CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE G. FEDERICO MANCINI

presentate il 19 gennaio 1988

Signor Presidente,
signori Giudici,

1. Con ordinanza 19 febbraio 1987, pervenuta alla nostra cancelleria il successivo 19 marzo, il Raad van Beroep di Arnhem vi interroga sull'applicazione ratione temporis della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, n. 79/7/CEE, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale (GU 1979, L 6, pag. 24).

I quesiti furono formulati nel quadro di due cause che oppongono le signore A. Dik e A. Menkutos-Demirci al Consiglio comunale di Arnhem e la signora H. G. W. Laar-Vreeman all'analogo organo di Winterswijk. Le ricorrenti, tutte coniugate, si dolgono di essere state escluse dal diritto alla prestazione di disoccupazione prevista nel « Wet Werkloosheidsvoorziening » (in prosieguo: « WWV »), o legge sull'assistenza ai disoccupati, che vige dal 1° gennaio 1965 (Stbl. 1964, 485). Il rifiuto da parte dei due Consigli di ammetterle al detto beneficio risulta in particolare fondato sull'articolo 13, n. 1 lett. l), secondo cui non ha diritto alle prestazioni « la lavoratrice (...) che, essendo coniugata, non può considerarsi capofamiglia (« kostwinster »), in base a norme adottate dal ministro competente, sentita la commissione centrale, o che non viva permanentemente separata dal coniuge ».

Questo disposto fu abrogato con effetto retroattivo al 23 dicembre 1984 dalla legge 24 aprile 1985 (Stbl. 230), in vigore dal 1° maggio seguente. L'articolo II, punto A, di tale fonte contiene una norma transitoria a cui stregua « la modifica apportata dall'articolo I, punto A, non si applica al lavoratore che ha perso il posto prima del 23 dicembre 1984, salvo che abbia fruito a questa data di una prestazione in virtù del Werkloosheidswet (« WW ») (...) o di una prestazione di disoccupazione corrisposta in forza di un regime applicabile a persone il cui rapporto di lavoro non è considerato rapporto d'impiego ai sensi dell'articolo 6, n. 1, lettere a) e b), del WW ». L'abolizione del requisito relativo alla qualifica di capofamiglia non vale dunque per i lavoratori che sono divenuti disoccupati o hanno maturato il termine massimo previsto dal WW prima del 23 dicembre 1984 e che, se la norma non fosse stata emanata, avrebbero percepito una prestazione di disoccupazione ai sensi del WW.

Ora, le signore Dik, Menkutos-Demirci e Laar-Vreeman rimasero senza lavoro prima del 23 dicembre 1984 e, dopo questa data, non essendo capifamiglia, si videro negare il diritto alle prestazioni previste nel WW. Esse impugnarono quindi avanti al Raad van Beroep le decisioni con cui gli organi rappresentativi dei rispettivi comuni avevano respinto le loro domande. Al fine di valutare la compatibilità della limitazione richiamata

con la direttiva 79/7/CEE il giudice adìto vi sottopose due questioni pregiudiali:

« 1) Se la direttiva n. 79/7/CEE conferisca agli Stati membri il potere discrezionale d'inserire, nella legge intesa a trasporla, una norma transitoria in base a cui la qualifica di capofamiglia resta in vigore dopo il 23 dicembre 1984 per la donna coniugata che abbia perduto l'impiego prima di tale data;

2) Se la disposizione in base a cui una norma transitoria come quella menzionata *sub* 1 retroagisce alla scadenza del termine dell'art. 8, n. 1 della direttiva 79/7/CEE sia compatibile con quest'ultima fonte. »

2. Rispondere al primo quesito non è difficile. Nella sentenza 4 dicembre 1986 [causa 71/85, Stato dei Paesi Bassi/Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV), Racc. 1986, pag. 3855], la nostra Corte interpretò l'obbligo di non discriminare fra uomini e donne che l'articolo 4, n. 1, direttiva 79/7/CEE sancisce in materia di sicurezza sociale proprio rispetto alla disciplina olandese dell'indennità di disoccupazione. Ricordo che all'epoca dei fatti a cui si riferisce quel procedimento i Paesi Bassi non avevano ancora attuato la direttiva 79/7/CEE. Vigeva pertanto l'articolo 13, n. 1 della WWV ed era in corso di approvazione la normativa transitoria poi recepita dalla legge 24 aprile 1985 (per più ampie indicazioni sulla disciplina olandese relativa all'indennità di disoccupazione e i problemi sollevati in quel paese dalla trasposizione della direttiva 79/7/CEE mi permetto di rinviare alle conclusioni che presentai in detta causa il 2 luglio 1986).

Come aveva fatto la pronuncia 24 giugno 1986 (causa 150/85, Drake/Chief Adjudication Officer, Racc. 1986, pag. 1995), la sentenza FNV riconobbe l'efficacia diretta dell'articolo 4, n. 1. La Corte ritenne in particolare che il disposto « pouvait, à défaut de mise en oeuvre de la directive, être invoqué à partir du 23 décembre 1984, pour écarter l'application de toute disposition nationale non conforme audit article (...). En l'absence de mesures d'application (...), les femmes ont le droit d'être traitées de la même façon et de se voir appliquer le même régime que les hommes se trouvant dans la même situation, régime qui reste, à défaut d'exécution de la dite directive, le seul système de référence valable » (punto 23 della motivazione della causa).

Già in quella sede, tuttavia, vi pronunciaste, almeno implicitamente, per l'incompatibilità di una normativa transitoria con l'efficacia diretta riconosciuta al principio della parità di trattamento. In effetti, richiamando la sentenza 19 gennaio 1982 (causa 8/81, Becker, Racc. 1982, pag. 53), secondo cui il potere attribuito agli Stati di scegliere i mezzi necessari all'adempimento del loro obbligo non impedisce di considerare i disposti di una direttiva immediatamente invocabili, statuiste al punto 25 che « un État membre, ne peut invoquer (...) (ce) pouvoir d'appréciation (...) pour mettre en oeuvre le principe d'égalité de traitement en matière de sécurité sociale prévu par la directive 79/7/CEE pour dénier tout effet à son article 4, n. 1, qui est susceptible d'être invoqué en justice en dépit du fait que ladite directive n'a pas été exécutée dans son ensemble ».

Rammento, inoltre, che della compatibilità di una norma transitoria e retroattiva con l'articolo 4, n. 1, vi siete occupati nella sentenza 24 giugno 1987 (causa 384/85, Borrie Clarke/Chief Adjudication Officer, Racc. 1987, pag. 2865). In quella specie, chiamati a stabilire se l'effetto diretto del principio di non discriminazione incida su una regola transitoria emanata dopo l'entrata in vigore della direttiva e intesa a prolungare gli effetti discriminatori della disciplina previgente, affermaste che « la directive ne prévoit aucune dérogation au principe de l'égalité de traitement ». A ciò, aggiungeste « qu'un État membre ne peut pas laisser subsister après le 22 décembre 1984 des inégalités de traitement dues au fait que les conditions exigées pour la naissance du droit à prestation sont antérieures à cette date. Le fait que ces inégalités résultent de dispositions transitoires prises à l'occasion de l'institution d'une nouvelle prestation n'est pas une circostance de nature à conduire à une appréciation différente » (punto 10 della motivazione). Ribadiste infine che, mancando un'adeguata esecuzione della direttiva dopo l'entrata in vigore di quest'ultima, il solo criterio valido è l'applicazione del medesimo regime agli uomini e alle donne che si trovino in un'identica situazione.

Ora, non v'è alcun dubbio che questi princìpi valgano anche per il caso in esame.

3. Il secondo quesito riguarda la possibilità di attribuire effetto retroattivo a misure di trasposizione di una direttiva adottate dopo la scadenza del termine impartito agli Stati membri per provvedervi. La domanda che il giudice vi pone è legata alla particolare situazione in cui egli è chiamato a decidere, ma più in generale attiene alle modalità interne di attuazione degli obblighi derivanti dalle direttive. La legittimità delle leggi retroattive andrà dunque apprezzata sul piano degli ordinamenti nazionali.

Sotto il profilo comunitario, a me pare in ogni caso che il quesito, come ci suggerisce la Commissione delle Comunità europee, debba avere una risposta affermativa. Certo, nel caso di specie, l'efficacia diretta di cui è munito l'articolo 4, n. 1, consente di invocare questo disposto a partire dal dies ad quem del termine stabilito per la trasposizione della direttiva; rispetto ad esso, dunque, l'eventuale retroattività della normativa d'attuazione è del tutto indifferente.

Al contrario, nell'ipotesi in cui la detta efficacia non sia riconoscibile, io credo che negare agli Stati membri la possibilità di intervenire a posteriori, facendo retroagire la normativa di attuazione alla scadenza del termine previsto per la trasposizione, significherebbe impedire che l'effetto armonizzante proprio delle direttive si dispieghi in tutti gli ordinamenti a partire dal medesimo momento.

4. Sulla base di queste considerazioni vi suggerisco di rispondere come segue ai quesiti rivoltivi dal Raad van Beroep di Arnhem con ordinanza 19 febbraio 1987 nelle cause che oppongono le signore A. Dik e A. Menkutos-Demirci al Consiglio

comunale di Arnhem e la signora H. G. W. Laar-Vreeman all'analogo organo di Winterswijk:

« 1) A partire dal 23 dicembre 1984, dies ad quem del termine stabilito per la trasposizione della direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, n. 79/7/CEE relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento fra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, l'articolo 4, n. 1, che vieta qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso, in particolare mediante riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia, ha efficacia diretta.

In assenza di misure che attuino adeguatamente il detto disposto, le donne coniugate hanno diritto di vedersi applicato il regime stabilito per gli uomini che si trovano in condizioni analoghe. Esse possono dunque invocare dinanzi al giudice nazionale i diritti di cui le investe l'articolo 4, n. 1, opponendosi ad una normativa transitoria in base a cui la qualifica di capofamiglia resta in vigore anche dopo il 23 dicembre 1984 per la donna coniugata che abbia perduto il suo impiego prima di tale data.

2) Una normativa di attuazione, emanata dopo la scadenza del termine fissato per la trasposizione interna, che faccia retroagire le misure di applicazione alla scadenza di detto termine non è incompatibile con l'articolo 4, paragrafo 1, direttiva n. 79/7/CEE. »