

Conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer del 29 marzo 2000

Commissione delle Comunità europee contro Repubblica ellenica

Inadempimento di uno Stato - Direttiva 96/97/CE - Attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di previdenza sociale - Mancata trasposizione

Causa C-457/98

raccolta della giurisprudenza 2000 pagina I-11481

Conclusioni dell'avvocato generale

I - Oggetto del ricorso e procedimento precontenzioso

1. Con il ricorso in esame, proposto ai sensi dell'art. 169 del Trattato CE (divenuto art. 226 CE), la Commissione chiede che la Corte dichiari che la Repubblica ellenica, non avendo emanato e, in subordine, non avendo comunicato alla Commissione entro il termine prescritto le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva 96/97/CE (in prosieguo: la «direttiva 96/97»), è venuta meno agli obblighi che ad essa incombono in forza del Trattato CE.

2. La direttiva 96/97 è volta ad adeguare le disposizioni della direttiva del Consiglio 24 luglio 1986, 86/378/CEE, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale (in prosieguo: la «direttiva 86/378»), alla serie di sentenze della Corte di cui la prima è stata quella pronunciata nella causa Barber. Ai sensi dell'art. 3, n. 1, di tale direttiva gli Stati membri dovevano adottare le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva entro il 1° luglio 1997 e informare immediatamente la Commissione dell'adozione di dette disposizioni.

3. Non avendo ricevuto alcuna informazione dal governo ellenico in merito ai provvedimenti adottati per conformare il diritto interno alla direttiva 96/97 e non disponendo di dati che le consentissero di considerare attuato tale processo, la Commissione ha ritenuto che la Repubblica ellenica fosse venuta meno agli obblighi incombenti in forza dell'art. 3, n. 1, della succitata direttiva ed ha deciso di avviare il procedimento previsto dall'art. 169 del Trattato CE. Con lettera di diffida del 9 settembre 1997 la Commissione, dopo aver rammentato alla Repubblica ellenica gli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva 96/97 e del Trattato CE, ingiungeva a tale Stato di presentare le sue osservazioni entro il termine di due mesi.

4. Le autorità greche non rispondevano alla lettera di diffida. Pertanto, la Commissione inoltrava alla Repubblica ellenica, con lettera del 12 gennaio 1998, un parere motivato in cui ribadiva le osservazioni contenute nella lettera di diffida e la invitava ad adottare i provvedimenti necessari per adempiere gli obblighi imposti dalla direttiva entro il termine di due mesi.

5. In mancanza di risposta delle autorità greche alle censure formulate nel parere motivato, la Commissione ha proposto il ricorso in esame il 15 dicembre 1998.

II - Argomenti delle parti

6. La Commissione sostiene che la Repubblica ellenica, avendo omesso di mettere in vigore le misure necessarie per conformare pienamente il diritto interno alla direttiva, ha violato gli artt. 189 e 5 del Trattato CE (divenuti artt. 249 CE e 10 CE).

7. Il governo convenuto nega l'esistenza di un inadempimento. Esso afferma anzitutto che nell'ordinamento giuridico greco non esistono in linea di principio «regimi professionali di sicurezza sociale» ai fini delle direttive 86/378 e 96/97.

Il governo ellenico, dopo aver rilevato che la normativa comunitaria non offre una definizione chiara di tali regimi, precisa che i regimi previdenziali greci sono disciplinati dalla legge. Chiunque ricada nell'ambito di applicazione *ratione personae* della legislazione considerata rientra, obbligatoriamente e *ipso iure*, nel programma di sicurezza sociale.

In Grecia il sistema nazionale di previdenza sociale è stato istituito mediante regimi specifici per ogni settore professionale. Il regime generale di previdenza sociale dei lavoratori subordinati, gestito dall'*Idrima Koinonikon Asfaliseon*, tutela i lavoratori che non sono assicurati nell'ambito di un regime specifico. Il governo ellenico ritiene che sia il regime generale che i regimi specifici siano «regimi legali» e che ad essi si applichi pertanto il regolamento (CEE) n. 1408/71.

Il carattere legale di tali regimi è dimostrato dal fatto che la loro istituzione ed il loro funzionamento vengono decisi senza consultazione previa delle parti sociali. Lo stesso dicasi per quanto concerne la determinazione delle aliquote dei contributi o dell'importo delle pensioni. Inoltre, le parti sociali dispongono di un margine molto limitato per disciplinare le pensioni nei contratti collettivi, come emerge in particolare dall'art. 3 della legge n. 1876/1990, come modificata dalla legge n. 1902/1990.

Nella controreplica il governo assertivamente inadempiente ha aggiunto che il carattere legale dei regimi previdenziali greci emerge anche dall'art. 22, n. 4, della Costituzione ellenica, come è stato interpretato dal Symvoulío tis Epikrateias (Consiglio di Stato). Inoltre il governo ellenico si richiama all'art. 22 della legge n. 2084/1992, secondo cui i tassi dei contributi versati alla previdenza sociale pagati dai datori di lavoro, dai lavoratori e dallo Stato stesso, sono uniformi per tutti i regimi di previdenza sociale e il loro importo è stabilito dalla legge.

8. In secondo luogo, il governo convenuto sostiene che sono già state adottate misure legislative per conformare il diritto interno alla direttiva 96/97, nonostante la difficoltà derivante dalla citata inesistenza in Grecia di regimi professionali di previdenza sociale.

In concreto, il governo ellenico fa riferimento alla legge n. 2676/1999, il cui art. 81 ha aggiunto, all'art. 5 della legge n. 1414/1984, un paragrafo 3 che stabilisce:

«3. Sono nulle le clausole di un contratto collettivo di lavoro o di un regolamento interno aziendale che operino una distinzione in base al sesso del lavoratore ai fini dell'applicazione dei regimi professionali di previdenza sociale».

9. In terzo luogo, il governo ellenico precisa che le autorità greche continuano ad esaminare attentamente la possibilità di includere nell'ambito di applicazione della direttiva 96/97 altri regimi esistenti o che potrebbero essere istituiti in futuro. In concreto, esso ritiene che la direttiva 96/97 potrebbe eventualmente applicarsi ai contratti collettivi di assicurazione privata conclusi tra datori di lavoro e lavoratori in determinati settori di attività. Afferma tuttavia che tali contratti non contengono comunque clausole discriminanti fondate sul sesso.

10. Da ultimo, il governo convenuto evidenzia le conseguenze negative che potrebbero sorgere qualora i regimi previdenziali greci venissero considerati «regimi professionali».

Da un lato, si impedirebbe il pieno coordinamento con i regimi previdenziali sociali degli altri Stati membri nell'ambito dei regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, pregiudicando così la libera circolazione delle persone. A tale proposito, il governo ellenico precisa che tutti i regimi previdenziali greci rientrano nel campo di applicazione *ratione materiae* di tali regolamenti, ragion per cui non si applica in Grecia la recente direttiva 98/49/CE, conformemente a quanto dichiarato dalla Repubblica ellenica nel corso dei lavori preparatori in seno al gruppo Questioni sociali del Consiglio.

D'altro lato, si sconvolgerebbero, anche con effetto retroattivo, le politiche nazionali nonché i bilanci di tutti i regimi greci di previdenza sociale.

III - Analisi giuridica

11. Per i motivi esposti qui di seguito ritengo poco convincenti le argomentazioni del governo ellenico.

12. Per quanto riguarda l'asserita inesistenza nell'ordinamento giuridico greco di «regimi professionali di sicurezza sociale» ai fini dell'applicazione direttive comunitarie, devo anzitutto rilevare che lo stesso governo ellenico non sembra essere molto convinto della sua affermazione. Nel controricorso esso afferma che «i "regimi professionali di sicurezza sociale", come descritti nelle direttive 86/378/CEE e 96/97/CE, non esistono in linea di principio nell'ordinamento giuridico greco». Nella controreplica ribadisce che «la grande maggioranza - se non la totalità - dei regimi di previdenza in Grecia sono regimi "legali"».

Da tali affermazioni si può unicamente desumere che la maggioranza dei regimi greci di previdenza sociale sono legali. Emerge però anche l'esistenza di altri regimi - che il governo qualifica come «speciali» - che potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva.

13. In realtà, come sostiene giustamente la Commissione, la Corte ha esplicitamente confermato l'esistenza nella Repubblica ellenica di regimi professionali di previdenza sociale, ai fini dell'applicazione della direttiva, nella causa *Evrenopoulos*, riferentesi al regime di assicurazione della *Dimossia Epicheirissi Ilektrismou* (impresa pubblica di elettricità; in prosieguo: la «DEI»).

14. In tale causa la DEI ed il governo ellenico sostenevano che il regime di assicurazione della DEI era un regime previsto dalla legge che non rientrava nell'ambito di applicazione dell'art. 119 del Trattato CE (gli artt. 117 - 120 del Trattato CE sono stati sostituiti dagli artt. 136 CE-143 CE). A tal riguardo la DEI sottolineava che il regime era stato istituito direttamente ed era disciplinato esclusivamente dalla legge e che essa stessa lo gestiva in qualità di persona giuridica di diritto pubblico. Essa aggiungeva che il regime non era stato creato né con una decisione unilaterale del datore di lavoro né dopo un negoziato o un accordo tra le parti sociali, che le sue modalità di funzionamento erano collegate a motivi di politica sociale e non al rapporto di lavoro e, infine, che esso non presentava un carattere complementare rispetto ad un altro regime di assicurazione generale, in quanto le prestazioni che versava non si sostituivano, in tutto o in parte, a quelle erogate da un qualsiasi regime di assicurazione generale. Sulla base di queste considerazioni, la DEI e il governo ellenico ritenevano che il regime non corrispondesse ai criteri fissati dalla Corte per interpretare la nozione di «retribuzione» ai sensi dell'art. 119 del Trattato CE.

15. La Corte non ha accolto tali argomenti ed ha ricordato che soltanto il criterio relativo alla constatazione che la pensione è corrisposta al lavoratore per il rapporto di lavoro tra l'interessato ed il suo ex datore di lavoro, vale a dire il criterio dell'impiego desunto dalla lettera stessa dell'art. 119, può avere carattere determinante. Inoltre la Corte ha riconosciuto che, pur non potendosi attribuire a questo criterio un carattere esclusivo, poiché le pensioni corrisposte da regimi legali previdenziali possono, in tutto o in parte, tener conto della retribuzione dell'attività lavorativa, tuttavia le considerazioni di politica sociale, di organizzazione dello Stato, di etica o anche le preoccupazioni di bilancio, che hanno avuto o hanno potuto avere un ruolo nella determinazione da parte del legislatore nazionale di un regime, non possono considerarsi prevalenti se la pensione interessa soltanto una categoria particolare di lavoratori, se è direttamente funzione degli anni di servizio prestati e se il suo importo è

calcolato in base all'ultimo stipendio. La Corte ha inoltre rammentato che una pensione di reversibilità prevista da un regime pensionistico aziendale è un beneficio che trae origine dall'iscrizione al regime del coniuge del superstite e rientra quindi nell'ambito di applicazione dell'art. 119 .

16. Da quanto precede la Corte ha dedotto che una pensione di reversibilità versata da un regime pensionistico aziendale come quello della DEI, che dipende in sostanza dall'occupazione della moglie dell'interessato, si ricollega alla retribuzione di cui quest'ultima beneficiava e rientra nell'art. 119 del Trattato.

17. Da questa sentenza si desume chiaramente che, contrariamente a quanto affermato dal governo ellenico, in Grecia esistono regimi professionali di previdenza sociale ai fini dell'applicazione delle direttive 86/378 e 96/97. Ritengo quindi che il primo argomento dedotto da tale governo debba essere respinto.

18. Per quanto riguarda il secondo motivo, basato sull'adozione della legge n. 2676/1999, devo rilevare che, indipendentemente se le disposizioni di tale legge possano o meno considerarsi sufficienti per conformare il diritto interno alla direttiva 96/97 , occorre semplicemente osservare, ai fini del presente procedimento, che tale legge è stata pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica ellenica il 5 gennaio 1999, vale a dire posteriormente al termine prescritto per gli Stati membri dalla direttiva 96/97 nonché alla data in cui la Commissione ha proposto ricorso. Secondo una giurisprudenza costante, le misure emanate da uno Stato membro per adempiere i suoi obblighi, dopo la proposizione del ricorso per inadempimento non possono essere prese in considerazione dalla Corte .

19. Allo stesso modo, dalla giurisprudenza della Corte emerge che il comportamento dello Stato membro che menzioni, per la prima volta nel procedimento dinanzi alla Corte, le disposizioni nazionali che, a suo parere, garantiscono l'attuazione della direttiva non è conforme all'obbligo, imposto agli Stati membri da una disposizione di una direttiva, di fornire immediatamente alla Commissione qualsiasi informazione utile in merito ai provvedimenti adottati per adeguare il diritto nazionale alla direttiva medesima .

20. Per i motivi suesposti ritengo che il secondo motivo dedotto dal governo ellenico debba essere respinto.

21. Occorre respingere anche il terzo motivo. Ritengo che l'«attento esame» che il governo ellenico può effettuare per applicare, se del caso, la direttiva 96/97 ad altri regimi esistenti, o che potrebbero essere istituiti in futuro, non costituisca un adempimento corretto di detta direttiva. Non è neppure convincente la generica affermazione secondo la quale i contratti collettivi di assicurazione privata, conclusi tra datori di lavoro e lavoratori in determinati settori di attività e ai quali, secondo il governo ellenico, si potrebbe eventualmente applicare la direttiva 96/97, non contengono clausole discriminanti fondate sul sesso. Come ha statuito la Corte, «è importante che ciascuno Stato membro dia alle direttive un'esecuzione pienamente rispondente all'esigenza di certezza del diritto e trasponga quindi le direttive in norme interne a carattere vincolante» .

22. Quanto all'ultimo argomento dedotto dal governo convenuto, basato sulle conseguenze che potrebbe avere l'applicazione delle disposizioni della direttiva 96/97 ai regimi previdenziali greci, vorrei fare le seguenti osservazioni.

23. Devo anzitutto sottolineare, benché appaia ovvio, che qualora pronunci una sentenza dichiarativa di inadempimento, la Corte non imporrà affatto alle autorità greche di applicare la direttiva ai regimi legali di previdenza sociale. Tale Stato membro sarà invece tenuto ad adottare le norme pertinenti per garantire l'applicazione della direttiva 96/97 ai regimi professionali, determinati ai sensi delle disposizioni di tale direttiva.

24. Il governo ellenico deplora di non poter continuare ad applicare i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 ai regimi previdenziali che, sulla base della sentenza pronunciata dalla Corte, debbano considerarsi rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 96/97. Tale argomento sembra suggerire che, al fine di tutelare la libera circolazione delle persone, è opportuno non applicare le norme previste dalle direttive 86/378 e 96/97 per garantire la parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di previdenza sociale.

25. Personalmente ritengo che gli Stati membri debbano applicare in maniera corretta le norme del diritto comunitario. I regolamenti nn. 1408/71 e 574/72 devono applicarsi a tutti i regimi legali di previdenza sociale, rientranti nel loro ambito di applicazione *ratione materiae*, come definito dall'art. 4 del regolamento n. 1408/71, ed esclusivamente a questi. Dal pari, le modifiche apportate alla direttiva 86/378 dalla direttiva 96/97 devono applicarsi a tutti i regimi professionali di previdenza sociale che soddisfano i requisiti prescritti per essere considerati come tali e che rientrano nel loro campo di applicazione *ratione materiae* come definito dall'art. 4 della direttiva 86/378. Il fatto che un regime professionale di previdenza sociale sia qualificato come regime legale al fine di favorire la libera circolazione delle persone non significa solo violare la direttiva 96/97, ma anche i regolamenti nn. 1408/71 e 574/72, poiché questi ultimi si applicano unicamente ai regimi legali di previdenza sociale.

26. Lo stesso dicasi per quanto riguarda la direttiva 98/49. Senza soffermarsi ad esaminare l'affermazione secondo la quale la direttiva non si applica in Grecia in virtù della dichiarazione che il governo ellenico assicura di aver fatto nell'ambito del Consiglio, il che non costituisce oggetto del presente procedimento , è sufficiente rilevare che tale direttiva ha un ambito di applicazione *ratione materiae* diverso da quello della direttiva 96/97.

27. Né si può accogliere l'argomento del governo ellenico relativo alle conseguenze che avrebbe una sentenza di censura sulle politiche nazionali e sui bilanci di tutti i regimi greci di sicurezza sociale. A tal riguardo devo rammentare che, secondo la giurisprudenza della Corte, uno Stato membro non può eccepire difficoltà pratiche o amministrative per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini prescritti dalle direttive comunitarie. Lo stesso dicasi per le difficoltà finanziarie, che spetta agli Stati membri superare adottando le misure adeguate .

28. Nonostante la Corte non abbia escluso che un'impossibilità assoluta di eseguire gli obblighi imposti da una direttiva possa giustificare un inadempimento della medesima , il governo ellenico non è stato in grado di dimostrare, nel caso di specie, il ricorrere di tale impossibilità.

IV - Sulle spese

29. Poiché il ricorso proposto dalla Commissione deve essere accolto, tocca alla convenuta, ai sensi dell'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura, farsi carico delle spese processuali.

V – Conclusione

30. Alla luce delle precedenti considerazioni, propongo alla Corte di accogliere il ricorso e di:

«1) dichiarare che, non avendo emanato o non avendo comunicato alla Commissione, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi pienamente alla direttiva del Consiglio 20 dicembre 1996, 96/97/CE, che modifica la direttiva 86/378/CEE relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nei regimi professionali di sicurezza sociale, la Repubblica ellenica è venuta meno agli obblighi che le incombono in forza del Trattato CE;

2) condannare la Repubblica ellenica alle spese.»