

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
NIAL FENNELLY

presentate il 14 dicembre 1995 \*

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Centrale Raad van Beroep olandese (tribunale di appello competente in materia di previdenza sociale) chiede in sostanza un chiarimento in merito alla sentenza pronunciata dalla Corte nel procedimento Roks<sup>1</sup>. Essa riguarda alcune disposizioni della normativa olandese sulla previdenza sociale le quali pregiudicano un numero ben più elevato di donne che di uomini, ma che troverebbero una giustificazione oggettiva alla luce degli obiettivi di politica sociali perseguiti dalla stessa normativa.

alle previsioni 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<sup>3</sup> (in prosieguo: la «direttiva»).

3. L'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva è così definito nel suo art. 2:

Contesto giuridico e di fatto

2. La domanda in esame riguarda in particolare alcune modifiche alla legge olandese che istituisce un regime generale in materia di incapacità lavorativa, la *Nederlandse Algemene Arbeidsongeschiktheidswet*<sup>2</sup> (in prosieguo: l'«AAW»), introdotte in conformità

«La presente direttiva si applica 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».

\* Lingua originale: l'inglese.

1 — Sentenza 24 febbraio 1994, causa C-343/92, Roks e a. (Racc. pag. I-571; in prosieguo: la «sentenza Roks»).

2 — Legge 11 dicembre 1975, *Staatsblad* 674, come modificata.

3 — GU 1979, L 6, pag. 24.

Ai sensi dell'art. 4 della direttiva

4. L'AAW, con le sue successive modifiche, è stata ben riassunta, ai nostri fini, nella sentenza Roks:

«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:

«3 Originariamente l'AAW, entrata in vigore il 1° ottobre 1976, conferiva tanto agli uomini quanto alle donne non coniugate, a fronte di un'incapacità lavorativa di un anno, il diritto ad una prestazione per incapacità lavorativa il cui importo non dipendeva né da altri eventuali redditi del destinatario né dalla perdita di reddito da questo subita.

— il campo di applicazione dei regimi [previdenziali cui si riferisce la direttiva] e le condizioni di ammissione ad essi, (...)».

La direttiva si applica ai regimi legali che assicurano una protezione contro i rischi, tra l'altro, di malattia e invalidità <sup>4</sup>. Ai sensi dell'art. 8, la direttiva andava attuata entro il 23 dicembre 1984. L'art. 4, n. 1, della direttiva è dotato di efficacia diretta in mancanza di una tempestiva e corretta trasposizione <sup>5</sup>.

4 Il diritto alla prestazione ai sensi dell'AAW è stato esteso alle donne coniugate dal Wet invoering gelijke uitkeringsrechten voor mannen en vrouwen (legge che istituisce la parità tra gli uomini e le donne in materia di diritto alle prestazioni) del 20 dicembre 1979 <sup>6</sup>. Detta legge subordinava il diritto alla prestazione per tutti gli assicurati, tranne talune categorie, alla condizione che il destinatario avesse percepito, nel corso dell'anno precedente l'inizio della sua incapacità lavorativa, per il suo lavoro ovvero in relazione allo stesso un determinato reddito, superiore o pari, inizialmente, a 3 423,81 HFL (in prosieguo: il "requisito del reddito"). Tale requisito valeva per tutte le persone la cui incapacità lavorativa fosse sorta dopo il 1° gennaio 1979.

4 — V. art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva.

5 — V. sentenza 4 dicembre 1986, Stato dei Paesi Bassi/Federatie Nederlandse Vakbeweging (Racc. pag. 3855, punti 12 a 23); v. anche, ad esempio, sentenze 24 marzo 1987, causa 286/85, McDermott e Cotter (Racc. pag. 1453, punto 17), 11 luglio 1991, causa C-31/90, Johnson (Racc. pag. I-3723, punto 36), e Roks (citata alla nota 1), punto 18.

6 — Citata nelle presenti conclusioni come «la legge del 1979».

- 5 In forza delle disposizioni transitorie della citata legge 20 dicembre 1979, gli uomini e le donne non coniugate, la cui incapacità lavorativa fosse sorta prima del 1° gennaio 1979, continuavano ad avere diritto alla prestazione senza dover soddisfare il requisito del reddito. Le donne coniugate la cui incapacità era anteriore al 1° ottobre 1975 non avevano alcun diritto alla prestazione, anche qualora potessero soddisfare il requisito del reddito. Quanto alle donne coniugate la cui incapacità fosse sorta tra il 1° ottobre 1975 e il 1° gennaio 1979, esse avevano diritto alla prestazione soltanto ove ricorresse il requisito del reddito.
- 6 Con diverse sentenze del 5 gennaio 1988 il Centrale Raad van Beroep ha dichiarato che queste disposizioni transitorie costituivano una discriminazione fondata sul sesso, incompatibile con l'art. 26 del patto internazionale sui diritti civili e politici del 19 dicembre 1966<sup>7</sup>, e che le donne coniugate la cui incapacità lavorativa era anteriore al 1° gennaio 1979 avevano diritto, con effetto dal 1° gennaio 1980, data dell'entrata in vigore della legge 20 dicembre 1979, ad una prestazione a titolo dell'AAW alle stesse condizioni degli uomini, vale a dire senza requisito di reddito, anche qualora l'inizio della loro incapacità fosse anteriore al 1° ottobre 1975.
- 7 Le disposizioni transitorie giudicate discriminatorie nei confronti delle donne coniugate sono state abrogate con legge 3 maggio 1989<sup>8</sup>. Questa legge ha disposto tuttavia, all'art. III, che le persone la cui incapacità lavorativa fosse anteriore al 1° gennaio 1979 e che avessero presentato una domanda di prestazione ai sensi dell'AAW dopo il 3 maggio 1989 avrebbero dovuto soddisfare il requisito del reddito e, all'art. IV, che la prestazione ai sensi dell'AAW doveva essere revocata nei confronti delle persone la cui incapacità lavorativa fosse anteriore al 1° gennaio 1979, ove per queste non ricorresse il requisito del reddito. Questa revoca, prevista inizialmente a partire dal 1° giugno 1990, è stata poi rinviata da una legge successiva al 1° luglio 1991.
- 8 Con sentenza 23 giugno 1992, il Centrale Raad van Beroep ha dichiarato che l'importo del requisito del reddito — nel 1988 pari a 4 403,52 HFL all'anno — costituiva un'indiretta discriminazione nei confronti delle donne, in contrasto con l'art. 26 del citato patto internazionale nonché con l'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7, e che il requisito del reddito doveva considerarsi soddisfatto qualora il destinatario avesse, nel corso dell'anno precedente l'insorgere della sua incapacità lavorativa, percepito un "certo reddito"<sup>9</sup>.

8 — Menzionata in queste conclusioni come la «legge del 1989».

9 — Sentenza Roks, citata, punti 3-8. Le questioni sottoposte dal Centrale Raad van Beroep nel caso ora in esame fanno riferimento al requisito del reddito come interpretato da quello stesso tribunale il 23 giugno 1992, vale a dire come requisito di «un certo reddito». L'espressione «requisito del reddito» verrà usata in quest'accezione nell'analisi che segue; v. infra, paragrafo 15.

7 — *Recueil des traités*, vol. 999, pag. 171.

5. Nelle cause cui si riferisce il procedimento Roks, alcuni soggetti, richiedenti o già titolari di una prestazione previdenziale, interessati dalla legge del 1989, avevano impugnato le decisioni con cui tali prestazioni erano state loro negate o revocate. Il Raad van Beroep di 's-Hertogenbosch ha chiesto alla Corte una pronuncia pregiudiziale su alcune questioni. Due di queste (la seconda e la terza) rivestono una particolare importanza ai fini del presente procedimento<sup>10</sup>. Con il secondo quesito il giudice a quo chiedeva se la soppressione, con effetti futuri, di un diritto acquisito in forza dell'efficacia diretta nel diritto comunitario della disposizione di una direttiva che non è stata correttamente attuata fosse incompatibile con il principio di diritto comunitario della certezza del diritto. La Corte ha risolto la questione nei termini seguenti:

«Il diritto comunitario non osta all'introduzione di una normativa nazionale che, subordinando il mantenimento di una prestazione per incapacità lavorativa ad un requisito applicabile d'ora in poi tanto agli uomini quanto alle donne, abbia l'effetto di revocare nei confronti di queste ultime, per il futuro, taluni diritti loro conferiti dall'efficacia diretta dell'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7/CEE».

6. Con il terzo quesito posto nel procedimento Roks, il giudice nazionale ha chiesto se disposizioni quali quelle della legge del

1989 che pregiudicavano in pratica esclusivamente (per quanto riguarda le domande nuove) o in gran parte (per quanto riguarda la revoca di diritti già riconosciuti) le donne coniugate e che comportavano quindi in via di principio una discriminazione indiretta contro le donne, ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva, potessero essere oggettivamente giustificate da considerazioni di bilancio. La Corte ha dichiarato quanto segue:

«L'art. 4, n. 1, della direttiva 79/7/CEE osta all'applicazione di una normativa nazionale che subordini la concessione di una prestazione per incapacità lavorativa al requisito di aver percepito un determinato reddito nel corso dell'anno precedente l'insorgere dell'incapacità e che, pur non distinguendo a seconda del sesso, riguardi un numero molto maggiore di donne che di uomini, anche qualora l'adozione di una normativa nazionale siffatta sia giustificata da considerazioni di bilancio».

7. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale trae origine da due controversie all'esame del Centrale Raad van Beroep: la prima vede quale ricorrente la signora Posthuma, la seconda il signor Oztürk. Il diritto ad una prestazione riconosciuto alla signora Posthuma era stato revocato in forza della modifica introdotta nell'AAW dalla legge del 1989, che aveva esteso il requisito del reddito ai soggetti la cui incapacità lavorativa era sorta anteriormente al 1° gennaio 1979; il diritto ad una prestazione era stato

10 — Nel procedimento Roks la prima questione riguardava la revoca retroattiva del diritto a una prestazione, acquisito ma non reclamato per il periodo dal 23 dicembre 1984 al 3 maggio 1989 in forza dell'efficacia diretta dell'art. 4, n. 1, della direttiva. La quarta questione sollevava il problema del diritto delle persone che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva di far valere dinanzi ai giudici nazionali le disposizioni della stessa.

invece negato al signor Oztürk in conformità alla prima modifica introdotta all'AAW con la legge del 1979, che aveva introdotto il requisito del reddito per i casi di incapacità lavorativa sorti dopo il 1° gennaio 1979.

8. La signora Posthuma, una donna coniugata che esercitava un'attività di lavoro autonomo, ha smesso di lavorare alla fine del 1974 per ragioni di salute e le è stata riconosciuta un'incapacità lavorativa a decorrere dal 1° ottobre 1976 (periodo in cui, in quanto donna sposata, non aveva diritto ad alcuna prestazione). In seguito alle decisioni del Centrale Raad van Beroep del 1988, sopra menzionate, ella ha presentato con esito favorevole una domanda di prestazione per incapacità lavorativa all'autorità competente, il Bestuur van de Bedrijfsvereniging voor Detailhandel, Ambachten en Huisvrouwen (direzione dell'associazione professionale per il commercio al dettaglio, gli artigiani e le casalinghe; in prosieguo: la «Detam») <sup>11</sup>. In forza dell'art. IV della legge del 1989, come modificata, i benefici concessi sono stati successivamente revocati dalla Detam <sup>12</sup> con effetto dal 1° luglio 1991, in quanto non risultava soddisfatto il requisito del reddito per l'anno precedente l'insorgere dell'incapacità lavorativa <sup>13</sup>. La signora Posthuma si è appellata dinanzi al Centrale Raad van Beroep contro la decisione con cui l'Arron-

dissementsrechtbank di Rotterdam (tribunale distrettuale) aveva respinto il ricorso proposto contro la decisione della Detam.

9. Il signor Oztürk ha lavorato fino al 1988. Egli ha percepito un'indennità di disoccupazione fino al 17 aprile 1990, data in cui ha trovato un nuovo lavoro. La sua attività lavorativa è stata però nuovamente interrotta il 13 settembre 1990 per problemi psichiatrici ed è stato accertato che doveva essergli riconosciuta un'incapacità lavorativa sin dal 1° aprile 1989. È stato presunto che egli avesse smesso di lavorare, prima di quella data, per problemi di disoccupazione. Al signor Oztürk è stata negata la prestazione per incapacità lavorativa da parte di un'altra associazione professionale, competente in materia di previdenza sociale, il Bestuur van de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging (in prosieguo: la «NAB»), in quanto non risultava soddisfatto il requisito del reddito per l'anno precedente l'insorgere della sua incapacità lavorativa <sup>14</sup>. Il signor Oztürk si è appellato anch'esso dinanzi al Centrale Raad van Beroep contro la decisione di rigetto pronunciata dall'Arrondissementsrechtbank di Rotterdam.

11 — La domanda è stata presentata il 26 ottobre 1988 e la prestazione è stata concessa con decisione 25 luglio 1989.

12 — Con decisione 26 marzo 1991.

13 — Benché la decisione della Detam 26 marzo 1991 che revocava, in forza dell'art. IV della legge del 1989, le prestazioni riconosciute alla signora Posthuma sia stata adottata in data anteriore rispetto alla decisione del Centrale Raad van Beroep 23 giugno 1992, secondo cui l'ammontare del requisito del reddito imposto costituiva una discriminazione indiretta vietata nei confronti delle donne, il legale della Detam ha dichiarato in udienza che il fascicolo relativo alla signora Posthuma è stato riesaminato in data successiva e che la revoca delle prestazioni è stata confermata in quanto ella non aveva percepito alcun reddito nell'anno precedente il riconoscimento della sua incapacità lavorativa.

10. Il Centrale Raad van Beroep sostiene, nell'ordinanza di rinvio 14 ottobre 1994, che la pronuncia della Corte nel procedimento Roks pone alcuni problemi interpretativi. Esso chiede, in particolare, se il giudizio

14 — Tale decisione risulta essere stata adottata in date diverse, ovvero il 23 ottobre 1992 o anche il 23 ottobre 1991, ma l'errore è irrilevante.

della Corte fosse da ritenersi esclusivamente riferito all'art. IV della legge del 1989 (che dispone la revoca dei benefici) e se le considerazioni di bilancio fossero le sole escluse dall'ambito delle possibili giustificazioni oggettive per provvedimenti che pregiudichino un numero maggiore di donne che di uomini o se si dovesse intendere che non vi era alcuna giustificazione oggettiva ad un effetto del genere per un requisito relativo al reddito nell'ambito dell'AAW. Il giudice nazionale ha altresì sollevato nuovamente il problema della certezza del diritto, chiedendo se un requisito relativo al reddito, rilevante di regola soltanto all'atto del riconoscimento del diritto alla prestazione, possa essere imposto in una fase successiva.

11. Il Centrale Raad van Beroep ha quindi sottoposto alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«Qualora risulti che un requisito relativo al reddito previsto da un regime normativo in materia di incapacità lavorativa riguardi un numero maggiore di donne che di uomini<sup>15</sup>:

1) (con riferimento alla prima causa) Se il diritto comunitario debba essere interpre-

tato nel senso che esso osta a che una prestazione per incapacità lavorativa ai sensi dell'AAW, riconosciuta in seguito ad un'incapacità lavorativa intervenuta anteriormente al 1° gennaio 1979, venga revocata in forza dell'art. IV della legge 3 maggio 1989, il quale subordina, a decorrere dal 1° luglio 1991, il mantenimento del diritto alla prestazione alla condizione che sia stato percepito un reddito derivante da un'attività lavorativa o ad essa collegato prima del verificarsi dell'incapacità.

2) (con riferimento alla seconda causa) Se il diritto comunitario debba essere interpretato nel senso che esso osta a che una prestazione per incapacità lavorativa ai sensi dell'AAW venga negata in forza dell'art. 6 dell'AAW (come modificato in seguito all'entrata in vigore della legge 20 dicembre 1979 e alla luce della decisione del Centrale Raad van Beroep 23 giugno 1992), il quale subordina la concessione di una prestazione alla condizione che sia stato percepito un reddito derivante da un'attività lavorativa o ad essa collegato durante l'anno precedente la data in cui si è verificata l'incapacità lavorativa, nel caso di specie il 1° aprile 1989».

## Osservazioni

12. La Detam, la NAB, il governo olandese nonché la Commissione hanno presentato le loro osservazioni.

15 — L'esistenza di una discriminazione viene desunta di regola dalla circostanza che il pregiudizio arrecato colpisce un numero maggiore, o di gran lunga maggiore, di persone di un determinato sesso che non dell'altro: v. sentenze 13 luglio 1989, causa 171/88, Rinner-Kühn (Racc. pag. 2743), 7 febbraio 1991, causa C-184/89, Nimz (Racc. pag. I-297, punto 15), Roks, citata, punto 38, 14 dicembre 1995, causa C-317/93, Nolte (Racc. pag. I-4625, punto 28 e paragrafo 57 delle conclusioni dell'avvocato generale Léger, presentate il 31 maggio 1995). Nell'ambito del procedimento Roks è stato considerato che il requisito del reddito imposto dalla normativa olandese avesse un effetto del genere e partirò pertanto dal presupposto che questa considerazione rimanga valida anche ai fini del presente procedimento.

13. La Detam e la NAB sostengono che la sentenza Roks esclude soltanto le considerazioni strettamente di bilancio dall'ambito delle possibili giustificazioni di un'eventuale discriminazione indiretta<sup>16</sup>. Esse affermano che la legge del 1979 ha trasformato l'AAW da una normativa previdenziale di carattere generalizzato in una normativa che garantisce un'assicurazione contro la perdita del reddito a favore dei soggetti colpiti da incapacità lavorativa, considerazione già formulata dal Centrale Raad van Beroep nell'ordinanza di rinvio. Le considerazioni di bilancio hanno avuto un ruolo nella formazione di questo nuovo indirizzo politico, ma esso rimane nondimeno espressione di una scelta di politica sociale che rientra nella discrezionalità del legislatore nazionale<sup>17</sup>. Tale carattere di assicurazione contro la perdita del reddito è stato accentuato dalla legge del 1989, che ha eliminato tutte le anomalie residue del regime precedente.

14. Il governo olandese sostiene che la sentenza Roks esclude soltanto le eventuali giustificazioni fondate sulle sole considerazioni di bilancio. Se è vero che l'AAW, come modificata, pregiudica più donne che uomini, si tratta di una semplice conseguenza della costante prevalenza numerica degli uomini nella forza lavoro, circostanza questa dalla quale non si può prescindere di fronte all'obiettivo sociale dichiarato di dare una garanzia contro la perdita del reddito. La decisione del Raad van Beroep del 1992 (sull'ammontare del reddito imposto) ha elimi-

nato ogni inutile elemento di discriminazione. La libertà degli Stati membri di determinare in generale la propria politica sociale e, in particolare, di stabilire un nesso tra i contributi previdenziali (sul reddito dei lavoratori) e le prestazioni previdenziali verrebbe ad essere compromessa da una pronuncia della Corte in senso contrario.

15. La Commissione, che si era espressa nelle sue osservazioni scritte a favore di un'interpretazione molto ampia della sentenza Roks, ha affermato in udienza di aver erroneamente ritenuto che il requisito del reddito nella decisione — e conseguentemente nell'ordinanza di rinvio relativa al presente procedimento — si riferisse al reddito specifico (4 403,52 HFL all'anno) richiesto prima della decisione del Centrale Raad van Beroep del 23 giugno 1992, che ha introdotto invece il requisito di un «certo reddito»<sup>18</sup>. Le sue precedenti proposte (a favore di un nesso tra il reddito precedente e il livello di prestazione riconosciuta) erano state formulate come possibili alternative alla norma che imponeva un reddito specifico. L'agente della Commissione ha riconosciuto in udienza che l'imposizione di un requisito relativo semplicemente ad un «certo reddito» rientrava nella discrezionalità degli Stati membri. Egli ha osservato che, in ogni caso, la questione sottoposta alla Corte era del tutto inconsistente, in quanto le persone che non percepiscono alcun reddito non rientrano comunque nell'ambito di applicazione ratione personae

16 — La Detam e la NAB hanno presentato osservazioni scritte che appaiono praticamente identiche e osservazioni orali di natura complementare.

17 — V. l'art. 118 del Trattato che istituisce la Comunità europea.

18 — L'udienza dinanzi al Raad van Beroep di 's-Hertogenbosch, in esito alla quale è stata formulata la domanda di pronuncia pregiudiziale del procedimento Roks, ha preceduto di qualche giorno la decisione del Centrale Raad van Beroep sul livello di reddito imposto. Tuttavia, l'ordinanza di rinvio, emessa soltanto in data 30 giugno 1992, faceva riferimento a tale decisione. Come emerge dalla sintesi della normativa olandese citata dalla sentenza Roks, anche la Corte ha tenuto conto di questo sviluppo.

della direttiva e non possono pertanto avvalersi delle sue disposizioni.

16. Nelle sue osservazioni scritte, la Commissione ha messo in dubbio la pertinenza della domanda di pronuncia pregiudiziale relativa alla posizione del signor Oztürk, poiché, essendo un uomo, egli non si trova svantaggiato rispetto alle donne per effetto del requisito del reddito. Tuttavia, l'agente della Commissione non ha sollevato la questione in udienza in quanto, a suo parere, i medesimi principi andavano applicati, *mutatis mutandis*, alla legge del 1979 e a quella del 1989.

### Nel merito

17. Esaminerò innanzi tutto la tesi sostenuta dalla Commissione in udienza secondo cui le persone che non soddisfano il requisito di aver percepito un certo reddito nell'anno precedente l'insorgere dell'incapacità lavorativa non rientrano nell'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva e non possono perciò avvalersene. Questo argomento ricorda quello formulato nel procedimento Roks dalle associazioni professionali convenute e dal governo olandese al fine di escludere l'esame di alcune delle questioni poste<sup>19</sup>. Tale argomento è stato respinto dalla Corte, la quale ha osservato che spettava al giudice nazionale valutare, alla luce

delle peculiarità di ogni causa, tanto la necessità della domanda pregiudiziale quanto la pertinenza delle questioni sottoposte alla Corte e che una di tali questioni riguardava espressamente gli effetti nell'ordinamento giuridico nazionale, nei confronti delle persone che non rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva, di una dichiarazione di incompatibilità tra la legge del 1989 e la direttiva<sup>20</sup>.

18. La tesi della Commissione, nel caso di specie, sembra essere di natura più sostanziale che procedurale, in quanto si propone di dimostrare che una discriminazione tra i soggetti che percepiscono un reddito e gli altri non può costituire una discriminazione vietata ai sensi dell'art. 4, n. 1, della direttiva, poiché la direttiva non può vietare una discriminazione a scapito di soggetti cui essa non si applica (donne che non fanno parte, nemmeno in quanto pensionate o invalide, della popolazione attiva). Non è chiaro tuttavia se la categoria di persone che percepisce un certo reddito derivante da un'attività lavorativa o ad essa collegato sia perfettamente sovrapponibile alla categoria di persone cui si applica la direttiva ai sensi dell'art. 2. Invero, tanto la signora Posthuma quanto il signor Oztürk potrebbero rientrare anch'essi nell'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva nonostante non soddisfino il requisito del reddito stabilito dall'AAW. La Commissione stessa ha considerato nelle sue osservazioni scritte che la signora Posthuma, all'epoca in cui ha richie-

19 — V. sentenza Roks, punto 14.

20 — V. sentenza Roks, punto 16.

sto la prestazione a titolo dell'AAW, soddisfaceva i requisiti di cui all'art. 2, in quanto lavoratrice autonoma invalida. Allo stesso modo, il signor Oztürk era disoccupato prima del verificarsi della sua incapacità lavorativa, benché non risulti chiaramente dall'ordinanza di rinvio se si tratti di una persona la cui attività è stata interrotta per disoccupazione involontaria o di una persona in cerca di lavoro. Mentre l'interpretazione della direttiva spetta alla Corte, è il giudice nazionale che deve valutare se persone appartenenti ad una determinata categoria definita dal diritto nazionale (e, in particolare, i ricorrenti nel caso di specie) rientrino nell'ambito di applicazione *ratione personae* della direttiva, trattandosi di una questione di fatto e di diritto nazionale <sup>21</sup>.

19. Di conseguenza, il primo quesito è diretto a chiarire se il principio generale della certezza del diritto vieti la soppressione di prestazioni in forza di norme nazionali adottate in epoca successiva e che stabiliscono i requisiti per la concessione di tali prestazioni. Assumendo, ai fini della presente analisi, che le norme nazionali non siano altrimenti incompatibili con il diritto comunitario, e in particolare con l'art. 4, n. 1, della direttiva, mi sembra che tale questione sia già stata risolta dalla Corte nella sentenza Roks.

20. La Corte ha dichiarato, in quell'occasione, che la direttiva lascia impregiudicata la competenza attribuita dagli artt. 117 e 118

del Trattato agli Stati membri per definire la loro politica sociale nell'ambito di una stretta collaborazione di cui la Commissione cura l'organizzazione e, pertanto, la natura e l'estensione dei provvedimenti di tutela sociale, compresi quelli in materia previdenziale, nonché le modalità concrete della loro realizzazione <sup>22</sup>. La Corte ha altresì affermato che il diritto comunitario non osta a che uno Stato membro, nel controllare le proprie spese previdenziali, adotti provvedimenti aventi per effetto la revoca nei confronti di talune categorie di persone di prestazioni previdenziali, a condizione che detti provvedimenti rispettino il principio della parità di trattamento tra uomini e donne, come definito dall'art. 4, n. 1, della direttiva <sup>23</sup>. La Corte ha quindi concluso dichiarando che il diritto comunitario non osta all'introduzione di una normativa nazionale che, subordinando il mantenimento di una prestazione per incapacità lavorativa ad un requisito applicabile d'ora in poi tanto agli uomini quanto alle donne, abbia l'effetto di revocare alcuni diritti nei confronti di queste ultime <sup>24</sup>.

21. Nell'ordinanza di rinvio il Centrale Raad van Beroep esprime le proprie perplessità sul fatto che, indipendentemente dalla sentenza Roks, un requisito relativo al reddito che viene preso in considerazione soltanto all'atto del riconoscimento del diritto alla prestazione possa essere applicato anche successivamente alla concessione di tali presta-

22 — Punto 28 della sentenza; v. anche sentenze 9 luglio 1987, cause riunite 281/85, 283/85, 284/85, 285/85 e 287/85, Germania e a./Commissione (Racc. pag. 3203), e 7 maggio 1991, causa C-229/89, Commissione/Belgio (Racc. pag. I-2205).

23 — Punto 29 della sentenza; v. anche sentenze 11 giugno 1987, causa 30/85, Teuling (Racc. pag. 2497), e Commissione/Belgio (citata alla nota 22), nonché 19 novembre 1992, causa C-226/91, Molenbroek (Racc. pag. I-5943).

24 — Punto 30 della sentenza.

21 — V. le conclusioni dell'avvocato generale Léger, nella causa C-317/93, Nolte (citata alla nota 15), paragrafo 42.

zioni. Tuttavia, quando gli Stati membri agiscono nell'ambito di loro competenza, essi sono soggetti soltanto ai principi nazionali in campo legislativo e costituzionale (ivi compresi, beninteso, quei principi di diritto internazionale applicabili nell'ordinamento giuridico interno). Fintantoché sono soddisfatti i requisiti imposti dalla direttiva in ordine alla parità di trattamento, gli Stati membri sono liberi di definire il loro regime previdenziale in conformità alle loro risorse, alle loro esigenze e ai loro obiettivi di politica sociale. Pertanto, senza neanche considerare se il principio di diritto comunitario della certezza del diritto imporrebbe il mantenimento di tali prestazioni previdenziali qualora rientrassero nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, questo principio non può essere applicato alle disposizioni di diritto olandese in argomento. Il diritto comunitario non vieta la soppressione, per il futuro, di una prestazione previdenziale già concessa, purché sia rispettato il principio della parità di trattamento. Questa fattispecie va tenuta distinta dall'ipotesi di una revoca, *con effetti retroattivi*, di diritti conferiti in virtù dell'efficacia diretta delle disposizioni di una direttiva non trasposte o non correttamente trasposte <sup>25</sup>.

22. Poiché il diritto comunitario non impone requisiti specifici per quanto riguarda il mantenimento del diritto ad una prestazione, diversamente da quanto avviene in relazione al riconoscimento o alla negazione iniziali di tale diritto, le questioni sorte

nelle cause relative alla signora Posthuma e al signor Oztürk sono, ai fini pratici, del tutto identiche. Le diverse norme nazionali cui si riferiscono le questioni (rispettivamente l'art. IV della legge del 1989 e l'art. 6 dell'AAW come modificato dalla legge del 1979) impongono entrambe il medesimo requisito del reddito, in relazione a periodi differenti riguardo all'insorgere dell'incapacità (rispettivamente prima e dopo la data del 1° gennaio 1979). Le due questioni possono pertanto essere risolte insieme, senza che sia necessario esaminare i problemi legati alla posizione del signor Oztürk.

23. Tali due questioni sono sostanzialmente dirette a chiarire se la soluzione della terza questione posta nel procedimento Roks escluda ogni giustificazione oggettiva, all'infuori delle considerazioni di bilancio, per il requisito relativo al reddito imposto dalla normativa olandese in materia di prestazioni previdenziali per incapacità lavorativa. Vi si legge che l'art. 4, n. 1, della direttiva «osta» all'applicazione di un requisito relativo al reddito quale quello in argomento, che riguarda un numero molto maggiore di donne che di uomini, «anche qualora l'adozione di una normativa nazionale siffatta sia giustificata da considerazioni di bilancio». La soluzione data dalla Corte potrebbe essere interpretata nel senso che esclude giustificazioni diverse da quelle strettamente di bilancio. Considerando sia il testo della questione posta sia l'analisi dei suoi vari aspetti fatta dalla Corte stessa, l'incertezza espressa dal Centrale Raad van Beroep circa la portata della decisione appare del tutto comprensibile.

25 — Questa è stata la risposta che ha dato la Corte al primo quesito del procedimento Roks, menzionato sopra alla nota 10; v. anche sentenza 13 marzo 1991, causa C-377/89, Cotter e McDermott (Racc. pag. I-1155, punto 25).

24. Ritengo, tuttavia, che una lettura attenta della sentenza Roks dimostri che la Corte non è giunta ad una conclusione di portata così generalizzata. La Corte ha osservato che l'art. 4, n. 1, della direttiva osta all'applicazione di un provvedimento nazionale che, benché formulato in modo neutro, di fatto sfavorisca un numero molto più alto di donne che di uomini, a meno che la misura di cui trattasi non sia giustificata da fattori obiettivi ed estranei a qualsiasi discriminazione basata sul sesso<sup>26</sup>. Ciò avviene, ha dichiarato la Corte, quando i mezzi prescelti rispondano ad uno scopo necessario per la politica sociale dello Stato della cui normativa si discute, siano idonei a raggiungere lo scopo da questa perseguito e siano necessari a tale fine<sup>27</sup>. La Corte ha inoltre osservato che, se considerazioni di bilancio possono costituire il fondamento delle scelte di politica sociale di uno Stato membro e influenzare la natura ovvero l'estensione dei provvedimenti di tutela sociale che esso intende adottare, esse non costituiscono tuttavia *di per sé* un obiettivo perseguito da tale politica e non possono, pertanto, giustificare una discriminazione a sfavore di uno dei sessi<sup>28</sup>.

25. Considero quindi che la Corte non ha escluso la possibilità che l'effetto di gran lunga più sfavorevole per le donne che non per gli uomini di un requisito relativo al reddito possa essere obiettivamente giustificato da considerazioni di politica sociale. L'avvocato generale Darmon ha affrontato la questione in termini ancora più ampi, nelle conclusioni presentate nel procedimento Roks.

Egli ha anche escluso la possibilità di giustificare un tale effetto discriminatorio in base soltanto a considerazioni di bilancio, osservando che esse potevano nondimeno incidere sulla natura dei regimi previdenziali adottati dagli Stati membri, ed ha così continuato:

«Inoltre, qualora una normativa abbia lo scopo di compensare la perdita di reddito subita da una persona appartenente alla popolazione attiva qualora sopravvenga una sua incapacità, lo Stato membro può, ove le risorse finanziarie destinate al pagamento delle corrispondenti prestazioni siano o rischino di divenire insufficienti, riservarne il beneficio a coloro il cui reddito da lavoro precedente il verificarsi del rischio dimostri che esercitavano un'attività lavorativa significativa.

Tuttavia, un requisito di reddito di questo genere non può essere fissato senza tener conto delle caratteristiche del mercato del lavoro e, in particolare, di talune modalità d'impiego della manodopera femminile, quali le attività a tempo parziale»<sup>29</sup>.

26. Concordo con l'analisi dell'avvocato generale Darmon. Il requisito di un «certo reddito» per il riconoscimento di un diritto ad una prestazione per incapacità lavorativa sembra effettivamente venire incontro alla posizione delle lavoratrici, la cui presenza è

26 — Punto 33 della sentenza; v. anche causa C-299/89, Commissione/Belgio (citata alla nota 22), punto 33.

27 — Punto 34 della sentenza; v. anche sentenza Molenbroek (citata alla nota 23), punto 13.

28 — Punto 35 della sentenza.

29 — Paragrafi 55 e 56 delle conclusioni.

prevalente negli impieghi meno retribuiti e ad orario ridotto. Invero, esso esclude l'erogazione di una prestazione per incapacità lavorativa alle persone che non percepivano un reddito derivante da un'attività lavorativa o ad essa collegato, esclusione questa che riguarda una percentuale più elevata di donne che di uomini. Tuttavia, il diritto comunitario non può stabilire quale debba essere la natura e l'estensione dei provvedimenti nazionali di tutela sociale ed ogni Stato membro è libero di organizzare il proprio sistema previdenziale assicurandone la coerenza<sup>30</sup>. Appare quindi legittimo l'obiettivo di politica sociale che consiste nel garantire un reddito minimo a coloro che perdono il proprio reddito a causa di un'incapacità lavorativa ed il sistema vigente nei Paesi Bassi si

applica, in forza del requisito del reddito ora vigente, ad una categoria molto ampia di persone che si trovano in una situazione del genere.

27. Queste riflessioni sono state formulate soltanto nell'intento di fornire alcune indicazioni al giudice nazionale quanto alle considerazioni sulle quali fondare la sua decisione. Spetta al giudice nazionale determinare, in definitiva, se i provvedimenti nazionali in argomento rispondano ad uno scopo necessario per la politica sociale, siano idonei a raggiungere lo scopo da questa perseguito e siano necessari a tale fine.

## Conclusione

28. Ritengo che le questioni sottoposte dal Centrale Raad van Beroep debbano essere risolte come segue:

«Qualora sia dimostrato che un requisito relativo al reddito imposto da una normativa sull'incapacità lavorativa riguardi un numero maggiore di donne che di uomini, il diritto comunitario non deve essere interpretato nel senso che osta ad una normativa nazionale che subordina la revoca o la concessione di prestazioni per incapacità lavorativa al requisito che sia stato percepito un reddito derivante da un'attività lavorativa o ad essa collegato nell'anno precedente l'insorgere dell'incapacità lavorativa, a condizione che tale normativa nazionale risponda ad uno scopo necessario per la politica sociale, sia idonea a raggiungere quello scopo e sia necessaria a tal fine».

<sup>30</sup> — V. sentenze Roks (citata alla nota 1), punto 28; Commissione/Belgio (citata alla nota 22), punto 21; Nolte (citata alla nota 15), punti 33 e 34.