

Causa C-244/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

8 giugno 2020

Giudice del rinvio:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Spagna)

Data della decisione di rinvio:

28 maggio 2020

Ricorrente:

F.C.I.

Resistente:

Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)

Oggetto del procedimento principale

Ricorso proposto da FCI (in prosieguo: la «ricorrente») avverso la sentenza del Juzgado de lo Social n. 1 de Reus (Tribunale del lavoro n. 1 di Reus, Spagna) del 12 dicembre 2018, che ha respinto la sua richiesta di pensione di reversibilità in seguito al decesso della persona con la quale ella conviveva come coppia di fatto.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Si tratta di stabilire la conformità al diritto dell'Unione di una situazione in cui, a seguito di una sentenza del Tribunal Constitucional (Corte costituzionale) spagnolo e della successiva riforma legislativa che questa ha generato, il diritto alla pensione di reversibilità viene negato o l'accesso a tale prestazione è reso particolarmente difficile ai superstiti di coppie di fatto residenti in Catalogna per inosservanza di un requisito formale.

Questioni pregiudiziali

1) Se l'articolo 3, paragrafo 2, della direttiva 79/7, 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, che esclude dall'ambito di applicazione di tale direttiva le prestazioni ai superstiti e le prestazioni familiari, debba essere dichiarato invalido o considerarsi tale in quanto contrario a un principio fondamentale del diritto dell'Unione europea quale quello della parità tra uomini e donne, proclamato come valore fondante dell'Unione europea negli articoli 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea, nell'articolo 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e come diritto fondamentale nell'articolo 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché nella risalente e consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia.

2) Se l'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea e l'articolo 17, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea debbano essere interpretati, alla luce dell'articolo 1 del protocollo addizionale n.1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, nel senso che essi ostano a una misura nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale (conseguenza della sentenza del Tribunal Constitucional n. 40/2014 dell'11 marzo, della giurisprudenza nazionale che l'ha interpretata e della riforma legislativa che le ha dato attuazione), che - in concreto e data la generale ignoranza del requisito della formalizzazione e la mancanza di un periodo di adeguamento per soddisfarlo - ha in una prima fase reso impossibile, e poi eccessivamente difficile, l'accesso alla pensione di reversibilità derivante da un rapporto di coppia di fatto disciplinato dal codice civile catalano.

3) Se un principio a tal punto fondamentale nel diritto dell'Unione europea quale quello della parità tra uomini e donne, riconosciuto come valore fondante negli articoli 2 e 3 del Trattato sull'Unione europea, e il divieto di discriminazione fondata sul sesso, riconosciuto come diritto fondamentale nell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una misura nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale (conseguenza della sentenza del Tribunal Constitucional n. 40/2014 dell'11 marzo, della giurisprudenza nazionale che l'ha interpretata e della riforma legislativa che le ha dato attuazione), che - in concreto e data la generale ignoranza del requisito della formalizzazione e la mancanza di un periodo di adeguamento per soddisfarlo - ha in una prima fase reso impossibile, e poi eccessivamente difficile, l'accesso alla pensione di reversibilità derivante da un rapporto di coppia di fatto disciplinato dal codice civile catalano, a detrimento di una percentuale molto superiore di donne rispetto agli uomini.

4) Se il divieto fondato sulla «nascita» o, in alternativa, sull'«appartenenza ad una minoranza nazionale», quali cause o «fondamenti» di discriminazione vietati dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione

europea in combinato disposto con l'articolo 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, debbano essere interpretati nel senso che essi ostano ad una misura nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale (conseguenza della sentenza del Tribunal Constitucional n. 40/2014 dell'11 marzo, della giurisprudenza nazionale che l'ha interpretata e della riforma legislativa che le ha dato attuazione), che - in concreto e data la generale ignoranza del requisito della formalizzazione e la mancanza di un periodo di adeguamento per soddisfarlo - ha in una prima fase reso impossibile, e poi eccessivamente difficile, l'accesso alla pensione di reversibilità derivante da un rapporto di coppia di fatto disciplinato dal codice civile catalano.

Disposizioni di diritto dell'Unione fatte valere

Trattato sull'Unione europea (TUE)

Articolo 2; articolo 3, paragrafo 3, secondo comma, e articolo 6.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Articolo 17, paragrafo 1; articolo 21, paragrafo 1; articolo 33, paragrafo 1; articolo 34, paragrafo 1, articolo 52, paragrafi 1, 2, 3 e 7.

Spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali: spiegazione relativa all'articolo 17 e spiegazione relativa all'articolo 21.

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.

Articolo 1; articolo 2; articolo 3, paragrafi 1, 2 e 3; articolo 4 e articolo 5.

Disposizioni di diritto nazionale fatte valere

Ley General de la Seguridad Social (legge generale sulla sicurezza sociale, come modificata dalla legge 40/2007, del 4 dicembre 2007, in vigore fino alla sua abrogazione con regio decreto legislativo 8/2015)

Articolo 174 — *Pensione di reversibilità* — paragrafo 3.

Legge generale sulla sicurezza sociale (nella sua ultima versione in vigore, come modificata dal regio decreto legislativo 8/2015, del 30 ottobre 2015)

Articolo 221 — *Pensione di reversibilità delle coppie di fatto* — paragrafo 2.

«Ai fini di quanto stabilito nel presente articolo, si considera coppia di fatto quella fondata, su una relazione affettiva analoga a quella della coppia coniugale, da coloro i quali, non essendo impossibilitati a contrarre matrimonio, non abbiano un

legame matrimoniale con un'altra persona e dimostrino, mediante il corrispondente certificato anagrafico, una convivenza stabile e notoria immediatamente dopo il decesso del de cuius e per una durata ininterrotta di almeno cinque anni.

L'esistenza della coppia di fatto è attestata dalla certificazione dell'iscrizione in uno dei registri specifici esistenti nelle comunità autonome o nei municipi del luogo di residenza o da un atto pubblico comprovante la costituzione della coppia. Sia la predetta iscrizione sia la formalizzazione del corrispondente atto pubblico devono aver avuto luogo almeno due anni prima della data del decesso del de cuius».

Código Civil Catalán (codice civile catalano). Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia (legge 25/2010, del 29 luglio 2010, del libro secondo del codice civile della Catalogna relativo alla persona e alla famiglia)

Articoli 231-1, paragrafo 1, 234-1 e 234-2.

Breve esposizione dei fatti e del procedimento principale

- 1 La ricorrente ha convissuto more uxorio con il suo partner, JMPG (in prosieguo: il «de cuius»), per più di 20 anni continuativamente, fino al decesso di quest'ultimo. Da tale convivenza sono nati due figli, il 9/5/1994 e il 3/8/1998, che sono stati iscritti nel Libro comune della famiglia.
- 2 Il 3 luglio 2017 hanno chiesto la loro iscrizione come coppia di fatto nel registro delle coppie stabili della Catalogna.
- 3 Il 16 agosto 2017 il de cuius è deceduto e la ricorrente ha chiesto la pensione di reversibilità, che le è stata negata dall'Instituto Nacional de la Seguridad Social (Istituto nazionale per la sicurezza sociale; in prosieguo: l'«INSS») con decisione del 25 ottobre 2017, per inosservanza di due requisiti, vale a dire non aver dimostrato la convivenza more uxorio per un periodo minimo di cinque anni e non aver costituito formalmente la coppia di fatto due anni prima del decesso. Con decisione definitiva del 6 febbraio 2018, l'INSS ha confermato la precedente decisione pronunciandosi sul reclamo amministrativo proposto dalla ricorrente.
- 4 La ricorrente ha intentato un'azione giudiziaria dinanzi al Juzgado de lo Social n. 1 de Reus, che la respingeva con sentenza del 12 dicembre 2018, con la motivazione che, sebbene la convivenza stabile e notoria dei componenti della coppia fosse stata dimostrata, il requisito della costituzione formale della coppia di fatto due anni prima dalla data del decesso non era stato soddisfatto.
- 5 Entrambi i componenti della coppia di fatto, prima della convivenza in comune, erano stati sposati con altre persone. Il matrimonio della ricorrente si era sciolto per decesso del marito il 3/5/2014. Per il matrimonio del de cuius è stata

dichiarata separazione giudiziale il 7/5/1984, ma non risulta che attualmente sia sciolto.

- 6 La ricorrente ha proposto ricorso dinanzi al giudice del rinvio avverso la succitata sentenza del Juzgado de lo Social.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 7 Nei rispettivi atti depositati in ottemperanza al provvedimento con il quale il giudice del rinvio ha concesso la possibilità di presentare argomenti, in relazione all'eventuale proposizione di una questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, la ricorrente si è espressa a favore di detta proposizione, mentre l'INSS vi si è opposto, ritenendo che gli effetti discriminatori menzionati non si fossero verificati.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 8 La legge 40/2007, del 4 dicembre 2007, recante misure in materia di sicurezza sociale, ha riformulato l'articolo 174 della legge generale sulla sicurezza sociale (in prosieguo: la «LGSS»), prevedendo, al paragrafo 3, la possibilità per i componenti delle cosiddette «coppie di fatto» di accedere alla pensione di reversibilità che, fino a quel momento, era riservata alle unioni matrimoniali, purché soddisfacessero i requisiti contributivi del sistema di previdenza sociale e un requisito ulteriore della dipendenza economica del superstite nei confronti del deceduto. In detto paragrafo si intendeva per coppia di fatto «quella fondata su una relazione affettiva analoga a quella della coppia coniugale, da coloro che, non essendo impossibilitati a contrarre matrimonio, non abbiano un legame matrimoniale con un'altra persona e dimostrino, mediante il corrispondente certificato anagrafico, una convivenza stabile e notoria immediatamente dopo il decesso del de cuius e per una durata ininterrotta di almeno cinque anni».
- 9 Il medesimo articolo 174, paragrafo 3, prevedeva che «l'esistenza della coppia di fatto è attestata dalla certificazione dell'iscrizione in uno dei registri specifici esistenti nelle comunità autonome o nei municipi del luogo di residenza o da un atto pubblico comprovante la costituzione della coppia (...) almeno due anni prima della data del decesso del de cuius». Veniva poi introdotta un'eccezione importante, dato che il **quinto** ed ultimo **comma** di detto paragrafo prevedeva che, «*[n]elle comunità autonome con diritto civile proprio, qualora sia soddisfatto il requisito della convivenza di cui al comma precedente, la qualifica di coppia di fatto e il suo accertamento avvengono secondo le disposizioni della loro legislazione specifica*».
- 10 La Catalogna è un territorio che, storicamente, ha sempre avuto un proprio diritto civile, oggi espresso nel codice civile della Catalogna, le cui disposizioni si applicano in via prioritaria rispetto a qualsiasi altra norma, compreso il codice civile spagnolo. Le coppie o unioni di fatto sono disciplinate, in Catalogna,

dall'articolo 234 del codice civile catalano. L'articolo 234-1, rubricato «Coppia stabile», prevede che «[d]ue persone che convivono in una comunità di vita analoga a quella coniugale si considerano coppia stabile in uno dei seguenti casi: a) se la convivenza dura per oltre due anni ininterrotti; b) se durante la convivenza hanno un figlio comune, o c) se formalizzano la relazione con atto pubblico». Ciò significa che, a differenza del regime istituito dall'articolo 174, paragrafo 3, della LGSS, applicabile nelle Comunità autonome prive di diritto civile proprio, non è necessaria la formalizzazione di una coppia di fatto mediante un atto costitutivo, bensì è sufficiente dimostrare una convivenza analoga alla vita coniugale con qualsiasi mezzo di prova ammesso in diritto. Nel regime catalano non è neppure richiesto lo scioglimento dell'eventuale vincolo coniugale precedente.

- 11 Con sentenza dell'11 marzo 2014, pubblicata nel Boletín Oficial del Estado (Gazzetta ufficiale dello Stato, BOE) del 10 aprile 2014 (in prosieguo: la «STC 40/2014»), il Tribunal Constitucional ha annullato, dichiarandolo incostituzionale, il citato articolo 174, paragrafo 3, **quinto comma**, della LGSS, che rinviava, in via di eccezione al regime generale, alla normativa specifica delle Comunità autonome con diritto civile proprio per la definizione e la dimostrazione della coppia di fatto, in quanto ha ritenuto che comportasse una disparità di trattamento ingiustificata nella disciplina della pensione di reversibilità in base alla Comunità autonoma di residenza del sopravvissuto. Il Tribunal Constitucional ha pronunciato tale dichiarazione di nullità e di incostituzionalità con effetti ex nunc, per i casi verificatisi dopo la data della sentenza o per i procedimenti nei quali non era stata ancora emessa una decisione amministrativa o giudiziaria definitiva. A tal riguardo, nella STC 40/2014 consta l'opinione divergente di due giudici del Tribunal Constitucional, i quali ritengono non sussistente una siffatta situazione di disparità nell'accesso alla pensione di reversibilità per le coppie di fatto, ma semplicemente un rinvio allo status giuridico applicabile a queste in base alla loro cittadinanza regionale.
- 12 Tali termini del dispositivo della sentenza hanno dato luogo a una prassi amministrativa e giudiziaria in forza della quale, da allora, è stato richiesto immediatamente il requisito dell'iscrizione nel registro o della costituzione notarile anteriore di due anni, in quanto requisito formale ad solemnitatem, anche nei casi in cui il decesso sia avvenuto prima della sentenza STC 40/2014, ma in pendenza di un procedimento non ancora oggetto di decisione definitiva.
- 13 Dall'altro lato, il legislatore ha riformato la norma di legge relativa alla pensione di reversibilità, onde rimuovere dall'ordinamento giuridico il comma annullato dal Tribunal Constitucional, solo un anno e mezzo dopo la pronuncia della STC 40/2014. Infatti, con il regio decreto legislativo 8/2015, del 30 ottobre 2015, è stato adottato un nuovo testo della LGSS, il cui articolo 221, intitolato «Pensione di reversibilità delle coppie di fatto», stabilisce la nozione giuridica di coppia di fatto in termini identici a quelli del previgente articolo 174, paragrafo 3, della LGSS, ma senza che figuri più l'eccezione relativa alle Comunità autonome con diritto civile proprio. Parimenti, il governo regionale della Catalogna non ha reagito alla nuova situazione fino all'emanazione del decreto legge 3/2015, del 6

ottobre 2015, relativo all'istituzione del registro delle coppie stabili della Catalogna. Tale registro è divenuto operativo solo a decorrere dal 1° aprile 2017.

- 14 Né la STC 40/2014 né il legislatore hanno previsto un periodo transitorio per l'applicazione di tale dottrina del Tribunal Constitucional e del nuovo requisito formale per l'accesso alla pensione di reversibilità in Catalogna. Oltre alla pubblicazione di detta sentenza nel BOE del 10/04/2014, né l'amministrazione centrale dello Stato, né l'amministrazione regionale della Catalogna hanno informato la società catalana circa la necessità di effettuare la registrazione, o la costituzione notarile, al fine di mantenere l'aspettativa di accesso alla pensione di reversibilità in caso di decesso di uno dei componenti delle coppie di fatto.
- 15 La nuova situazione generata dalla STC 40/2014 ha quindi impedito l'accesso alla pensione di reversibilità conseguente all'esistenza di una coppia di fatto in Catalogna, inizialmente a causa dell'evidente impossibilità di dimostrare l'iscrizione nel registro anteriore di due anni, e in seguito ha comportato una maggiore difficoltà di accesso a tale prestazione, per le ragioni sopra esposte. Nel preambolo stesso del citato decreto legge catalano 3/2015, si riconosce che «[l]a necessità urgente e straordinaria della regolamentazione proposta è dovuta alla condizione di disparità in cui si trovano le coppie stabili soggette alle norme del codice civile della Catalogna rispetto a quella delle coppie degli altri territori dello Stato spagnolo in cui tale registro è stato regolamentato, le quali, per questa ragione, dispongono di uno strumento per dimostrare la loro esistenza».
- 16 D'altra parte, tanto in Catalogna quanto nel resto della Spagna, la pensione di reversibilità, che derivi da un vincolo coniugale o da una coppia di fatto, è una prestazione ad alto grado di «femminilizzazione», nel senso che la percentuale di beneficiari di sesso femminile è superiore al 90 %. Si tratta di un dato statistico che non è contestato nella causa principale e che è stato spiegato con la tradizionale ripartizione dei ruoli nei nuclei familiari.
- 17 In definitiva, negli anni immediatamente successivi alla STC 40/2014, il numero di nuovi beneficiari della pensione di reversibilità derivante da una coppia di fatto è diminuito della metà in Catalogna, riduzione che non è stata riscontrata in tutto lo Stato spagnolo.
- 18 Pertanto, una volta che il quadro regolamentare di tale tipo di pensione di reversibilità è stato alterato in modo sostanziale dal Tribunal Constitucional, che ha agito in qualità di «legislatore negativo», in Catalogna, ma anche in Aragona e Navarra, l'accesso alla pensione di reversibilità è rimasto limitato alle «coppie di diritto» intese come «coppie di fatto formalizzate», in quanto hanno soddisfatto il citato requisito formale di registrazione o di costituzione notarile. Applicando rigorosamente il dispositivo della STC 40/2014 e gli effetti temporali della dichiarazione di incostituzionalità, il giudice del rinvio, vincolato in tal senso dalla legge, ha negato il riconoscimento della pensione di reversibilità derivante da una coppia di fatto in mancanza di dimostrazione del requisito formale della registrazione o della costituzione notarile, anche in caso di decessi verificatisi

prima della pubblicazione di detta sentenza (quando nel relativo procedimento non era intervenuta una decisione definitiva). Su 39 decisioni emesse, 36 vertevano su procedimenti nei quali il richiedente era una donna, come riflesso del carattere «femminilizzato» di una prestazione che si basa inoltre su un presupposto di dipendenza economica.

- 19 Nonostante sia esclusa dalla legge la possibilità di un'applicazione flessibile, in base al singolo caso concreto, dell'efficacia temporale della dichiarazione di incostituzionalità e nullità contenuta nella STC 40/2014 (per quanto riguarda la necessaria registrazione o costituzione notarile della coppia di fatto due anni prima del decesso), il giudice del rinvio si chiede se le notevoli difficoltà provocate in Catalogna per l'accesso alla pensione di reversibilità di cui trattasi a causa delle circostanze descritte, vale a dire l'assenza di un periodo transitorio di adeguamento al nuovo requisito giuridico, la mancanza di informazione ai cittadini e il ritardo nella riforma legislativa e nell'istituzione del registro delle coppie di fatto, abbiano generato una situazione di disparità, con un evidente impatto di genere, contraria al diritto dell'Unione europea.
- 20 Infatti, mentre nel resto dello Stato spagnolo le coppie di fatto erano a conoscenza sin dal 1° gennaio 2008 che, in forza della legge 40/2007, istitutiva della prestazione, per accedere alla pensione di reversibilità era necessaria la registrazione o la costituzione notarile, in Catalogna era sorto un legittimo affidamento sul fatto che tale requisito non fosse necessario, tenuto conto del rinvio alla specifica legislazione catalana operato dalla LGSS. Pertanto, alla luce dei fatti di cui al procedimento principale, il giudice del rinvio ritiene che la ricorrente e il de cuius avrebbero formalizzato il loro rapporto se fossero stati opportunamente a conoscenza del fatto che ciò era indispensabile per accedere alla pensione di reversibilità. Essi hanno proceduto effettivamente in tal senso nel luglio 2017, una volta istituito il registro delle coppie stabili della Catalogna.
- 21 Una siffatta restrizione nell'accesso alla pensione, con la conseguente frustrazione dell'aspettativa di una pensione contributiva di tipo assistenziale, potrebbe essere considerata costitutiva di una discriminazione indiretta in quanto sfavorirebbe un numero molto più alto di donne che di uomini, pur essendo formulata in modo neutro, conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte di giustizia») (v. sentenza del 20 ottobre 2011, Brachner, C-123/10, punti 56 e 70; analogamente, sentenze del 22 novembre 2012, Elbal Moreno, C-385/11, punto 29, e del 9 novembre 2017, Espadas Recio, C-98/15, punto 38). Di conseguenza, se si ritenesse che la STC 40/2014 abbia generato, a causa delle circostanze descritte, una situazione oggettivamente qualificabile come discriminazione indiretta fondata sul sesso, ciò consentirebbe al giudice del rinvio, procedendo ad un'interpretazione più flessibile della dottrina elaborata nella citata sentenza del Tribunal Constitucional e dell'attuale articolo 221 della LGSS che disciplina la pensione di reversibilità, in forza del principio del primato del diritto dell'Unione, e a seguito di un'analisi caso per caso delle situazioni dedotte in giudizio, di riconoscere il diritto a tale pensione nei casi verificatisi negli anni immediatamente successivi alla STC 40/2014 nei quali ci sia

la piena convinzione che la richiedente la pensione di reversibilità e il suo partner non abbiano avuto la possibilità effettiva, a condizioni di parità con i beneficiari di altre Comunità autonome, di conoscere e soddisfare il nuovo requisito legale per l'accesso a tale prestazione.

- 22 Una siffatta conclusione conduce alla prima questione pregiudiziale del giudice del rinvio, il quale ritiene necessario chiarire i dubbi che nutre circa la validità dell'articolo 3, paragrafo 2, 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, nella parte in cui dispone che «[l]a presente direttiva non si applica alle disposizioni concernenti le prestazioni ai superstiti, n[é] a quelle concernenti le prestazioni familiari», in relazione a un principio che, secondo l'articolo 4, paragrafo 1, di detta direttiva, «implica l'assenza di qualsiasi discriminazione (...) fondata sul sesso». Infatti, il giudice del rinvio si chiede se la predetta esclusione dalla tutela della direttiva delle prestazioni ai superstiti non sia contraria al principio fondamentale di parità di trattamento tra uomini e donne sancito dagli articoli 2 e 3 TUE, dall'articolo 19 TFUE, dall'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, nonché dagli articoli 33 e 34, paragrafo 1, della Carta.
- 23 Non si deve peraltro dimenticare che l'articolo 7, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2006/54, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento fra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, include nell'ambito di applicazione di tale direttiva, in materia di regimi professionali di sicurezza sociale, le «prestazioni per i superstiti e prestazioni per i familiari», il che mette in evidenza come sia insostenibile e obsoleta l'esclusione operata dalla direttiva 79/7 in relazione alle stesse prestazioni nell'ambito della previdenza sociale pubblica, tenendo altresì conto del fatto che, nel caso di specie, si tratta di una prestazione contributiva, vale a dire basata sui precedenti versamenti di contributi.
- 24 Indipendentemente dalla risposta fornita alla precedente questione sulla validità, il giudice del rinvio chiede altresì che si chiarisca se la situazione generata dalla STC 40/2014 sia contraria agli articoli 17 e 21, paragrafo 1, della Carta, che sanciscono, rispettivamente, il diritto di proprietà e il divieto di discriminazioni fondate, tra l'altro, sul sesso, sulla nascita o sull'appartenenza ad una minoranza nazionale. Ai sensi dell'articolo 6 TUE, la Carta ha lo stesso valore giuridico dei Trattati.
- 25 Per quanto riguarda la pertinenza delle questioni sollevate, occorre ricordare che il giudice del rinvio è tenuto, ai sensi della legislazione spagnola, ad applicare il criterio del Tribunal Constitucional relativo all'effetto ex nunc del requisito che la coppia di fatto sia stata formalizzata due anni prima, senza possibilità di derogare al precetto contenuto nel dispositivo della STC 40/2014. Da ciò deriva che, conformemente al principio del primato del diritto dell'Unione, esso potrebbe attenuare la rigorosa applicazione della dottrina costituzionale e della successiva

regolamentazione della pensione di reversibilità solo qualora la Corte di giustizia rispondesse alla questione pregiudiziale nel senso che la situazione di fatto e di diritto di cui trattasi incide sui diritti fondamentali di cui si chiede l'interpretazione.

- 26 Circa la competenza della Corte di giustizia a statuire sulle questioni sollevate, dalla giurisprudenza più recente di detta Corte risulta che tale competenza è fuori discussione (v. sentenze del 13 giugno 2017, Florescu, C-258/14; del 17 aprile 2018, Egenberger, C-414/16; del 6 novembre 2018, Bauer e Brossonn, C-569/16 e C-570/16, nonché del 19 novembre 2019, AK, C-585/18, 624/18 e 625/18). La Corte di giustizia ha infatti dichiarato che taluni diritti fondamentali sono sufficienti di per sé e non devono essere precisati mediante altre norme del diritto dell'Unione o del diritto nazionale per conferire ai singoli diritti soggettivi invocabili in quanto tali. Da tale giurisprudenza si evince altresì che spetta alla Corte di giustizia garantire un'interpretazione adeguata dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta, in particolare quando corrispondono a diritti riconosciuti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (in prosieguo: la «CEDU»). In ogni caso, si tratta, da un lato, del principio di uguaglianza e di non discriminazione fondata sul sesso e, dall'altro, di una prestazione previdenziale, entrambe materie ricomprese nell'ambito di competenza dell'Unione europea.
- 27 La prima questione d'interpretazione riguarda l'articolo 17, paragrafo 1, della Carta, ai sensi del quale «[o]gni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale». Secondo le spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali, questo articolo corrisponde all'articolo 1 del Protocollo addizionale alla CEDU.
- 28 Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, che rinvia alla sentenza della Corte EDU del 7 luglio 2011, Stummer c. Austria, quando una normativa prevede il pagamento automatico di una prestazione sociale, essa genera un interesse patrimoniale che rientra, per le persone che soddisfano le condizioni in essa previste, nell'ambito di applicazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU; i diritti derivanti dal versamento di contributi previdenziali costituiscono pertanto diritti patrimoniali ai fini di tale articolo. Tuttavia, il diritto di proprietà sancito da tale articolo non è assoluto e il suo esercizio può essere oggetto di restrizioni giustificate in nome di obiettivi di interesse generale perseguiti dall'Unione (v. sentenza del 13 giugno 2017, Florescu, C-258/14, punti 49, 50 e 51). A tal riguardo, è estremamente chiarificatrice anche la sentenza della Corte EDU dell'8 febbraio 2018, nella causa Nagy c. Ungheria, in particolare i suoi punti 80, 82 e 88.

- 29 Nella STC 40/2014, il Tribunal Constitucional fonda la sua decisione sulla necessità di equiparare le condizioni di accesso alla pensione di reversibilità in tutte le Comunità autonome dello Stato spagnolo. Orbene, il giudice del rinvio dubita, alla luce del principio di proporzionalità che deve disciplinare ogni limitazione ai diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, che sia ammissibile una dichiarazione di incostituzionalità e di nullità che ha comportato, nella prassi amministrativa e giudiziaria, la necessità immediata di un requisito formale anche nei casi in cui il decesso del de cuius abbia avuto luogo prima della data della sentenza stessa. Una soluzione più logica e rispettosa delle legittime aspettative degli interessati sarebbe stata quella di prevedere un periodo transitorio di adeguamento al nuovo requisito di almeno due anni, che è il termine anticipato richiesto per la registrazione delle coppie di fatto.
- 30 Di conseguenza, nell'ottica di un «minuzioso esame delle peculiari circostanze del caso concreto —in particolare, la natura della modifica apportata alle suddette condizioni —, al fine di verificare l'esistenza di un interesse patrimoniale sostanziale adeguatamente stabilito dal punto di vista della legislazione interna», come si afferma al punto 89 della sentenza della Corte EDU dell'8 febbraio 2018, causa Nagy c. Ungheria, per il giudice del rinvio è necessario chiarire se, nei casi in cui si formi la convinzione che l'interessato, il cui diritto automatico alla pensione di reversibilità al verificarsi del fatto generatore (il decesso del suo congiunto) era pienamente riconosciuto, abbia riscontrato l'impossibilità o grandi difficoltà nel conoscere e soddisfare il nuovo requisito formale a causa delle circostanze sopra esposte, occorra ritenere che un interesse patrimoniale tutelato dall'articolo 17 della Carta sia stato leso.
- 31 La seguente questione d'interpretazione riguarda il principio di non discriminazione fondata sul sesso, sancito quale diritto fondamentale dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, in combinato disposto con gli articoli 2 e 6 TUE nonché con l'articolo 14 della CEDU. Anche l'articolo 1 della direttiva 79/7 è pertinente, in base alla risposta che si darà alla questione di validità riguardante l'esclusione delle prestazioni ai superstiti. Nella «Spiegazione relativa all'articolo 21» della Carta, si afferma che tale articolo si ispira all'articolo 14 della CEDU e che, nella misura in cui coincide con detto articolo, si applica in conformità dello stesso. A sua volta, l'articolo 14 della CEDU statuisce che «[i]l godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o quelle di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita od ogni altra condizione».
- 32 La Corte di giustizia ha dichiarato che vi è discriminazione indiretta quando l'applicazione di un provvedimento nazionale, pur formulato in modo neutro, di fatto sfavorisce un numero molto più alto di donne che di uomini (v. sentenze del 20 ottobre 2011, Brachner, C-123/10, punti 56 e 70 e la giurisprudenza ivi citata; del 22 novembre 2012, Elbal Moreno, C-385/11, punto 29; del 9 novembre 2017, Espadas Recio, C-98/15, punto 38, e dell'8 maggio 2019, VVL, C-161/18).

- 33 Com'è già stato rilevato, la limitazione all'accesso alla pensione di reversibilità derivante da una coppia di fatto in Catalogna ha creato una situazione di disparità con un evidente impatto di genere, trattandosi di una pensione evidentemente «femminilizzata», in quanto, pur costituendo una limitazione formalmente neutra, ha inciso nel 90 % dei casi sulle donne e potrebbe quindi essere considerata costitutiva di una situazione di discriminazione indiretta. A tal proposito, in relazione a circostanze come quelle del caso di specie, in cui una sentenza del Tribunal Constitucional e la successiva riforma legislativa (concretizzatasi nel nuovo articolo 221 della LGSS) generano una disparità fra gruppi di persone, la Corte di giustizia ha dichiarato che spetta allo Stato membro, quale autore della norma che si presume discriminatoria, dimostrare che la detta norma risponde ad un obiettivo legittimo della sua politica sociale, che tale obiettivo è estraneo a qualsiasi discriminazione fondata sul sesso e che lo stesso Stato poteva ragionevolmente ritenere che gli strumenti prescelti fossero idonei alla realizzazione di detto obiettivo (sentenza del 20 ottobre 2011, Brachner, C-123/10, punto 74).
- 34 In ogni caso, occorre rilevare che, secondo il giudice del rinvio, sono due le misure che la Corte di giustizia deve valutare separatamente, vale a dire, da un lato, la decisione principale del Tribunal Constitucional di equiparare le condizioni di accesso alla pensione di reversibilità derivante da una coppia di fatto in tutte le Comunità autonome dello Stato spagnolo, imponendo il requisito della formalizzazione della coppia di fatto anche in Catalogna (nonché in Aragona e in Navarra), contrariamente a quanto previsto dal diritto civile proprio di tali Comunità autonome, che dev'essere applicato in via prioritaria; dall'altro, la decisione relativa agli effetti immediati di siffatta equiparazione, senza preavviso né periodo transitorio di adeguamento.
- 35 Esso richiama analogamente l'attenzione sul fatto che né il Tribunal Constitucional, pronunciando la STC 40/2014, né il legislatore, adottando la nuova disciplina, avrebbero tenuto conto dell'impatto negativo che le due misure avrebbero avuto sul sesso femminile, in particolare il requisito ex nunc della formalizzazione della coppia di fatto, considerando il fattore di femminilizzazione della pensione di reversibilità.
- 36 Occorre altresì rilevare che tale prestazione specifica, presupponendo una dipendenza economica che deve sussistere sia al momento del fatto generatore della prestazione sia durante il periodo della sua riscossione (articolo 221, paragrafo 1, della LGSS), ha chiaramente una natura assistenziale e di prestazione ai superstiti di cui è priva la pensione di reversibilità derivante da un vincolo coniugale, che non prevede tale requisito, cosicché la situazione esaminata potrebbe ledere anche il diritto fondamentale alla «protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale» di cui all'articolo 33, paragrafo 1, della Carta, in combinato disposto con l'articolo 16 della Carta sociale europea.
- 37 Infine, per quanto riguarda l'eventuale richiamo a ragioni economiche relative alla sostenibilità del sistema previdenziale, i dati economici presenti negli atti rivelano

che le pensioni di reversibilità derivanti dalle coppie di fatto non superano l'1 % dell'insieme delle pensioni di reversibilità. Inoltre, si tratta di una pensione pubblica di previdenza sociale di natura contributiva, vale a dire finanziata dai contributi versati dal de cuius (e dall'impresa datrice di lavoro) al sistema di previdenza sociale.

- 38 La quarta questione pregiudiziale solleva l'eventuale esistenza di una seconda causa di discriminazione, fondata sulla nascita o, in alternativa, sull'appartenenza ad una minoranza nazionale.
- 39 Come rilevato in precedenza, mentre nelle altre Comunità autonome dello Stato spagnolo le coppie di fatto sono venute a conoscenza del requisito imperativo di registrazione o di costituzione formale ai fini dell'accesso alla pensione di reversibilità a partire dal 1° gennaio 2008, data di entrata in vigore della prestazione (ai sensi della legge 40/2007), in Catalogna, Aragona e Navarra è sorto il legittimo affidamento che non fosse necessario soddisfare siffatto requisito, a causa dell'applicazione del diritto civile proprio in materia di definizione giuridica della coppia di fatto. Tale affidamento era corroborato dalla prassi amministrativa o giudiziaria precedente alla STC 40/2014.
- 40 Le circostanze sopra descritte e verificatesi a seguito di tale sentenza del Tribunal Constitucional hanno anche creato una situazione di disparità derivante, nella specie, dal fatto di risiedere in Catalogna. In tale contesto, il giudice del rinvio chiede che si chiarisca se la citata situazione possa essere considerata una discriminazione fondata sulla nascita di entrambi i componenti della coppia a Barcellona o, in alternativa, sull'appartenenza ad una minoranza nazionale, data la loro condizione politica di catalani, in considerazione del fatto che alla Catalogna è costituzionalmente riconosciuto lo status di «nazionalità» e la competenza esclusiva sulla regolamentazione del diritto civile, dalla quale, in definitiva, trae origine la situazione giuridica che ha favorito la circostanza di mancanza di tutela e di disparità potenzialmente discriminatoria.