

Causa C-113/22**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

17 febbraio 2022

Giudice del rinvio:

Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Spagna)

Data della decisione di rinvio:

2 febbraio 2022

Ricorrenti:

DX

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Resistente:

Tesorería General de la Seguridad Social

Oggetto del procedimento principale

Pensione di invalidità permanente – Integrazione per maternità – Riconoscimento a favore degli uomini

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Domanda di pronuncia pregiudiziale interpretativa – Articolo 267 TFUE – Discriminazione fondata sul sesso – Articoli da 4 a 6 della direttiva 79/7/CEE – Sentenza della Corte di giustizia che dichiara la sussistenza di siffatta discriminazione – Prassi amministrativa nazionale che mantiene la discriminazione – Data da cui decorrono gli effetti della dichiarazione giudiziale – Risarcimento del danno

Questioni pregiudiziali

1°. Se la prassi dell'ente previdenziale stabilita nella posizione amministrativa 1/2020 de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del INSS (Sottodirezione generale per la gestione e l'assistenza giuridica dell'Istituto nazionale della previdenza sociale, Spagna; in prosieguo: l'«INSS»), del 31 gennaio 2020, consistente nel negare in ogni caso l'integrazione di cui trattasi agli uomini, obbligandoli ad agire in giudizio, come avvenuto nel caso del ricorrente nel presente procedimento, debba essere considerata, ai sensi della direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, una violazione di natura amministrativa di tale direttiva diversa dalla violazione di natura normativa accertata nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 12 dicembre 2019, WA (C-450/2018), cosicché tale violazione di natura amministrativa costituisce, di per sé, una discriminazione fondata sul sesso alla luce del fatto che, ai sensi dell'articolo 4 di tale direttiva, il principio della parità di trattamento è definito come l'assenza di qualsiasi discriminazione direttamente o indirettamente fondata sul sesso e che, ai sensi dell'articolo 5 della stessa, gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché siano soppresse sia le disposizioni legislative sia quelle amministrative contrarie al principio della parità di trattamento.

2°. Se, alla luce della risposta che verrà fornita alla precedente questione e tenuto conto della direttiva 79/7 (in particolare, l'articolo 6 della stessa e i principi di equivalenza ed effettività con riferimento alle conseguenze giuridiche della violazione del diritto dell'Unione), la data da cui decorrono gli effetti del riconoscimento giudiziale dell'integrazione sia la data della domanda (con effetto retroattivo di 3 mesi) o se tale data da cui decorrono gli effetti [del riconoscimento giudiziale] debba retrocedere sino alla data di pronuncia o di pubblicazione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea WA, o sino alla data in cui si è verificato l'evento da cui ha avuto origine la prestazione di invalidità permanente cui si riferisce l'integrazione oggetto della presente controversia.

3°. Se, alla luce della risposta che verrà fornita alle precedenti questioni e tenuto conto della direttiva applicabile (in particolare, l'articolo 6 della stessa e i principi di equivalenza ed effettività con riferimento alle conseguenze giuridiche della violazione del diritto dell'Unione), debba essere disposto un indennizzo a titolo di risarcimento del danno e con effetto dissuasivo, giacché tali danni non sono coperti dalla determinazione della data da cui decorrono gli effetti del riconoscimento giudiziale dell'integrazione e, in ogni caso, se tale risarcimento debba includere l'importo delle spese giudiziali e degli onorari dell'avvocato dinanzi allo Juzgado de lo Social (Tribunale del lavoro, Spagna) e dinanzi alla presente Sala de lo Social [del Tribunal Superior de Justicia de Galicia] (Sezione del lavoro della Corte superiore di giustizia della Galizia, Spagna).

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

- Direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale; articoli da 4 a 6 (in prosieguo: la direttiva «79/7/CEE»).
- Sentenza della Corte di giustizia del 12 dicembre 2019, WA (C-450/18, EU:C:2019:1075).

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

- Constitución (Costituzione spagnola), articolo 14 (principio di uguaglianza).
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (legge organica 3/2007, del 22 marzo, sull'effettiva uguaglianza tra donne e uomini).

Articolo 10: «Gli atti (...) che costituiscono o provocano una discriminazione fondata sul sesso si devono considerare nulli e privi di effetti e danno luogo a responsabilità [del loro autore] tramite un sistema di riparazioni e indennizzi che devono essere reali, effettivi e proporzionati al danno subito, nonché, se del caso, tramite un sistema di sanzioni efficace e dissuasivo che previene la realizzazione di condotte discriminatorie».

- Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (regio decreto legislativo 8/2015, del 30 ottobre, recante approvazione della versione consolidata della legge generale in materia di sicurezza sociale) (nella versione applicabile *ratione temporis* al procedimento principale):

Articolo 53: «1. Il diritto al riconoscimento delle prestazioni si prescriverà in 5 anni, che decorrono dal giorno successivo a quello in cui si verifica l'evento che dà origine alla prestazione in questione, ferme restando le eccezioni previste nella presente legge e il fatto che gli effetti di un riconoscimento siffatto si producono a decorrere dai tre mesi precedenti la data di presentazione della relativa domanda. (...)».

Articolo 60: «1. È riconosciuta un'integrazione della pensione, per il loro apporto demografico alla previdenza sociale, alle donne che abbiano avuto figli biologici o adottivi e siano titolari, nell'ambito di un qualsiasi regime del sistema di previdenza sociale, di pensioni contributive di vecchiaia, di reversibilità o di invalidità permanente (...)».

- Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (legge 36/2011, del 10 ottobre, che disciplina i tribunali del lavoro; in prosieguo: la «LRJS»).

Breve illustrazione dei fatti e del procedimento principale

- 1 Al sig. DX, padre di due figli, è stata riconosciuta una pensione di invalidità permanente a decorrere dal 10 novembre 2018.
- 2 Il 12 dicembre 2019 la Corte di giustizia ha pronunciato la sentenza nella causa WA (C-450/18, EU:C:2019:1075; in prosieguo: la «sentenza WA»), in cui ha dichiarato che «[l]a direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale, deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che prevede il diritto a un'integrazione della pensione per le donne che abbiano avuto almeno due figli biologici o adottati e siano titolari, nell'ambito di un regime del sistema di previdenza sociale nazionale, di pensioni contributive di invalidità permanente, mentre gli uomini che si trovano in una situazione identica non hanno diritto a una siffatta integrazione della pensione».
- 3 Alla luce di tale sentenza, la Sottodirezione generale per la gestione e l'assistenza giuridica dell'INSS ha pubblicato la posizione amministrativa 1/2020, del 31 gennaio 2020, in cui ha stabilito quanto segue: «Fino a quando non interverrà la modifica normativa necessaria per rendere l'articolo 60 [del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social (versione consolidata della legge generale in materia di sicurezza sociale; in prosieguo: il «TRLGSS»)] conforme a quanto disposto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (...), tale ente previdenziale dovrà agire nel seguente modo: 1. [l]'integrazione per le pensioni di invalidità permanente, vecchiaia e reversibilità, disciplinata all'articolo 60 del TRLGSS, continuerà ad essere riconosciuta unicamente alle donne che soddisfino i criteri previsti in tale articolo, come avvenuto sino ad oggi, fino a quando la modifica normativa del suddetto articolo non sarà attuata. 2. La disposizione di cui al punto 1 deve essere interpretata fatto salvo il chiaro obbligo di dare esecuzione alle sentenze passate in giudicato pronunciate dai giudici e che abbiano riconosciuto agli uomini la suddetta integrazione della pensione (...)».
- 4 Il 10 novembre 2020 il sig. DX ha presentato una domanda intesa a ottenere il riconoscimento dell'integrazione per maternità di cui all'articolo 60 del [TR]LGSS. Tale domanda è stata respinta mediante provvedimento amministrativo del 17 novembre 2020.
- 5 Il sig. DX ha impugnato tale provvedimento amministrativo dinanzi allo Juzgado de lo Social n. 2 de Vigo (Tribunale del lavoro n. 2 di Vigo, Spagna), il quale, con sentenza del 15 febbraio 2021, ha riconosciuto il suo diritto all'integrazione. Ai fini del riconoscimento dell'integrazione, tale giudice ha richiamato la sentenza WA. Esso ha precisato, da un lato, che gli effetti del riconoscimento dell'integrazione sarebbero decorsi dal 10 agosto 2020 (ossia, tre mesi prima della presentazione della domanda del 10 novembre 2020, ai sensi della normativa nazionale). Dall'altro, tale giudice ha ritenuto che al sig. DX non dovesse essere

riconosciuto alcun risarcimento in quanto si trattava di una discriminazione di natura normativa.

- 6 Sia il sig. DX sia l'INSS hanno impugnato tale sentenza dinanzi al Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Corte superiore di giustizia della Galizia, Spagna), giudice del rinvio.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 7 Il sig. DX sostiene che il mancato riconoscimento, da parte dell'INSS, dell'integrazione agli uomini costituisce una discriminazione fondata sul sesso, soprattutto giacché, a seguito della sentenza WA, esso ha deciso di continuare a riconoscere l'integrazione unicamente a favore delle donne e di obbligare gli uomini ad agire in giudizio [a tal fine]. Ai sensi della direttiva 79/7/CEE, tale violazione costituisce una discriminazione fondata sul sesso diversa dalla violazione accertata in detta sentenza. Egli chiede, pertanto, che gli sia accordata l'integrazione per maternità a partire dalla data in cui è stata riconosciuta la sua pensione di invalidità permanente, dal momento che una donna, al posto suo, sarebbe già stata informata del suo diritto a tale integrazione. Egli chiede altresì che gli venga riconosciuto un indennizzo in ragione della violazione del diritto alla non discriminazione e che quest'ultimo abbia al contempo efficacia riparatoria e dissuasiva.
- 8 L'INSS contesta le pretese del sig. DX giacché ritiene di aver agito conformemente al principio di legalità. Esso è un ente amministrativo privo di competenza giuridica o regolamentare ai fini del recepimento della direttiva 79/7/CEE. La sentenza WA non riconosce agli uomini il diritto all'integrazione per maternità, ma dichiara semplicemente che l'articolo 60 del TRLGSS è contrario al principio di parità di trattamento, da cui consegue, conformemente all'articolo 5 della direttiva 79/7/CEE, la soppressione della norma, ma non necessariamente il riconoscimento dell'integrazione agli uomini.

Breve illustrazione della motivazione del rinvio pregiudiziale

Prima questione pregiudiziale

- 9 Il dubbio principale sollevato nel presente procedimento e cui è subordinata la risposta alle due successive questioni è se la prassi dell'INSS prevista dalla posizione amministrativa n. 1/2020 a seguito della sentenza WA, vale a dire negare in ogni caso l'integrazione di cui trattasi agli uomini e obbligarli ad agire in giudizio, debba essere considerata, conformemente alla direttiva 79/7/CEE, una violazione di natura amministrativa di tale direttiva diversa dalla violazione di natura normativa accertata nella suddetta sentenza e che, di per sé, costituirebbe una discriminazione fondata sul sesso contraria agli articoli 4 e 5 di detta direttiva.

- 10 Nella sentenza pronunciata in primo grado dallo Juzgado de lo Social n. 2 de Vigo (Tribunale del lavoro n. 2 di Vigo) è stato dichiarato che si trattava di una violazione esclusivamente di natura normativa. Il giudice del rinvio ritiene, invece, che si tratti di una violazione di natura amministrativa diversa da una violazione di natura normativa, il che potrebbe incidere sulla data da cui decorrono gli effetti dell'integrazione (seconda questione pregiudiziale) e su un eventuale risarcimento a favore del sig. DX (terza questione pregiudiziale).

Seconda questione pregiudiziale

- 11 Se si ritiene che sussista una violazione di natura normativa in senso stretto, la soluzione fornita nella sentenza dello Juzgado de lo Social n. 2 de Vigo (Tribunale del lavoro n. 2 di Vigo) alla questione della data da cui decorrono gli effetti economici dell'integrazione (vale a dire la data della domanda con effetto retroattivo di tre mesi) sarebbe conforme a quanto disposto dalla normativa nazionale.
- 12 Qualora, invece, si dovesse ritenere che sussista una violazione di natura amministrativa tale da distinguerla da una violazione di natura normativa, si pone la questione se la soluzione debba essere la stessa o se, al contrario, essa richieda (in forza del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva della parità, garantita dall'articolo 6 della direttiva 79/7/CEE) di far retroagire gli effetti economici dell'integrazione alla data della pronuncia della sentenza WA (12 dicembre 2019) o a quella della pubblicazione di quest'ultima (17 febbraio 2020) oppure alla data dell'evento da cui ha avuto origine la pensione di invalidità.
- 13 Quanto esposto potrebbe essere giustificato in due modi.
- 14 Da un lato, si potrebbe ritenere che il termine di retroattività di tre mesi, tenuto conto della sua breve durata temporale rispetto ai termini più ampi di prescrizione previsti dal diritto interno (cinque anni per le prestazioni di invalidità permanente), sia contrario al principio di effettività poiché rende più difficile agire giudizialmente per far valere una violazione del diritto dell'Unione, cosicché, applicando le norme interne in materia di prescrizione (termine di cinque anni nel caso di specie), gli effetti economici potrebbero essere retrodatati alla data dell'evento da cui ha avuto origine la prestazione.
- 15 Dall'altro lato, si potrebbe ritenere che la violazione non consista unicamente nell'aver negato la prestazione al sig. DX, ma che, dalla data della sentenza WA e fino all'entrata in vigore del [Real Decreto Ley 3/2021 (Regio Decreto Legislativo 3/2021; in prosieguo: il «RDL 3/2021»)] (approvato per rendere l'articolo 60 del TRLGSS conforme a quanto disposto da tale sentenza, benché non applicabile al caso di specie *ratione temporis*), siano stati respinti in via amministrativa tutti i ricorsi presentati da uomini, obbligandoli ad agire in giudizio. Gli uomini non sarebbero stati neppure informati dei diritti che gli sarebbero spettati nel caso in cui la suddetta sentenza fosse stata applicata correttamente, né detti diritti sarebbero stati riconosciuti nei loro confronti, in

contrasto con il fatto che, con riferimento alla medesima integrazione, sono state persino effettuate revisioni d'ufficio a seguito dell'adozione del RDL 3/2021. Pertanto, qualora si dovesse ritenere che la violazione di natura amministrativa sia sorta dalla prassi amministrativa di cui alla posizione amministrativa 1/2020, la data da cui decorrono gli effetti dell'integrazione dovrebbe essere la data della suddetta sentenza della Corte di giustizia (occorrerebbe chiarire, più in particolare, se si tratti della data in cui essa è stata pronunciata o pubblicata).

Terza questione pregiudiziale

- 16 Nella sentenza pronunciata in primo grado dallo Juzgado de lo Social n. 2 de Vigo (Tribunale del lavoro n. 2 di Vigo) la richiesta di risarcimento del sig. DX è stata respinta. Detto giudice ha ritenuto che non fossero stati causati danni risarcibili dovuti alla violazione del principio di parità tra i sessi, dal momento che si trattava di una violazione di natura meramente normativa.
- 17 Qualora, invece, si dovesse ritenere che sussista una violazione di natura amministrativa diversa dalla violazione di natura normativa, il fondamento della domanda di risarcimento sarebbe il diritto dell'Unione (fatte salve le norme di recepimento). Ciò farebbe sorgere vari dubbi con riferimento al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva della parità garantito dall'articolo 6 della direttiva 79/7/CEE.
- 18 Da un lato, nell'ipotesi in cui si dovesse ritenere che la data da cui decorrono gli effetti dell'integrazione di cui trattasi debba essere, quantomeno, la data della sentenza WA, occorrerebbe stabilire se la violazione di natura amministrativa del diritto dell'Unione sia già integralmente sanata o se, al contrario, debba essere stabilito un ulteriore indennizzo inteso a risarcire i danni materiali e morali accertati, che abbia efficacia dissuasiva rispetto a tale violazione.
- 19 Dall'altro lato e in ogni caso, occorrerebbe stabilire se, al fine di garantire l'effettività delle norme del diritto dell'Unione, le spese giudiziali e gli onorari di un avvocato in primo e in secondo grado debbano essere inclusi nel risarcimento. Con riferimento a tale ultimo aspetto, è opportuno precisare che, conformemente al diritto nazionale, l'INSS non potrebbe mai essere condannato alle spese e agli onorari, giacché il procedimento spagnolo in materia di diritto del lavoro è gratuito per tutte le parti in causa. Solo nel caso eccezionale in cui venga irrogata una sanzione per malafede o temerarietà ai sensi dell'articolo 97, paragrafo 3, della LRJS, le spese e gli onorari sono imposti come elemento accessorio della sanzione. Cionondimeno così avviene unicamente se il soggetto condannato è un'impresa, cosicché, anche se all'INSS può essere inflitta una sanzione per malafede o temerarietà, neppure in tale caso eccezionale lo stesso potrebbe essere condannato a pagare le spese e gli onorari.