

RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-338/91 *

I — Fatti e procedimento

1. La direttiva 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; in prosieguo: la «direttiva 79/7») si applica, a norma dell'art. 2, alla 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 ai lavoratori pensionati o invalidi.

Ai sensi dell'art. 3, n. 1, la direttiva 79/7 si applica ai regimi legali che assicurano una protezione contro i rischi seguenti: malattia, invalidità, vecchiaia, infortunio sul lavoro e malattia professionale e disoccupazione.

L'art. 3, n. 2, prevede che

«la presente direttiva non si applica alle disposizioni concernenti le prestazioni ai superstiti (...)».

A norma dell'art. 4, n. 1,

«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 d'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 e al mantenimento del diritto alle prestazioni».

Il termine di sei anni stabilito dall'art. 8 per l'attuazione della direttiva è scaduto, per i Paesi Bassi, il 23 dicembre 1984.

2. In questo paese l'Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (legge recante disciplina generale in materia di inabilità al lavoro, in prosieguo: l'«AAW») applicata dalle associazioni professionali («bedrijfsverenigingen»), prevede, al termine del primo anno di inabilità al lavoro, il diritto ad una prestazione fino al

* Lingua processuale: l'olandese.

raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età.

siasi altra opinione, sull'origine nazionale o sociale, sulla condizione economica, sulla nascita o su qualsiasi altra condizione».

Inizialmente l'AAW, entrata in vigore il 1° ottobre 1976, non conferiva alle donne coniugate alcun diritto a prestazioni per inabilità al lavoro. Tale diritto è stato esteso alle donne coniugate solo con il *Wet invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen* (legge 20 dicembre 1979 che istituisce la parità tra gli uomini e le donne in materia di diritto alle prestazioni, Stb. 1979, 708), con effetto dal 1° gennaio 1980. Tuttavia, tale estensione era condizionata a determinati requisiti tra cui quello che l'inabilità al lavoro della donna coniugata non fosse insorta prima del 1° ottobre 1975, vale a dire da più di un anno prima dell'entrata in vigore dell'AAW.

In forza di queste sentenze, dal 1° gennaio 1980, data di entrata in vigore della citata legge 20 dicembre 1979 che istituisce la parità tra uomini e donne in materia di diritto alle prestazioni, non si poteva più negare efficacia diretta ai sensi degli artt. 93 e 94 della costituzione olandese, all'art. 26 del patto internazionale per quanto concerne la parità di trattamento tra uomini e donne nell'ambito dell'AAW, talché da quella data le donne coniugate (la cui inabilità al lavoro fosse insorta prima del 1° ottobre 1975) avevano ugualmente diritto ad una prestazione a titolo dell'AAW.

Con diverse sentenze in data 5 gennaio 1988 (in particolare l'AAW 1983/S 90, pubblicata in *Rechtspraak Sociale Verzekering* 1988/200) il Centrale Raad van Beroep statuiva che il predetto requisito costituiva una discriminazione fondata sul sesso, poiché si applicava unicamente alle donne coniugate, discriminazione incompatibile con l'art. 26 del patto internazionale relativo ai diritti civili e politici (in prosieguo: il «patto internazionale») del 19 dicembre 1966 (*Recueil des traités*, volume 999, pag. 171) che dispone quanto segue:

«Tutti gli individui sono eguali dinanzi alla legge e hanno diritto, senza discriminazioni, ad una pari tutela da parte della legge. A questo riguardo, la legge deve proibire qualsiasi discriminazione e garantire a tutti gli individui una tutela eguale ed effettiva contro qualsiasi discriminazione, sia essa fondata sulla razza, sul colore, sul sesso, sulla lingua, sulla religione, sulle opinioni politiche o su qual-

L'art. 25, n. 2, dell'AAW stabilisce che la prestazione in caso di inabilità al lavoro comincia a decorrere al più presto un anno prima della data di presentazione della domanda o della concessione d'ufficio della prestazione salvo deroga concessa dall'associazione professionale competente in taluni casi particolari.

L'art. 32, n. 1, inizio e lett. b), dell'AAW stabilisce che

«la prestazione in caso di inabilità al lavoro è revocata:

(...);

b) qualora una donna, a cui è stata riconosciuta, acquisisca un diritto ad una pensione vedovile o ad una prestazione di

reversibilità temporanea a norma dell'Algemene Weduwen- en Wezenwet».

L'Algemene Weduwen-en Wezenwet (legge relativa al regime generale delle vedove e degli orfani, in prosieguo: l'«AWW»), applicata dalla Sociale Verzekeringsbank (ente previdenziale), prevede che la vedova di un iscritto al regime, ricorrendo determinati presupposti, percepisce una pensione di reversibilità fino al raggiungimento del sessantacinquesimo anno di età.

In base alla sua formulazione letterale, l'AWW non attribuisce il diritto ad una pensione di reversibilità ai vedovi. Tuttavia, con due sentenze del 7 dicembre 1988 (AWW 1987/17 e AWW 1987/46, pubblicate in *Rechtspraak Sociale Verzekering* 1989/67) il Centrale Raad van Beroep statuiva, sulla base dell'art. 26 del citato patto internazionale, che il diritto ad una prestazione a norma dell'AWW dev'essere accordato senza distinzioni di sesso.

Con successiva sentenza 30 gennaio 1991 (AWW 1990/105, pubblicata in *Rechtspraak Sociale Verzekering* 1991/82), il Centrale Raad van Beroep, adducendo soprattutto motivi di ordine pratico, faceva retroagire il diritto a prestazioni a titolo dell'AWW in favore dei vedovi al 23 dicembre 1984, data corrispondente al termine entro cui la direttiva 79/77 avrebbe dovuto trovare attuazione nel diritto nazionale. Inoltre, con sentenza 23 maggio 1991 (AWW 1986/322, pubblicata nell'*Administratiefrechtelijke Beslissingen* 1991, pag. 544), il Centrale Raad van Beroep decideva che gli effetti giuridici conseguenti alla concessione di una prestazione a norma dell'AWW dovevano integralmente applicarsi anche ai vedovi quando si trattava di prestazioni a norma di un'altra legge e che l'art. 32,

n. 1, inizio e lett. b), dell'AWW si estendeva conseguentemente anche agli uomini, talché, a far data dal 23 dicembre 1984, questa disposizione comportava anche per gli uomini la revoca della prestazione a norma dell'AWW, nell'ipotesi in cui essi acquisissero un diritto a pensione vedovile. Il Centrale Raad concludeva che, a decorrere da tale data, l'art. 32, n. 1, inizio, lett. b), dell'AWW non aveva effetti discriminatori diretti o indiretti nei confronti delle donne.

3. La ricorrente nella causa principale, signora H. Steenhorst-Neerings, nata il 13 agosto 1925, percepiva dal 1963 una pensione di invalidità a norma dell'Invaliditeitswet, la legge olandese relativa al regime di invalidità in vigore all'epoca. Il 17 maggio 1988, in seguito alle citate sentenze del Centrale Raad van Beroep 5 gennaio 1988, ella presentava una domanda di prestazioni a norma dell'AWW presso il Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (associazione professionale per i commercianti al minuto, gli artigiani e le casalinghe, in prosieguo: la «Detam»).

Con decisione 9 novembre 1989 la direzione della Detam, parte resistente nella causa principale, comunicava alla signora Steenhorst-Neerings che la prestazione veniva concessa sulla base di un'inabilità al lavoro dell'80-100% con decorrenza dal 17 maggio 1987, ossia da un anno prima della data della domanda, in conformità dell'art. 25, n. 2, dell'AWW. Con la medesima decisione, la direzione della Detam revocava, in conformità dell'art. 32, n. 1, inizio e lett. b) e con decorrenza 1° luglio 1989, la prestazione di cui trattasi, poiché la signora Steenhorst-Neerings riceveva da quella data una pensione di reversibilità a norma dell'AWW, in seguito al decesso del coniuge.

4. La signora Steenhorst-Neerings impugnava tale decisione dinanzi al Raad van Beroep di 's-Hertogenbosch. Quest'ultimo, ritenendo che la controversia prospettasse questioni relative all'interpretazione del diritto comunitario decideva, con ordinanza 17 dicembre 1991 e in conformità all'art. 177 del Trattato CEE, di sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto comunitario imponga che le prestazioni a titolo dell'AAW (*Algemene Arbeidsongeschiktheidswet*) siano concesse con effetto retroattivo al 23 dicembre 1984 (data di scadenza del termine stabilito per l'attuazione della direttiva 79/7/CEE) alle donne coniugate la cui inabilità al lavoro sia insorta anteriormente al 1° ottobre 1975, qualora, per i motivi indicati nell'ordinanza di rinvio, queste donne abbiano presentato una domanda relativa a tali prestazioni solo dopo il 5 gennaio 1988 (data delle sentenze del Centrale Raad van Beroep relative alla parità di trattamento tra uomini e donne).

2) Se una disposizione di diritto nazionale quale quella di cui all'art. 32, n. 1, inizio e lett. b), dell'AAW sia compatibile con l'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7/CEE qualora tale disposizione nazionale venga di fatto (da non prima del 1° dicembre 1987) applicata sia alle vedove sia ai vedovi in stato di inabilità al lavoro, ma, secondo la sua formulazione letterale, riguardi solo le vedove che si trovino in tale stato».

5. Nell'ordinanza di rinvio il Raad van Beroep, nell'intento di spiegare i motivi che l'hanno indotto a deferire la prima questione, premette che a parte alcune eccezioni le donne coniugate hanno presentato domanda di prestazioni a norma dell'AAW soltanto dopo le citate sentenze del Centrale Raad van Beroep 5 gennaio 1988, atteso che prima di tale data le associazioni professionali ed il governo olandese ritenevano che l'AAW non contenesse più alcuna discriminazione tra donne (coniugate) e uomini e che le domande presentate dalle donne (coniugate) sarebbero state sistematicamente respinte. Esso rileva inoltre che il Centrale Raad van Beroep, con decisione 8 agosto 1991 (AAW 1990/287), ha accolto l'argomento secondo cui una tale situazione «d'incertezza» può configurare un «caso particolare» ai sensi dell'art. 25, n. 2, dell'AAW. Tuttavia tale decisione non contiene ancora alcuna valutazione sulla politica di un'associazione professionale consistente nell'attribuire effetto alla prestazione a titolo dell'AAW da una data anteriore ad un anno dalla domanda solo in caso di «particolare rigidità» nei confronti dell'avente diritto.

Secondo il giudice nazionale la questione è quindi se, ed eventualmente in quale misura, le associazioni professionali debbano fare uso della loro facoltà di concedere la prestazione in forza dell'AAW alle donne coniugate in stato di inabilità al lavoro con effetto da una data anteriore ad un anno dalla presentazione della domanda. Al riguardo il Raad van Beroep constata anzitutto che le donne possono far valere il diritto ad una prestazione a norma dell'AAW, sulla base della direttiva 79/7, a decorrere dal 23 dicembre 1984. Esso rinvia quindi alla sentenza della Corte 25 luglio 1991, causa C-208/90, Emmott (Racc. pag. I-4269, punto 22 della motivazione) da cui emerge che solo a partire dal momento in cui uno Stato membro ha correttamente attuato le disposizioni di una

direttiva sono opponibili ai cittadini i termini entro i quali essi debbono far valere i loro diritti, e si chiede se l'applicazione della citata giurisprudenza al caso di specie, nel quale, quando la signora Steenhorst-Neerings aveva presentato la sua domanda, il legislatore olandese non aveva ancora proceduto ad una corretta ed integrale attuazione della direttiva 79/7, non debba indurre a concludere che il termine fissato dall'art. 25, n. 2, dell'AAW non possa in alcun modo essere opposto all'interessato, con la conseguenza che la questione dell'esistenza o meno di un «caso particolare», che imponga una deroga a tale termine, non sorga affatto.

Per quanto concerne la seconda questione, il Raad van Beroep richiamandosi all'ordinanza di rinvio nella causa C-337/91 (A. M. Van Gemert-Derks-Bestuur van de Nieuwe Industriële Bedrijfsvereniging, Racc. 1993, pag. I-5435), osserva anzitutto che una pensione in favore dei superstiti può, di norma, essere effettivamente concessa ai vedovi soltanto con decorrenza dal 1° dicembre 1987 e che, inoltre, soltanto a partire da tale data l'art. 32, n. 1, inizio e lett. b), dell'AAW prescrive in effetti la sostituzione della prestazione (più elevata) a norma dell'AAW con la pensione (meno elevata) a norma dell'AWW sia per i vedovi sia per le vedove in stato di inabilità al lavoro. Infatti, benché il Centrale Raad van Beroep abbia statuito che questa disposizione si applica ugualmente agli uomini dal 23 dicembre 1984, data in cui la direttiva 79/7 avrebbe dovuto trovare attuazione nel diritto nazionale, poiché la pensione di reversibilità prevista dall'AWW non può, al di fuori di «casi particolari», decorrere da una data anteriore ad un anno dalla presentazione della domanda, conformemente all'art. 25, n. 3, dell'AWW, una pensione di reversibilità potrebbe essere con-

cessa ai vedovi, normalmente, soltanto con decorrenza dal 1° dicembre 1987, atteso che questi ultimi hanno presentato domande in tal senso, a parte qualche eccezione, solo dopo le citate sentenze del Centrale Raad van Beroep 7 dicembre 1988.

Il Raad van Beroep fa rilevare in seguito che, dal 1° dicembre 1987 e, in ogni caso, dal 1° luglio 1989, data a partire dalla quale è stata revocata alla signora Steenhorst-Neerings la prestazione a norma dell'AAW conformemente all'art. 32, n. 1, inizio e lett. b), dell'AAW, tale disposizione comporta di fatto, sulla scorta della giurisprudenza del Centrale Raad, la revoca della prestazione dell'AAW anche ai vedovi in stato di inabilità al lavoro. Cionondimeno, secondo la formulazione letterale della norma, essa resta discriminatoria nei confronti delle vedove che si trovano nello stesso stato. Il Raad van Beroep dubita che tale situazione sia compatibile con il diritto comunitario e si richiama, in particolare, alla sentenza 4 aprile 1974, causa 167/73, Commissione/Francia (Racc. pag. 359), nella quale la Corte ha constatato che la Francia era venuta meno agli obblighi imposti dalle pertinenti norme comunitarie avendo mantenuto inalterata una disposizione che in base alla sua formulazione letterale era discriminatoria, ma che, nella pratica, non era applicata in modo discriminatorio in virtù di circolari amministrative.

6. L'ordinanza del Raad van Beroep di 's-Hertogenbosch è stata registrata presso la cancelleria della Corte il 30 dicembre 1991.

7. Conformemente all'art. 20 del Protocollo sullo Statuto CEE della Corte di giustizia, hanno presentato osservazioni scritte, il 10 aprile 1992 il governo olandese, rappresentato dal signor T. P. Hofstee, vice segretario generale presso il ministero degli Affari esteri, il 13 aprile 1992 la Commissione delle

Comunità europee, rappresentata dalla signora Karen Banks e dal signor Ben Smulders, membri del servizio giuridico, in qualità di agenti, ed il 14 aprile 1992 il Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen, resistente nella causa principale, rappresentato dall'avv. E. H. Pijnacker Hordijk, del foro di Amsterdam.

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

II — Osservazioni scritte presentate dalle parti

A — Sulla prima questione pregiudiziale

1. La *Detam* fa rilevare, preliminarmente, che le leggi olandesi in materia di previdenza sociale e più particolarmente l'AAW e l'AWW si fondano sulla premessa che le persone che hanno diritto a prestazioni non possono perdere tale diritto per il solo fatto che esse non hanno presentato la relativa domanda presso le autorità competenti entro un termine prescritto dopo il verificarsi del fatto o del rischio che fa sorgere il diritto alla prestazione. Tuttavia, poiché è necessario, per determinati motivi connessi al controllo delle domande e al rispetto della certezza delle previsioni di bilancio, impedire che gli aventi diritto a prestazioni possano far valere il loro diritto con effetto retroattivo ad un periodo troppo remoto, le leggi in parola contengono generalmente una disposizione che prevede che una prestazione non possa decorrere prima di un determinato periodo antecedente al giorno di presentazione della

domanda, salvo deroga concessa dalle autorità amministrative per «casi particolari».

La *Detam* precisa in seguito che, secondo la giurisprudenza olandese, quando la mancata presentazione della domanda è imputabile allo stesso titolare del diritto alla prestazione, non sussiste alcun «caso particolare» né si può accordare una deroga. Per quanto concerne le domande presentate con effetto retroattivo, che facciano riferimento ad una norma di rango superiore di diritto nazionale, di diritto comunitario o di diritto internazionale pubblico, il Centrale Raad van Beroep ha ammesso che non vi era alcuna omissione imputabile al titolare del diritto alla prestazione allorché, durante il periodo per il quale egli desiderava far valere i suoi diritti, l'applicabilità della norma di rango superiore in questione non fosse stata ancora accertata in sede giurisdizionale. Tuttavia, sempre secondo la giurisprudenza del Centrale Raad, affinché ricorra un «caso particolare» e possa essere concessa una deroga, non basta che non vi sia un'omissione di domanda imputabile al titolare del diritto alla prestazione, ma occorre altresì che, in caso di applicazione del limite di un anno dell'effetto retroattivo, ricorra un caso di «particolare rigidità nei confronti del titolare del diritto alla prestazione». Ciò si verificherebbe qualora il titolare potesse provare di aver percepito un reddito totale inferiore al «minimo sociale» nei periodi di cui alla domanda. Secondo la *Detam* quest'ultimo criterio confermerebbe il principio secondo cui la previdenza sociale olandese intende garantire un reddito base perlomeno pari al minimo sociale e tiene adeguatamente conto delle esigenze connesse alla possibilità di controllare, sul piano amministrativo e finanziario, le domande relative ad un passato più o meno remoto. Tali esigenze sono tanto più rilevanti in quanto le prestazioni di previdenza sociale sono finanziate con un sistema di stanziamento

mento globale: le domande che gli iscritti al regime previdenziale presentano nel corso di un anno debbono, in linea di principio, essere coperte dai contributi versati nel corso dello stesso anno. Stando così le cose, l'equilibrio del sistema previdenziale rischierebbe di essere seriamente compromesso se occorresse tener conto di domande aventi effetto retroattivo esteso a numerosi anni.

La Detam ricorda infine che, nella citata sentenza Emmott del 25 luglio 1991, la Corte ha dichiarato 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» (punto 23 della motivazione).

Tenuto conto delle caratteristiche testé descritte delle leggi olandesi in materia previdenziale, essa ritiene tuttavia che le considerazioni svolte dalla Corte nella sentenza Emmott non si possano applicare puramente e semplicemente alla limitazione dell'effetto retroattivo delle domande di cui all'art. 25, n. 2, dell'AAW. Quella causa, infatti, verteva sulla questione se un termine di prescrizione per esperire un'azione giudiziaria potesse essere opposto all'interessato che non era ragionevolmente in grado di conoscere i suoi diritti. Secondo la Detam, infatti, la disposizione dell'art. 25, n. 2, dell'AAW non concerne i diritti processuali dei singoli, bensì la

portata di una prestazione oggetto di una domanda con effetto retroattivo e non è dunque espressione del principio giuridico secondo il quale gli interessati debbono far valere i loro diritti entro un termine ragionevole, pena l'irricevibilità delle loro domande. Conseguentemente essa propone di risolvere negativamente la prima questione pregiudiziale.

2. Secondo il *governo olandese*, il legislatore olandese, nell'adottare un provvedimento come quello di cui all'art. 25, n. 2, dell'AAW, ha realizzato un equilibrio accettabile tra:

- l'interesse degli aventi diritto a una prestazione a poter far valere le loro domande per un determinato periodo nel passato e
- gli interessi legittimi dell'amministrazione che, in linea generale, non può essere tenuta a versare prestazioni relative a periodi lontani nel tempo, in quanto ciò comporterebbe sforzi eccessivi per valutare se durante quel periodo l'interessato soddisfacesse i requisiti per ottenere il diritto alla prestazione. Ciò implicherebbe inoltre l'impossibilità di adottare misure, come prevede la legge, per reintegrare nel mondo del lavoro i titolari di diritti a prestazioni, permettendo così di diminuire l'onere derivante da prestazioni evitabili.

Inoltre, occorre rilevare che l'art. 25, n. 2, dell'AAW non elimina l'effetto retroattivo del diritto alla prestazione a norma dell'AAW. Infatti, esso prevede la possibilità di

concedere in ogni caso una prestazione con effetto retroattivo di un anno nonché la possibilità di accordare, in casi particolari, un effetto retroattivo anche più esteso.

Secondo il governo olandese, le considerazioni che precedono contraddistinguono il caso di specie da quello che ha portato alla citata sentenza Emmott. L'art. 25, n. 2, dell'AAW non istituisce un termine di ricorso di diritto interno che potrebbe essere opposto alla concessione di una prestazione previdenziale, come nella causa Emmott, ma serve a determinare la portata materiale delle domande presentate a norma dell'AAW. In circostanze particolari, la sentenza Emmott introduce altresì una sfumatura alla giurisprudenza costante della Corte secondo cui, in assenza di una normativa comunitaria in materia, spetta in primo luogo all'ordinamento giuridico interno dettare norme (in particolare processuali) per consentire azioni giudiziarie destinate a garantire la tutela dei diritti che i singoli traggono da disposizioni di diritto comunitario direttamente applicabili.

Pertanto, il governo olandese ritiene di potere ragionevolmente applicare una disposizione quale l'art. 25, n. 2, dell'AAW, tanto più che essa riguarda in modo identico gli uomini e le donne per domande fondate unicamente sul diritto interno e che, tenuto conto della possibilità di deroga ivi prevista, non impedisce l'esercizio dei diritti derivanti dal diritto comunitario. Esso segnala infine che la Commissione non ha mai formulato alcuna riserva su tale norma.

3. La *Commissione* fa notare innanzi tutto che i Paesi Bassi, dal punto di vista degli obblighi loro incombenti a norma della direttiva 79/7, erano incontestabilmente inadempienti, poiché se la signora Steenhorst-Neerings fosse stata un uomo avrebbe potuto richiedere una prestazione a norma dell'AAW. Essa ritiene inoltre che la limitazione dell'effetto retroattivo delle domande presentate a norma dell'AAW non è illegittima per sé, nel senso che è comprensibile che, onde evitare gravi squilibri finanziari, vengano fissati limiti al periodo per cui è possibile rivendicare presso le autorità pubbliche le prestazioni dovute nel passato.

Tuttavia, alla luce della citata sentenza Emmott, la Commissione ritiene determinante il fatto che i Paesi Bassi non hanno attuato la direttiva 79/7 entro il termine loro assegnato. Nella causa Emmott l'interessata era decaduta dal suo diritto alla parità di trattamento perché non aveva agito tempestivamente in giudizio dinanzi all'autorità giudiziaria; nel caso di specie, il diritto dell'interessata viene limitato poiché essa non ha presentato prima la sua domanda presso l'amministrazione. In entrambi i casi all'interessata non si potrebbe imputare alcuna negligenza, poiché lo Stato membro è inadempiente per quanto concerne l'attuazione della direttiva, ragion per cui essa non è stata sufficientemente informata della portata del suo diritto alla parità di trattamento.

Conseguentemente, la Commissione propone di risolvere la prima questione pregiudiziale come segue:

«Il diritto comunitario impone che una prestazione venga concessa con effetto retroattivo al 23 dicembre 1984 (data di scadenza del termine per l'attuazione della direttiva 79/7/CEE del Consiglio) alle donne coniugate la cui inabilità al lavoro sia insorta prima del 1° ottobre 1975, qualora le interessate, per ragioni indipendenti dalla loro volontà e risultanti da un'attuazione tardiva della citata direttiva nel diritto nazionale, abbiano presentato la domanda relativa a tale prestazione soltanto dopo il 5 gennaio 1988».

B — Sulla seconda questione pregiudiziale

1. In via preliminare, la *Detam* fa rilevare come uno dei principi fondamentali del diritto olandese in materia di previdenza sociale sia quello in forza del quale l'iscritto non può pretendere simultaneamente più di una prestazione base al livello minimo rispettivamente per vecchiaia, inabilità al lavoro o decesso del coniuge. Poiché le leggi in materia di previdenza sociale che coprono tali rischi sono tutte intese ad assicurare che i singoli possano, in linea generale, percepire un reddito garantito corrispondente al «minimo sociale», è evidente che i diritti a prestazione non sono cumulabili. Secondo la *Detam*, il cumulo dei diritti renderebbe d'altronde impossibile il finanziamento del sistema di previdenza sociale.

La *Detam* ricorda poi che, in seguito alla citata sentenza del Centrale Raad van Beroep 23 maggio 1991 (AAW 1986/322), l'art. 32, n. 1, inizio e lett. b), dell'AAW è applicabile anche ai vedovi. Inoltre, la pensione di reversibilità a favore delle vedove con un figlio a carico di meno di 18 anni ammonta al 100% del salario minimo netto ed è quindi sempre superiore ad una prestazione a norma del-

l'AAW, che raggiunge al massimo il 70% del salario minimo netto. Quanto alla pensione di reversibilità a favore delle vedove senza figli minori di 18 anni a carico, questa ammonta al 70% del salario minimo netto ed è pressoché o del tutto equivalente alla prestazione completa a norma dell'AAW. Solo in situazioni eccezionali l'importo della pensione di reversibilità può essere inferiore alla prestazione a norma dell'AAW.

La *Detam* fa infine rilevare che non esiste, contrariamente a quanto sembra emergere dall'ordinanza di rinvio, un passaggio automatico dalla prestazione a norma dell'AAW ad una pensione a norma dell'AWW. Il diritto ad una prestazione a norma dell'AAW si estingue unicamente allorché il titolare presenta una domanda di pensione a norma dell'AWW e non ritira tale domanda. Al momento della presentazione della domanda a norma dell'AWW, il titolare è informato delle conseguenze pecuniarie inerenti al passaggio dal regime dell'AAW a quello dell'AWW e ciò potrebbe indurlo a ritirare la domanda al fine di conservare la prestazione, più elevata, a norma dell'AAW. In tale circostanza, egli non perde il diritto di presentare successivamente una nuova domanda di pensione a norma dell'AWW qualora, ad esempio, la percentuale di inabilità al lavoro si riduca. La *Detam* rinvia a tal proposito alla direttiva 1° novembre 1990, 90/21, della Sociale Verzekeringsbank, relativa all'evoluzione dei diritti ed alla loro applicazione.

Conseguentemente la *Detam* propone alla Corte di dichiarare priva di oggetto la

seconda questione pregiudiziale, poiché fondata su una premessa errata nei fatti, ossia che l'applicazione dell'art. 32, n. 2, inizio e lett. b), dell'AAW comporti automaticamente la diminuzione dei diritti a prestazione della donna coniugata in stato di inabilità al lavoro nel caso in cui diventi vedova.

In subordine la Detam propone alla Corte di risolvere la seconda questione pregiudiziale nel senso che la direttiva 79/7 non si oppone all'applicazione di una norma nazionale quale quella controversa nel caso di specie. Una risposta negativa s'impone tanto più che la parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore delle prestazioni a favore dei superstiti, quale è attuata nella prassi ma non ancora nel testo dell'AWW né in quello dell'art. 32 dell'AAW, non discende da alcuna norma di diritto comunitario. Infatti, l'art. 3, n. 2, della direttiva 79/7 prevede espressamente che esso «non si applica alle disposizioni concernenti le prestazioni ai superstiti».

2. Il governo olandese fa rilevare anzitutto che la seconda questione pregiudiziale si basa sulla premessa secondo la quale le disposizioni che disciplinano il concorso di prestazioni, come l'art. 32, n. 1, inizio e lett. b), dell'AAW, rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 79/7. Orbene, tenuto conto dell'art. 3, n. 1, della direttiva, ai cui sensi quest'ultima si applica ai «regimi legali» in materia di invalidità, e del n. 2 del medesimo articolo, che esclude dal suo campo d'applicazione le «disposizioni» concernenti le prestazioni ai superstiti, occorre domandarsi se le «disposizioni» concernenti le prestazioni ai superstiti ricomprese nei «regimi

legali» quali l'AAW, che concernono i rischi di cui all'art. 3 della direttiva 79/7, non debbano ugualmente essere escluse dall'ambito di applicazione della medesima. In caso di risposta affermativa, una norma come l'art. 32, n. 1, inizio e lett. b), dell'AAW, che disciplina il concorso di prestazioni non sarebbe riconducibile alla sfera della direttiva 79/7, poiché tale norma rinvia all'AWW.

Ad abundantiam, nell'ipotesi in cui il giudice di rinvio, con la seconda questione, intendesse accertare se una disposizione nazionale, quale l'art. 32, n. 1, inizio e lett. b), dell'AAW, sia compatibile con la direttiva 79/7, il governo olandese rinvia, per motivi di concisione, alle osservazioni scritte presentate a tale riguardo nella citata causa C-337/91. Nell'ipotesi in cui, per contro, si volesse accertare se il diritto olandese e più precisamente l'art. 32, n. 1, inizio e lett. b), dell'AAW sia incompatibile con tale direttiva, per il fatto che la sua formulazione letterale riguarda esclusivamente le vedove in stato di inabilità al lavoro, il governo olandese obietta che, sino all'adozione da parte del parlamento olandese del progetto inteso a introdurre una *Algemene Nabestaandenwet* (legge che istituisce un regime generale a favore dei superstiti, *Kamerstukken II*, 1990-1991, 22013, nn. 1-3) destinata a sancire ex lege, indipendentemente dagli obblighi derivanti dal diritto comunitario, il principio della parità tra gli uomini e le donne in materia di prestazioni ai superstiti, è difficile adottare un'altra formulazione letterale che non operi una distinzione fra i sessi nei regimi legali che si riferiscono all'AWW attualmente

in vigore. Poiché i giudici olandesi hanno stabilito che l'AAW dev'essere applicata senza distinzione di sesso, sarebbe comunque accettabile che l'art. 32, n. 1, inizio e lett. b), dell'AAW fosse applicato, conformemente a questa giurisprudenza, senza distinzione di sesso, anche se il testo di quelle disposizioni non è attualmente formulato in tal modo. Secondo il governo olandese, la Corte ha suggerito un approccio analogo nella sentenza 20 marzo 1984, cause riunite 75/82 e 117/82, Razzouk e Beydoun/Commissione (Racc. pag. 1509, punto 19 della motivazione), vertente su una causa di personale.

3. La *Commissione* ricorda innanzi tutto la giurisprudenza costante della Corte (v., in particolare, sentenza 23 maggio 1985, causa 29/84, Commissione/Germania, Racc. pag. 1661) secondo cui la trasposizione di una direttiva nel diritto nazionale non richiede necessariamente che le disposizioni di tale direttiva siano richiamate formalmente e letteralmente in una disposizione di legge espressa e specifica, dal momento che, secondo il contenuto della direttiva, il contesto giuridico generale è sufficiente se esso garantisce effettivamente la piena applicazione della direttiva in modo chiaro e preciso, cosicché, se la direttiva mira ad attribuire diritti ai cittadini, i beneficiari siano posti in grado di conoscere la piena portata dei loro diritti ed eventualmente di avvalersene dinanzi ai giudici nazionali. Orbene, secondo la Commissione, dall'ordinanza di rinvio emerge che sia la giurisprudenza della Corte suprema dei Paesi Bassi, vale a dire il

Centrale Raad van Beroep, sia la prassi seguita dall'amministrazione alla quale è demandata l'applicazione dell'AAW, vale a dire le associazioni professionali, sono attualmente conformi alla direttiva per quanto concerne i diritti che le donne divenute inabili al lavoro anteriormente al 1° ottobre 1975 possono far valere a norma di tale legge.

La Commissione ritiene, inoltre, che sulla base dei fatti a sua conoscenza non si possa concludere che sussista nel caso di specie un rischio di incertezza giuridica analogo a quello menzionato dalla citata sentenza della Corte 4 aprile 1974, Commissione/Francia. Essa propone pertanto di risolvere la seconda questione pregiudiziale come segue:

«È compatibile con l'art. 4, n. 1, della direttiva del Consiglio 79/7/CEE una norma di diritto nazionale concernente il diritto ad una prestazione in forza di un regime previdenziale generale, nel senso sopra menzionato, la quale secondo la sua formulazione letterale riguarda unicamente le vedove in stato di inabilità al lavoro, ma sia applicata dalla giurisprudenza nazionale e dall'amministrazione a ciò preposta senza discriminazione tra vedove e vedovi inabili al lavoro, offrendo nel contempo una certezza del diritto sufficiente».

P. J. G. Kapteyn

giudice relatore