CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE PHILIPPE LÉGER

presentate il 19 settembre 1996 *

1. Le questioni sottopostevi dalla High Court of Justice, Queen's Bench Division, vertono nuovamente sull'applicazione 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].

La High Court of Justice vi chiede in sostanza di precisare se il diritto comunitario impone il versamento ad un singolo di interessi sull'importo concesso a titolo di arretrati di prestazioni previdenziali, allorché il ritardo nel versamento dell'indennità è dovuto ad una discriminazione vietata dalla direttiva 79/7.

2. Esaminerò le questioni deferite alla Corte dopo avere brevemente illustrato il contesto della presente causa.

Ambito normativo

Le disposizioni comunitarie pertinenti: la direttiva 79/7

3. La direttiva 79/7 riguarda la graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di sicurezza sociale (art. 1).

4. Il suo specifico campo di applicazione, definito all'art. 2, include l'insieme della 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 [i] lavoratori pensionati o invalidi».

5. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva 79/7, quest'ultima si applica ratione materiae ai regimi legali che assicurano una protezione contro i rischi di malattia, invalidità, vecchiaia, infortunio sul lavoro, malattia professionale e disoccupazione, nonché alle dispo-

* Lingua originale: il francese.

1 — GU 1979, L 6, pag. 24.

sizioni concernenti l'assistenza sociale, nella misura in cui siano destinate a completare i regimi suddetti o a supplire ad essi.

6. Il principio della parità di trattamento, enunciato all'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7 — al quale la vostra Corte riconosce un effetto diretto [2] —, 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 nonché le condizioni relative alla durata e al mantenimento del diritto alle prestazioni.

7. L'art. 5 prescrive agli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché siano soppresse le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative contrarie al principio della parità di trattamento.

8. Questi ultimi hanno parimenti l'obbligo, ai sensi dell'art. 6, di «introdu[rre] 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».

9. Infine, l'art. 7, n. 1, lett. a), dispone che la direttiva non pregiudica la facoltà degli Stati membri di escludere dal suo campo di applicazione «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 disposizioni nazionali

10. Nel Regno Unito, il Social Security Act (legge sulla previdenza sociale; in prosieguo: la «legge») prevede, all'art. 37, n. 1, la possibilità di concedere, a determinate condizioni, una «Invalid Care Allowance» (indennità per assistenza ad un invalido; in prosieguo: l'«ICA») alle persone che si dedicano, a titolo non retribuito e in modo regolare ed effettivo, all'assistenza di un parente affetto da grave incapacità.

11. Ai sensi dell'art. 37, n. 5, della legge, sono tuttavia escluse dal beneficio di tale prestazione le persone che hanno raggiunto l'età pensionabile (fissata dall'art. 27, n. 1, a 60 anni per le donne e a 65 per gli uomini), a meno che avessero diritto, o siano conside-

2 — Sentenza 4 dicembre 1986, causa 71/85, detta «FNV», Paesi Bassi/Federatie Nederlandse Vakbeweging (Racc. pag. 3855, punto 21).

rate, a norma delle disposizioni regolamentari applicabili, come aventi diritto a percepire dette prestazioni immediatamente prima del raggiungimento di tale età.

I fatti

12. Ed è appunto sulla base di quest'ultima disposizione che l'Adjudication Officer, autorità nazionale competente, rifiutava alla signora Sutton, ricorrente nel procedimento a quo, la concessione dell'ICA da lei richiesta il 19 febbraio 1987.

13. Infatti, sebbene si dedicasse dal 1968 all'assistenza della figlia colpita da invalidità, ella aveva superato l'età pensionabile al momento della presentazione della sua domanda (aveva allora 63 anni) e non poteva essere considerata come se avesse avuto diritto all'ICA prima di raggiungere tale età.

14. La signora Sutton presentava quindi ricorso contro questa decisione dinanzi al Social Security Appeal Tribunal (in prosieguo: il «Tribunal»), deducendo che l'art. 37, n. 5, della legge operava una discriminazione illegittima, basata sul sesso e contraria alla direttiva 79/7, in quanto escludeva la concessione dell'ICA a una donna nella sua situazione, mentre la domanda di un uomo della stessa età sarebbe stata accolta.

15. Il 9 maggio 1988 il ricorso della signora Sutton veniva respinto sulla base di una duplice motivazione. In primo luogo, il Tribunal riteneva che l'art. 37, n. 5, non era incompatibile con la direttiva 79/7 nella misura in cui il rifiuto di concedere un'ICA era una conseguenza derivante dalla fissazione dell'età pensionabile, autorizzata come tale dall'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 79/7. In secondo luogo, il Tribunal rilevava che, comunque, la signora Sutton non rientrava nel campo di applicazione ratione personae della direttiva 79/7, definito all'art. 2 della stessa, poiché aveva smesso di lavorare molto prima di occuparsi a tempo pieno della propria figlia.

16. La signora Sutton proponeva un altro ricorso dinanzi al Social Security Commissioner (in prosieguo: il «Commissioner»). Data la necessità di attendere la definizione di alcune cause pendenti dinanzi ad altri giudici nazionali e dinanzi alla vostra Corte [3], il Commissioner adottava la propria decisione soltanto il 24 gennaio 1994.

17. Tale decisione annullava la decisione del Tribunal. Il Commissioner riconosceva infatti, in seguito alla presentazione di elementi nuovi comprovanti che la signora Sutton svolgeva un lavoro a tempo parziale retribuito allorché aveva iniziato ad assistere la figlia, che ella faceva parte in realtà della

3 — Tra queste, le cause che hanno dato luogo alle sentenze 27 giugno 1989, cause riunite 48/88, 106/88 e 107/88, Achterberg-te Riele e a. (Racc. pag. 1963), e 30 marzo 1993, causa C-328/91, Thomas e a. (Racc. pag. I-1247). La prima si riferisce alla nozione di «popolazione attiva» ai sensi dell'art. 2 della direttiva 79/7. La seconda precisa che le condizioni per rifiutare la concessione di un'ICA, previste all'art. 37, n. 5, della legge britannica, non possono essere giustificate ai sensi dell'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 79/7.

«popolazione attiva» ai sensi dell'art. 2 della direttiva 79/7. Egli dichiarava inoltre, in seguito alla sentenza Thomas e a. [4], che l'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 79/7 non poteva essere opposto alla signora Sutton per giustificare il rifiuto di concedere l'ICA alle donne che avevano, come la signora in questione, superato l'età pensionabile, ossia i 60 anni, mentre gli uomini della stessa età, ma che non avevano raggiunto l'età pensionabile, nel loro caso fissata a 65 anni, avevano diritto a tale indennità.

18. Alla ricorrente nella causa principale veniva pertanto concessa un'ICA a decorrere dal 19 febbraio 1986, in base alla facoltà prevista nel diritto nazionale di far retroagire gli effetti della domanda ad un anno prima della data della presentazione della stessa. Il pagamento della prestazione veniva eseguito, detratti i versamenti effettuati a titolo dell'«Income Support» (sostegno al reddito; in prosieguo: l'«IS»), di cui la signora Sutton aveva beneficiato in quel periodo e al quale ella non avrebbe avuto diritto se avesse percepito regolarmente l'ICA. Gli arretrati di indennità versati ammontano in totale a 5 588,60 UKL (lire sterline); dal giugno 1994 vengono inoltre eseguiti regolarmente a favore della ricorrente nel procedimento a quo i pagamenti relativi all'ICA che non si riferiscono ad arretrati.

19. La decisione del Commissioner lascia espressamente in sospeso la questione, sollevata dalla signora Sutton facendo riferimento alla sentenza della vostra Corte 2 agosto 1993, Marshall II [5], di un eventuale diritto ad interessi sull'importo degli arretrati di indennità in tal modo concesso.

4 — Citata alla nota 3.

5 — Causa C-271/91 (Racc. pag. I-4367).

20. Questi ultimi costituivano oggetto di una domanda, presentata dal Child Poverty Action Group a nome della ricorrente nel procedimento a quo, respinta il 19 febbraio 1994 dal Secretary of State for Social Security (ministro della Previdenza sociale) in quanto, in forza del diritto nazionale, non erano pagabili interessi su arretrati di ICA.

21. È appunto questo rifiuto di versare interessi che è oggetto del procedimento dinanzi al giudice di rinvio, il quale, in considerazione delle questioni di diritto comunitario sollevate dalle parti, ritiene di non essere in grado di statuire sul ricorso senza una previa soluzione ai seguenti quesiti:

«Se, nell'ipotesi in cui un richiedente abbia diritto a una prestazione previdenziale nazionale in quanto rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva del Consiglio 79/7/CEE, il diritto comunitario gli attribuisca, alla luce delle circostanze del presente caso di specie, un diritto di ottenere il pagamento di interessi sulla prestazione concessa e, in caso affermativo:

i) a decorrere da quale data gli interessi siano dovuti;

ii) quale sia il saggio di interesse da applicare;

iii) se gli interessi vadano computati esclusivamente sul saldo restante dovuto in seguito al conguaglio, conformemente alle norme nazionali in materia di cumulo, con tutti gli altri pagamenti di prestazioni effettuati per lo stesso periodo».

22. Oltre alla ricorrente nel procedimento a quo, hanno presentato osservazioni scritte il governo del Regno Unito, la Commissione, i governi svedese e tedesco.

Analisi

23. A mio parere, occorre innanzi tutto circoscrivere l'ambito delle questioni formulate dalla High Court. A tale riguardo, ritengo che si debba fare una duplice precisazione.

Esclusione di qualunque discussione relativa alla responsabilità degli Stati

24. Risulta dall'ordinanza di rinvio e dal testo delle questioni formulate dalla High Court che l'oggetto del ricorso nel procedimento a quo, che è alla base del vostro deferimento, riguarda il versamento di «interessi» su arretrati di prestazioni previdenziali, alla luce della direttiva 79/7.

25. Tuttavia, la ricorrente nel procedimento a quo va oltre detto ambito e invoca [6] — a quanto sembra in subordine, per l'ipotesi in cui la vostra Corte non accogliesse la sua argomentazione relativa alla concessione di interessi, basata sulla vostra sentenza Marshall II, citata — l'applicazione dei principi enunciati nella sentenza Francovich e a. [7], relativi alla responsabilità degli Stati per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad essi imputabili. A tale riguardo, fa valere che il governo del Regno Unito ha violato gli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato CE, in quanto non ha attuato correttamente le disposizioni della direttiva 79/7, con il conseguente sorgere di un diritto a risarcimento a suo favore, destinato a dare luogo al versamento di un indennizzo.

26. Come osserva in via preliminare la Commissione [8], il giudice nazionale non ha sottoposto alla vostra Corte alcuna questione relativa alla concessione di un indennizzo in riferimento alla citata sentenza Francovich e a.

6 — Punto 2.3 delle sue osservazioni.

7 — Sentenza 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90 (Racc. pag. I-5357). Nel corso dell'udienza, il rappresentante della ricorrente nel procedimento a quo ha parimenti richiamato le sentenze, pronunciate dopo la presentazione delle sue osservazioni scritte, 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, Brasserie du pêcheur e Factortame e a. (Racc. pag. I-1029), e 26 marzo 1996, causa C-392/93, British Telecommunications (Racc. pag. I-1631), che applicano e precisano i principi della sentenza Francovich e a.

8 — Capitolo II, punto 1.3 delle sue osservazioni.

27. Orbene, è d'uopo ricordare che sia la formulazione sia il contenuto delle questioni pregiudiziali sono di competenza esclusiva del giudice nazionale. Voi lo avete affermato con vigore già molto tempo fa:

«A norma dell'art. 177 del Trattato, spetta al giudice nazionale e non alle parti nella causa di merito adire la Corte. Essendo quindi riservata al giudice nazionale la facoltà di stabilire quali questioni vadano sottoposte alla Corte, le parti non possono modificarne il tenore (...)» [9].

Tale considerazione emerge dalla natura stessa del procedimento del rinvio pregiudiziale istituito dall'art. 177 del Trattato, con il quale i suoi autori hanno inteso istituire «(...) una cooperazione diretta fra la Corte di giustizia ed i giudici nazionali, basata su un procedimento non contenzioso, cui è estranea qualsiasi iniziativa delle parti in causa, le quali, nell'ambito dello stesso, sono soltanto invitate a presentare osservazioni entro i limiti tracciati dal giudice a quo» [10].

28. La partecipazione delle parti nella controversia a qua al procedimento pregiudiziale viene circoscritta entro precisi limiti che escludono la possibilità di modificare o ampliare il contenuto delle questioni sottoposte dal giudice nazionale.

29. Di conseguenza, non potendo la vostra Corte «(...) ad istanza di una delle parti nel giudizio di merito, pronunciar[si] su questioni non deferite (...)» [11], mi asterrò nella mia successiva trattazione dall'esprimermi in merito alla questione, sollevata dalla ricorrente nel procedimento a quo, della concessione di un indennizzo sulla base del principio della responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto comunitario e mi atterrò rigorosamente ai soli quesiti formulati dalla High Court.

Rigetto dell'argomentazione relativa alla sentenza Marshall II

30. Del resto, e per gli stessi motivi, nella misura in cui la controversia a qua non riguarda una qualunque altra forma di risarcimento, non mi convince affatto l'argomentazione avanzata dalla ricorrente nel procedimento a quo a sostegno delle sue pretese, basata sul supposto parallelismo tra la sua situazione e quella che ha dato luogo alla

9 — Sentenza 9 dicembre 1965, causa 44/65, Hessische Knappschaft/Singer (Racc. pag. 951, in particolare pag. 959, primo capoverso).

10 — Ordinanza 18 ottobre 1979, causa 40/70, Sirena/Eda (Racc. pag. 3169, in particolare pag. 3170, terzo capoverso).

11 — Conclusioni dell'avvocato generale Gand nella causa Hessische Knappschaft/Singer, citata (Racc. pag. 962, in particolare pag. 964, terzo capoverso).

citata sentenza Marshall II, della quale è opportuno anzitutto ricordare il contesto in cui è stata pronunciata.

31. In una prima sentenza 26 febbraio 1986, Marshall I [12], la vostra Corte ha interpretato l'art. 5, n. 1, della direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, 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 [13], nel senso che «una politica generale in fatto di licenziamenti, la quale implichi il licenziamento di una donna per il solo motivo che essa ha raggiunto o superato l'età alla quale ha diritto ad una pensione statale, età che, a norma delle leggi nazionali, è diversa per gli uomini e per le donne, costituisce una discriminazione in base al sesso vietata da detta direttiva» [14].

32. In occasione di un secondo rinvio pregiudiziale nell'ambito della medesima controversia, la House of Lords vi invitava questa volta ad esaminare le disposizioni della normativa nazionale (il Sex Discrimination Act 1975) relative ad un risarcimento inteso a compensare il danno subito a seguito di un siffatto licenziamento discriminatorio, alla luce dell'art. 6 della direttiva 76/207, ai sensi del quale gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per permettere a tutti coloro che si ritengono lesi da una discriminazione di far valere i propri diritti per via giudiziaria.

33. In quel contesto, voi dovevate stabilire se, da un lato, norme nazionali che limitano a priori l'importo del risarcimento dovuto fossero compatibili con l'art. 6 e, dall'altro, se il risarcimento del danno subito dovesse includere, in forza dello stesso articolo, interessi sull'importo dell'indennizzo, i quali potevano essere reclamati per il periodo compreso tra la data della discriminazione illecita e quella del versamento del risarcimento.

34. Dopo avere osservato che «(...) [l']art. 6 non impone una sanzione determinata in caso di trasgressione del divieto di discriminazione, bensì lascia agli Stati membri la libertà di scegliere fra le varie soluzioni atte a conseguire lo scopo della direttiva in relazione alle diverse situazioni che possono presentarsi», avete tuttavia precisato che: «Nondimeno, lo scopo è quello di ottenere una parità effettiva di possibilità, e non può quindi essere conseguito in mancanza di provvedimenti atti a ristabilire tale parità laddove essa non sia rispettata (...) le misure di cui trattasi devono garantire una tutela giurisdizionale effettiva ed efficace ed avere per il datore di lavoro un effetto dissuasivo reale» [15].

Così, nell'ipotesi di un licenziamento discriminatorio, per il quale «(...) il ristabilimento della situazione di parità non potrebbe realizzarsi senza una riassunzione del soggetto discriminato, o, alternativamente, un risarcimento in danaro per il danno subito», voi avete statuito che gli Stati membri devono, qualora reputino il risarcimento in denaro

12 — Causa 152/84 (Racc. pag. 723).

13 — GU L 39, pag. 40.

14 — Punto 38.

15 — Sentenza 2 agosto 1993, causa C-271/91, Marshall II (Racc. pag. I-4367, punti 23 e 24).

preferibile alla riassunzione, fare in modo che esso sia «(...) adeguato, nel senso che deve consentire una integrale riparazione del danno effettivamente subito a seguito del licenziamento discriminatorio, sulla base delle pertinenti norme nazionali» [16].

Pertanto, e in risposta alle due questioni che vi venivano sottoposte, voi avete osservato, da un lato, che la fissazione, a priori, di un massimale all'importo dell'indennizzo non potrebbe garantire un equo risarcimento del danno subito [17] e, dall'altro, «(...) che un risarcimento integrale del pregiudizio sofferto a seguito del licenziamento discriminatorio non può prescindere da elementi, quali il decorso del tempo, tali da diminuirne di fatto il valore. La corresponsione di interessi, ai sensi delle pertinenti norme nazionali, è pertanto da considerarsi una componente essenziale di un indennizzo che consenta il ripristino di un'effettiva parità di trattamento» [18].

35. La signora Sutton asserisce che la sua situazione non può essere considerata diversa da quella della ricorrente nel procedimento nazionale a quo di cui alla citata sentenza.

36. Il fatto che in quella causa fosse in discussione l'applicazione della direttiva 76/207 e non quella della direttiva 79/7 non ha, a suo parere, alcuna incidenza, posto che le due direttive fanno parte dello stesso programma volto all'attuazione del principio della parità di trattamento e che il testo degli articoli più direttamente pertinenti (l'art. 6 di entrambe le direttive) è, dal punto di vista pratico, sotto ogni aspetto identico. A suo parere, una persona che presenta, in materia di previdenza sociale, una domanda basata sulla direttiva 79/7 deve poter ottenere lo stesso diritto agli interessi e la stessa tutela dalle violazioni del principio della parità di trattamento di una persona che basi la propria domanda di risarcimento sulla direttiva 76/207 [19].

37. Tuttavia ritengo, come pure il Regno Unito [20], che, malgrado il legame indiscutibile esistente tra le direttive 76/207 e 79/7, l'oggetto della presente causa sia sostanzialmente diverso da quello della causa Marshall II.

38. La questione sollevata in quest'ultima si riferiva, secondo la stessa formulazione del giudice proponente, al «versamento di un indennizzo a titolo di riparazione» per un licenziamento discriminatorio.

39. È in questo ristretto ambito che voi avete ritenuto che, qualora, sulla base delle pertinenti norme nazionali, il ristabilimento imposto dal carattere discriminatorio di un

16 — Punti 25 e 26.
17 — Punto 30.
18 — Punto 31.
19 — Punto 2.1 delle sue osservazioni.
20 — Punti 27 e ss. delle sue osservazioni.

licenziamento dovesse essere realizzato sotto forma di un risarcimento pecuniario, quest'ultimo doveva essere adeguato e costituire un risarcimento integrale che tenesse conto, in questo senso, del tempo trascorso nella valutazione dell'importo dell'indennizzo pagabile da parte del datore di lavoro. Voi avete applicato, al riguardo, il principio precedentemente enunciato nella sentenza 10 aprile 1984, Von Colson e Kamann [21], secondo il quale, «(...) se uno Stato membro decide di reprimere la trasgressione del divieto [di discriminazioni previsto dalla direttiva 76/207] mediante un indennizzo, questo, perché ne siano certi l'efficacia e l'effetto dissuasivo, deve comunque essere adeguato rispetto al danno subito (...)» [22].

40. In tal modo, voi non enunciavate affatto una regola generale secondo la quale qualunque ristabilimento del principio della parità di trattamento presupporrebbe il versamento di interessi in considerazione del tempo trascorso. Voi avete espresso un siffatto obbligo soltanto allorché detto ristabilimento doveva essere realizzato sotto forma di un risarcimento pecuniario costitutivo di una sanzione, sottolineando, in ogni caso, la necessità di «[prendere] in considerazione [le] caratteristiche proprie di ogni singolo caso di trasgressione del principio di parità [di trattamento]» [23].

41. Orbene, la lite all'origine della presente causa non riguarda il «versamento di un indennizzo a titolo di riparazione» di un danno e la questione del giudice di rinvio non fa in alcun modo riferimento alla concessione di un risarcimento che assumerebbe la forma di un indennizzo. Nella fattispecie, a differenza delle cause precedentemente menzionate, non è in discussione un sistema di sanzioni istituito da un diritto nazionale.

42. Infatti, gli arretrati di ICA versati dal Regno Unito alla ricorrente nel procedimento a quo non potrebbero essere equiparati ad un indennizzo concesso a titolo di risarcimento di un danno. Il loro versamento ha costituito soltanto una reintegrazione della ricorrente nei diritti all'assegnazione amministrativa di un'indennità, che ella detiene nell'ambito di un sistema di protezione sociale inteso ad assistere coloro che soddisfano i criteri relativi al conferimento del diritto a tali prestazioni.

43. Benché la ricorrente si fosse trovata, per il rifiuto di concederle l'ICA inizialmente oppostole, prima della conclusione del suo ricorso, in una situazione discriminatoria contraria al principio enunciato dalla direttiva 79/7, il ristabilimento da tale situazione è stato realizzato secondo le norme nazionali. Diversamente dall'ipotesi di un licenziamento discriminatorio, questo ristabilimento non ha assunto la forma di un indennizzo, bensì quella di un semplice ripristino del diritto a percepire un'indennità di protezione sociale.

44. Pertanto, se si dovesse operare un confronto con la causa Marshall II, si constaterebbe che la concessione retroattiva di una prestazione di previdenza sociale, ai sensi

21 — Causa 14/83 (Racc. pag. 1891).

22 — Punto 28.

23 — Punto 25 della sentenza Marshall II, citata.

della direttiva 79/7, colloca la ricorrente nel procedimento a quo in una situazione paragonabile a quella in cui verrebbe a trovarsi una persona vittima di un licenziamento discriminatorio contrario alla direttiva 76/207, la quale ottenga un ristabilimento dei propri diritti non già con un risarcimento del danno subito, bensì con una reintegrazione in servizio.

45. Orbene, l'obbligo di versare interessi da voi enunciato non si applica a quest'ultima ipotesi.

46. La conclusione alla quale siete pervenuti nella citata sentenza Marshall II non mi pare pertanto trasferibile alla presente causa.

47. Alla luce di queste prime considerazioni è possibile definire meglio il contenuto delle questioni sottoposte dal giudice nazionale. Non si tratta né di interrogarsi sul sorgere dell'eventuale responsabilità del Regno Unito, che si tradurrebbe con la concessione di un indennizzo sulla base della giurisprudenza Francovich e a., né di applicare la giurisprudenza Marshall II, relativa alla concessione di interessi sulla somma assegnata a titolo di risarcimento di un danno subito, definiti «compensativi» dall'avvocato generale Van Gerven [24].

In ordine alla concessione di interessi sull'importo versato a titolo di arretrati di prestazioni

48. Posso quindi affrontare la questione in fondo chiaramente formulata dalla High Court: se il diritto comunitario impone che un singolo possa percepire interessi sull'importo versato a titolo di arretrati di prestazioni, allorché il ritardo nel versamento di queste ultime è riconducibile ad una discriminazione vietata dalla direttiva 79/7. Gli «interessi» in questione sono quelli che l'avvocato generale Van Gerven ha definito «moratori», ossia gli interessi «riconosciuti in ragione del tempo trascorso» [25].

49. A tale riguardo, sono ipotizzabili due soluzioni.

50. La prima, favorevole alla tesi sostenuta dalla ricorrente nella causa a qua, trova la propria giustificazione nella necessità di garantire la piena effettività del principio della parità di trattamento. Essa può essere illustrata nel modo seguente.

51. Dalla sentenza 15 giugno 1978, Defrenne III [26], voi affermate in generale che «(...) l'eliminazione delle discriminazioni fondate sul sesso fa parte [dei] diritti fondamentali» [27] di cui dovete garantire il rispetto.

24 — Paragrafo 27 delle sue conclusioni nella causa Marshall II, citata.

25 — Ibidem, nota 45.

26 — Causa 149/77 (Racc. pag. 1365).

27 — Punto 27.

52. Più precisamente, il principio della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di regimi legali di previdenza sociale, quale enunciato nella direttiva 79/7, deve essere elevato al rango di principio superiore del diritto comunitario al quale voi attribuite un particolare valore. È la ragione per cui voi ritenete, per esempio, che: «(...) tenuto conto dell'importanza fondamentale del principio della parità di trattamento (...) l'eccezione al divieto di discriminazioni fondate sul sesso prevista dall'art. 7, n. 1, lett. a), della direttiva 79/7 dev'essere interpretata restrittivamente» [28].

53. Pertanto, una donna non potrebbe vedersi rifiutare una prestazione alla quale un uomo nella sua situazione avrebbe diritto, per motivi fondati sul sesso, salvo contravvenire a detto principio. Occorre peraltro osservare che è sulla base di questa considerazione che, nella fattispecie, la ricorrente nella causa principale si è vista infine riconoscere il diritto alla concessione dell'ICA.

54. Sennonché lo stesso principio impone parimenti, oltre allo stesso conferimento di un diritto, che l'importo della prestazione in questo modo concesso sia equivalente, indipendentemente dal fatto che esso sia a favore di un uomo o di una donna.

28 — Sentenza Thomas e a., citata (punto 8); v. anche sentenze Marshall I, citata (punto 36), e 26 febbraio 1986, causa 262/84, Beets-Proper (Racc. pag. 773, punto 38).

55. Orbene, secondo questa prima analisi, in termini di valore monetario reale, l'indennità percepita dalla signora Sutton a titolo dell'ICA è di importo inferiore rispetto a quella che sarebbe stata concessa ad un uomo nella sua situazione. Se, infatti, gli arretrati versati corrispondono realmente al totale delle somme che avrebbero dovuto esserle assegnate, anno dopo anno, nel caso in cui la sua domanda fosse stata accolta fin dalla sua presentazione, non si può negare che tale somma, versata nel 1994, non ha, in effetti, lo stesso valore che essa avrebbe avuto se fosse stata versata regolarmente a partire dal 1987. 5 588,60 UKL nel 1994 non hanno lo stesso valore di 5 588,60 UKL tra il 1987 e il 1994.

56. Pertanto, la piena effettività del principio della parità di trattamento imporrebbe di tenere conto, in caso di concessione retroattiva di una prestazione, quanto meno dell'erosione monetaria.

57. Da tale ragionamento risulterebbe che il diritto comunitario, al fine di garantire la piena effettività del principio della parità di trattamento, impone che un singolo possa percepire interessi sull'importo versato a titolo di arretrati di prestazioni, allorché il ritardo nel versamento di queste ultime è riconducibile ad una discriminazione vietata dalla direttiva 79/7.

58. In questo modo, non si ricaverebbe un principio generale di diritto comunitario che prevede sistematicamente il versamento di interessi in materia di prestazioni previden-

ziali liquidate in ritardo e al quale gli ordinamenti giuridici nazionali dovrebbero adeguarsi. Si tratterebbe soltanto di applicare questo principio alle situazioni in cui il ritardo nei versamenti di prestazioni derivi da una violazione del principio della parità di trattamento.

59. Non sono tuttavia d'accordo con questa tesi.

60. Benché il principio della parità di trattamento tra uomini e donne costituisca indubbiamente una norma di diritto comunitario, occorre rammentare che le modalità pratiche della sua attuazione non sono precisate in dettaglio.

61. Sarebbe quindi inutile ricercare tali disposizioni nella direttiva 79/7. Il fatto è che, come la Commissione stessa ha ammesso nel corso dell'udienza, la Comunità non dispone ancora di provvedimenti di armonizzazione intesi a garantire concretamente l'effettività del principio, in particolare per quanto concerne la questione della concessione degli interessi.

62. Del resto, nella fattispecie, la prestazione previdenziale richiesta è stata concessa alla ricorrente nel procedimento a quo. La situazione discriminatoria è stata pertanto *fin d'ora* soppressa, secondo le modalità dell'ordinamento giuridico interno, e si può ritenere che quest'ultimo abbia *effettivamente* garantito l'effettività del principio. La questione se la signora Sutton abbia inoltre diritto ad interessi sull'importo di detta prestazione, a mio parere, non potrebbe essere desunta, in assenza di norme specifiche, dal diritto comunitario, ma dovrebbe essere lasciata alla valutazione di ciascuno Stato membro, in base alle sue norme interne.

63. La vostra giurisprudenza avvalora la mia posizione, che è anche quella adottata dai governi svedese e tedesco nelle loro osservazioni presentate a sostegno di quelle del Regno Unito.

64. Voi avete desunto dal «principio di leale collaborazione» fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie, enunciato all'art. 5 del Trattato, il quale, secondo le vostre parole, «(...) obbliga (...) gli Stati membri ad adottare tutte le misure, atte a garantire (...) la portata e l'efficacia del diritto comunitario» [29], che, in assenza di provvedimenti di armonizzazione, «(...) i diritti attribuiti dalle norme comunitarie [ai singoli] devono essere esercitati, dinanzi ai giudici nazionali, secondo le modalità stabilite dalle norme interne» [30].

29 — Ordinanza 13 luglio 1990, causa C-2/88 Imm., Zwartveld e a. (Racc. pag. I-3365, punto 17).

30 — Sentenza 16 dicembre 1976, causa 33/76, Rewe (Racc. pag. 1989, punto 5, quinto capoverso). V. anche sentenza 25 luglio 1991, causa C-208/90, Emmott (Racc. pag. I-4269, punto 16).

65. In generale, voi avete parimenti dichiarato che: «Conformemente ai principi generali su cui si basa il sistema istituzionale della Comunità e che disciplinano i rapporti fra la Comunità e gli Stati membri, spetta a questi, in forza dell'art. 5 del Trattato, garantire sul loro territorio l'attuazione della normativa comunitaria (...). Qualora il diritto comunitario, ivi compresi i principi generali dello stesso, non contenga in proposito norme comuni, le autorità nazionali, per attuare la normativa comunitaria, agiscono applicando i criteri di forma e di sostanza del loro diritto nazionale, e resta inteso (...) che tale principio va contemperato con l'esigenza di uniforme applicazione del diritto comunitario (...)» [31].

66. Nell'ambito di questo obbligo generale, l'art. 189, terzo comma, del Trattato lascia inoltre agli Stati membri la libertà di scegliere il modo ed i mezzi destinati a garantire l'attuazione delle direttive [32].

67. L'obbligo incombente agli Stati membri di dare piena effettività ai principi comunitari per i quali non sono stati previsti provvedimenti di armonizzazione si realizza quindi, secondo la vostra giurisprudenza, nel rispetto del *principio dell'autonomia istituzionale*, il quale implica che vengano adottate le misure necessarie all'applicazione delle norme comunitarie, nell'ambito dei sistemi statali, da parte delle istituzioni nazionali e secondo le procedure e i poteri di cui detti sistemi dispongono.

68. L'esempio, riportato nel corso del procedimento, relativo alle disposizioni applicabili in Germania e in Svezia per quanto concerne il versamento di interessi sugli arretrati di prestazioni previdenziali, illustra i diversi approcci che possono essere presi in considerazione a livello nazionale nell'attuazione del principio della parità di trattamento previsto dalla direttiva 79/7. Così, in Svezia, come nel Regno Unito, non è possibile il versamento di interessi su tali arretrati. La Repubblica federale di Germania, da parte sua, ha istituito un altro sistema che consente la concessione di interessi, al tasso uniforme del 4%, per i periodi di trenta giorni compresi tra la data in cui la prestazione è dovuta e la data del versamento.

69. Tuttavia questa libertà di azione concessa agli Stati membri non può essere esercitata senza determinati limiti, salvo compromettere l'efficacia del diritto comunitario.

70. Voi avete peraltro avuto l'occasione di sottolineare quanto suddetto con particolare riferimento alla direttiva 79/7 in questione: «Benché [l'art. 189, terzo comma, del Trattato] lasci agli Stati membri la libertà di scegliere il modo ed i mezzi destinati a garantire l'attuazione della direttiva, questa libertà nulla toglie all'obbligo, per ciascuno degli Stati destinatari, di adottare, nell'ambito del proprio ordinamento giuridico, tutti i

31 — Sentenza 21 settembre 1983, cause riunite da 205/82 a 215/82, Deutsche Milchkontor e a. (Racc. pag. 2633, punto 17).

32 — V., per esempio, le citate sentenze Von Colson e Kamann (punto 15), e Marshall II (punto 17).

provvedimenti necessari per garantire la piena efficacia della direttiva, conformemente allo scopo che essa persegue» [33].

71. S'intende, di conseguenza, che le norme nazionali non possono essere applicate in modo da precludere completamente l'esercizio di un diritto basato sul diritto comunitario. Per questo motivo, per esempio, voi avete ritenuto che, «(...) fino al momento della trasposizione corretta della direttiva [79/7], 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 della direttiva e che un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento» [34]. Del pari, voi avete osservato che «(...) uno Stato membro non può mantenere in vigore una disposizione [nazionale che priva le donne del diritto di ottenere una prestazione che gli uomini nella medesima situazione continuano a percepire] che (...) operi una discriminazione tra uomini e donne ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7» [35].

72. Ma soprattutto, voi avete enunciato due condizioni minime che l'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro deve soddisfare allorché esso attua, in mancanza di una disciplina comunitaria, le modalità procedurali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie: «(...) modalità che non [devono essere] meno favorevoli di quelle relative ad analoghe azioni del sistema processuale nazionale né adeguate in maniera tale da rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario» [36].

73. Orbene, queste condizioni mi sembrano soddisfatte nella fattispecie.

74. Così, per quanto riguarda il primo requisito, l'ordinamento britannico non opera alcuna distinzione a seconda che un singolo basi il proprio diritto ad una prestazione sociale su norme nazionali o comunitarie. Dagli elementi forniti nel corso del procedimento, risulta che nel Regno Unito le prestazioni previdenziali non includono mai interessi. Qualunque sia la situazione del richiedente, non si prevede a livello nazionale alcun adeguamento alla concessione di una prestazione previdenziale in considerazione dell'inflazione. Un uomo che, come nel caso della signora Sutton, si vedesse assegnare in ritardo, a seguito di una violazione o di un'errata applicazione delle norme nazionali, le prestazioni previdenziali alle quali egli aveva diritto non avrebbe maggiori possibilità della ricorrente nel procedimento a quo di far valere questo ritardo per reclamare interessi intesi a tenere conto dell'evoluzione nel tempo del valore della somma così concessa.

33 — Sentenza Emmott, citata (punto 18); v. anche sentenza Von Colson e Kamann, citata (punto 15).

34 — Sentenza Emmott, citata (punto 23).

35 — Sentenza 27 ottobre 1993, causa C-338/91, Steenhorst-Neerings (Racc. pag. I-5475, punto 33).

36 — Sentenza Emmott, citata (punto 16). V. anche sentenze Rewe, citata (punto 5, terzo e sesto capoverso); 9 novembre 1983, causa 199/82, San Giorgio (Racc. pag. 3595, punto 12); *Steenhorst-Neerings*, citata (punto 15), e 6 dicembre 1994, causa C-410/92, Johnson II (Racc. pag. I-5483, punto 21).

75. Per quanto concerne il secondo requisito, il ricorso presentato dalla signora Sutton tende a dimostrare che il sistema nazionale esistente non rende impossibile l'esercizio effettivo dei diritti che alla stessa interessata vengono conferiti dalla normativa comunitaria. La situazione discriminatoria nella quale si era trovata in un primo momento, contraria al principio della parità di trattamento applicabile al suo caso ai sensi della direttiva 79/7, per il rifiuto inizialmente oppostole di concederle un'ICA, è stata infine rimossa, dal momento che alla signora Sutton è stato riconosciuto il diritto alla concessione di tale prestazione in base alle norme nazionali.

Negli Stati membri, come il Regno Unito o la Svezia, che non prevedono la concessione di siffatti interessi, coabiterebbero due sistemi paralleli. Il singolo il cui diritto alla prestazione fosse stato riconosciuto ai sensi della normativa comunitaria potrebbe giovarsi della concessione di interessi sull'importo versato, nel caso in cui tale diritto venisse riconosciuto in ritardo. Al contrario, chi basasse tale diritto non su disposizioni comunitarie, ma sul proprio ordinamento giuridico interno, si vedrebbe, nei paesi in cui siffatto diritto non è contemplato, rifiutare il versamento di interessi sulle somme concesse.

76. Consentitemi un'ultima considerazione, espressa nel corso dell'udienza dal rappresentante del governo svedese. Se la mia tesi non dovesse essere accolta e se si ammettesse che il diritto comunitario impone che, in situazioni come quella della ricorrente nel procedimento a quo, vengano versati interessi sull'importo degli arretrati di prestazioni previdenziali, si rischierebbe di giungere ad un sistema discriminatorio che potrebbe essere definito «alla rovescia».

77. La conclusione alla quale pervengo rende superfluo l'esame delle altre tre questioni deferite dal giudice nazionale, le quali presuppongono una risposta affermativa alla prima. Sia la determinazione della data a partire dalla quale devono essere versati gli eventuali interessi previsti a livello nazionale, sia la determinazione del tasso di interesse applicabile e della base di calcolo di tale tasso costituiscono aspetti per i quali occorre rimettersi alle norme nazionali.

Conclusione

78. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo di risolvere nel seguente modo le questioni deferite dal giudice nazionale:

«Nel caso in cui un richiedente abbia diritto ad una prestazione previdenziale nazionale in quanto rientrante nel campo di applicazione 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, il diritto comunitario, nelle circostanze della presente fattispecie, non conferisce all'interessato alcun diritto a percepire interessi su tale prestazione».