

SENTENZA DELLA CORTE
25 luglio 1991 *

Nella causa C-208/90,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla High Court d'Irlanda nella causa dinanzi ad essa pendente tra

Theresa Emmott

e

Minister for Social Welfare e Attorney General,

domanda vertente sulla correlazione tra i termini di ricorso nazionali e l'efficacia diretta dell'art. 4, n. 1, 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 (GU 1979, L 6, pag. 24),

LA CORTE,

composta dai signori O. Due, presidente, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Díez de Velasco, presidenti di sezione, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler e P. J. G. Kapteyn, giudici,

avvocato generale: J. Mischo

cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

* Lingua processuale: l'inglese.

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

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali della sig.ra Theresa Emmott, rappresentata dall'avv. Mary Finlay, senior counsel, del governo irlandese, del governo del Regno Unito rappresentato dall'avv. C. Vajda, barrister, e della Commissione, all'udienza del 20 febbraio 1991,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 aprile 1991,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con ordinanza 22 giugno 1990, pervenuta in cancelleria il 12 luglio seguente, la High Court d'Irlanda ha sottoposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, una questione pregiudiziale intesa in sostanza ad accertare se uno Stato membro che non ha trasposto correttamente la direttiva del Consiglio 19 dicembre 1978, 79/7/CÉE, 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, in prosieguo: la « direttiva »), possa opporsi, poiché i termini di ricorso nazionali sono scaduti, a che un singolo avvii un procedimento al fine del recupero dei diritti che ad esso derivano dalle disposizioni di tale direttiva che sono sufficientemente precise ed incondizionate per poter essere fatte valere dinanzi al giudice nazionale.

- 2 Tale questione è stata sollevata nell'ambito di una controversia sopravvenuta tra la sig.ra T. Emmott, da un lato, e il Minister for Social Welfare e l'Attorney General d'Irlanda, dall'altro, circa il supplemento di prestazioni sociali reclamato dall'interessata sulla base dell'art. 4, n. 1, della direttiva.

- 3 Tale disposizione vieta qualsiasi discriminazione basata sul sesso, in particolare per quanto riguarda il calcolo delle prestazioni, ivi comprese le maggiorazioni dovute per il coniuge e per le persone a carico. L'art. 5 stabilisce che gli Stati membri adottano tutte le misure necessarie affinché siano soppresse le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative incompatibili con il principio della parità di trattamento. Ai sensi dell'art. 8, gli Stati membri dovevano mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro sei anni dalla notifica, cioè entro il 23 dicembre 1984.

- 4 La direttiva è stata trasposta nel diritto irlandese mediante il Social Welfare (n. 2) Act del 16 luglio 1985 le cui disposizioni sono tuttavia entrate in vigore solo in varie date del 1986. Tale legge, che non ha ricevuto effetto retroattivo al 23 dicembre 1984, ha fissato ormai un'aliquota di prestazioni uniforme per gli uomini e le donne ed ha assoggettato a condizioni identiche il diritto alle maggiorazioni per adulto e figli a carico.

- 5 Il 12 dicembre 1986, il Minister for Social Welfare ha tuttavia adottato il Social Welfare (Preservation of Rights) (n. 2) Regulations, 1986 (Statutory Instrument n. 422, 1986). Tale normativa ha per effetto di riservare, a titolo transitorio, il beneficio di versamenti compensativi periodici agli uomini coniugati che successivamente all'entrata in vigore della legge 16 luglio 1985, soprammenzionata, hanno perduto il loro diritto alle maggiorazioni automatiche di prestazioni di sicurezza sociale per adulto a carico. Queste disposizioni transitorie sono state ripetutamente prorogate e in ogni caso fino al 2 gennaio 1989.
- 6 Nell'ambito di una causa precedente, avviata da due donne coniugate al fine di ottenere dagli stessi convenuti il versamento dello stesso importo di prestazioni di sicurezza sociale rispetto a quello versato agli uomini coniugati che si trovavano in una situazione familiare identica alla loro, la Corte, adita in via pregiudiziale dalla High Court d'Irlanda, ha dichiarato che l'art. 4, n. 1, soprammenzionato, della direttiva poteva essere fatto valere a decorrere dal 23 dicembre 1984 per far disapplicare qualsiasi norma nazionale non conforme a tale articolo e che, in mancanza di provvedimenti di attuazione di tale disposizione, alle donne spettava il diritto di fruire dello stesso regime applicato agli uomini nella stessa situazione (v. sentenza 24 marzo 1987, McDermott e Cotter, causa 286/85, Racc. pag. 1453).
- 7 Con sentenza 13 marzo 1991, Cotter e McDermott (causa C-377/89, Racc. pag. I-1155), pronunciata su rinvio pregiudiziale della Supreme Court d'Irlanda dinanzi alla quale erano state fatte valere nuove pretese da parte delle stesse ricorrenti nella causa principale, la Corte ha dichiarato che l'art. 4, n. 1, soprammenzionato, della direttiva doveva essere interpretato nel senso che alle donne coniugate spettava il diritto di fruire delle medesime maggiorazioni di prestazioni e versamenti compensativi rispetto a quelli concessi agli uomini coniugati che si trovavano in una situazione familiare identica alla loro, anche se ciò doveva comportare doppi versamenti o violare il divieto dell'arricchimento senza causa posto dal diritto irlandese.
- 8 In base alla sentenza soprammenzionata (v. punto 24), la direttiva non contempla alcuna deroga al principio della parità di trattamento sancito dall'art. 4, n. 1, in forza del quale si può autorizzare la proroga degli effetti discriminatori di disposizioni nazionali già in vigore, di modo che uno Stato membro non può mantenere in vigore, dopo il 23 dicembre 1984, disparità di trattamento dovute al fatto che i presupposti per l'acquisto del diritto a versamenti compensativi sono anteriori a tale data. Il fatto che queste disparità derivino da disposizioni transitorie non basta per motivare una valutazione diversa.

- 9 La sig.ra Emmott è coniugata ed ha dei figli a carico. Dal 2 dicembre 1983, ha percepito una prestazione d'invalidità ai sensi della normativa irlandese in materia di sicurezza sociale. Fino al 18 maggio 1986 essa ha percepito tale prestazione solo ad aliquota ridotta, applicabile a tale epoca a tutte le donne coniugate. A seguito delle modifiche della normativa irlandese, la sua prestazione ha costituito oggetto di tre adeguamenti: dal 19 maggio 1986 essa ha percepito un assegno all'aliquota che si applica ad un uomo o ad una donna, senza tuttavia beneficiare delle maggiorazioni per figli a carico. Solo a decorrere dal 17 novembre 1986 queste maggiorazioni le sono state concesse. Infine, nel mese di giugno 1988, essa ha beneficiato, con effetto retroattivo al 28 gennaio 1988, di una pensione d'invalidità all'aliquota personale normalmente applicabile ad un uomo o ad una donna, maggiorata per figli a carico.
- 10 Dal momento che è stata pronunciata la sentenza della Corte 24 marzo 1987, la sig. ra Emmott ha avviato uno scambio di corrispondenza con il Minister for Social Welfare per ottenere, a decorrere dal 23 dicembre 1984, il beneficio dello stesso importo di prestazioni di quello versato ad un uomo coniugato che si trovava in una situazione identica alla sua.
- 11 Con lettera 26 giugno 1987, il ministro rispondeva all'interessata che, poiché la direttiva costituiva ancora oggetto di una controversia dinanzi alla High Court, nessuna decisione poteva essere adottata circa la sua domanda e che quest'ultima sarebbe stata esaminata appena tale giudice si sarebbe pronunciato.
- 12 Con ordinanza 22 luglio 1988, la High Court autorizzava l'interessata a presentare una domanda di controllo giurisdizionale ai fini del recupero delle prestazioni che non le sarebbero state pagate dal 23 dicembre 1984, in violazione dell'art. 4, n. 1, della direttiva, cioè un supplemento di prestazioni d'invalidità a concorrenza dell'aliquota personale adeguata e delle maggiorazioni per adulto e figli a carico e versamenti compensativi. Il giudice nazionale riservava tuttavia il diritto dei convenuti di far valere il mancato rispetto dei termini di ricorso.
- 13 Tra le « Rules of the Superior Courts 1986 », la norma pertinente a tal riguardo è l'Order 84, Rule 21, n. 1, che così recita:

« la domanda di autorizzazione ad agire in "judicial review" dev'essere presentata entro breve termine e, in ogni caso, entro tre mesi a decorrere dalla data in cui i motivi della domanda sono apparsi per la prima volta 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 ».

- 14 Avendo le autorità nazionali interessate effettivamente fatto valere che il ritardo con cui l'interessata ha avviato l'azione costituiva un ostacolo alla sua domanda, la High Court, nella sua ordinanza 22 giugno 1990, ha deciso di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

« Se la sentenza della Corte di giustizia 24 marzo 1987, *McDermott e Cotter* (causa 286/85, Racc. pag. 1453), nella quale la Corte, resolvendo le questioni sottoposte 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 ».

- 15 Per una più ampia esposizione dell'ambito normativo e degli antefatti della causa principale, dello svolgimento del procedimento nonché delle osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte, si rinvia alla relazione d'udienza. Questi elementi del fascicolo saranno ripresi qui di seguito solo nella misura necessaria alla comprensione del ragionamento della Corte.
- 16 Secondo una giurisprudenza costante (v., in particolare, sentenze 16 dicembre 1976, *Rewe*, causa 33/76, Racc. pag. 1989, e 9 novembre 1983, *San Giorgio*, causa 199/82, Racc. pag. 3595), in mancanza di una specifica disciplina comunitaria, spetta all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare il giudice competente e stabilire le modalità procedurali delle azioni giudiziali intese a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza delle norme comunitarie aventi efficacia diretta, modalità che non possono, beninteso, 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.
- 17 Anche se, in via di principio, la fissazione di termini di ricorso ragionevoli a pena di decadenza soddisfa le due condizioni soprammenzionate, occorre tuttavia tener conto del carattere particolare delle direttive.
- 18 Ai sensi dell'art. 189, terzo comma, del Trattato, « la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi ». Benché tale disposizione 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 provvedimenti necessari per garantire la piena efficacia della direttiva, conformemente allo scopo che essa persegue (v. sentenza 10 aprile 1984, *Van Colson e Kamann*, causa 14/83, Racc. pag. 1891).
- 19 A tal riguardo occorre ricordare che gli Stati membri sono tenuti ad assicurare effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo sufficientemente chiaro e preciso affinché, nel caso in cui la direttiva miri ad attribuire dei diritti ai singoli, questi siano in grado di conoscere per intero i loro diritti ed eventualmente di valersene dinanzi ai giudici nazionali (v., in particolare, sentenza 9 aprile 1987, *Commissione/Italia*, causa 363/85, Racc. pag. 1733).

- 20 Solo in circostanze particolari, in ispecie nel caso in cui uno Stato membro abbia ommesso di emanare i provvedimenti di attuazione prescritti o abbia adottato provvedimenti non conformi ad una direttiva, gli amministratori hanno il diritto, secondo la giurisprudenza della Corte, di far valere in giudizio una direttiva nei confronti di uno Stato membro inadempiente. Questa garanzia minima, che deriva dal carattere vincolante dell'obbligo imposto dalle direttive agli Stati membri, non può servire a giustificare la mancata adozione in tempo utile, da parte di uno Stato membro, delle misure di attuazione adeguate allo scopo di ciascuna direttiva (v. sentenza 6 maggio 1980, Commissione/Belgio, causa 102/79, Racc. pag. 1473).
- 21 Infatti, finché la direttiva non è correttamente trasposta nel diritto nazionale, i singoli non sono stati posti in grado di avere piena conoscenza dei loro diritti. Tale situazione d'incertezza per i singoli sussiste anche dopo una sentenza con la quale la Corte ha dichiarato che lo Stato membro di cui trattasi non ha soddisfatto gli obblighi che ad esso incombono ai sensi della direttiva e anche se la Corte ha riconosciuto che l'una o l'altra delle disposizioni della direttiva è sufficientemente precisa ed incondizionata per essere fatta valere dinanzi ad un giudice nazionale.
- 22 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.
- 23 Ne deriva che, fino al momento della trasposizione corretta 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 della direttiva e che un termine di ricorso di diritto nazionale può cominciare a decorrere solo da tale momento.
- 24 Occorre quindi risolvere la questione pregiudiziale nel senso che 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, finché tale Stato membro non abbia trasposto correttamente le disposizioni di tale direttiva nel suo ordinamento giuridico interno.

Sulle spese

- 25 Le spese sostenute dal governo irlandese, dal governo dei Paesi Bassi e dal governo del Regno Unito nonché dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunciandosi sulla questione sottoposta dalla High Court d'Irlanda, con ordinanza 22 giugno 1990, dichiara:

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 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, finché tale Stato membro non abbia trasposto correttamente le disposizioni di tale direttiva nel suo ordinamento giuridico interno.

Due	O'Higgins	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco
Slynn	Kakouris	Joliet	Schockweiler
			Kapteyn

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 luglio 1991.

Il cancelliere

J.-G. Giraud

Il presidente

O. Due