

B) Giurisprudenza costituzionale ed europea

197. Sull'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del Decreto c.d. "Salva Italia" in materia di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici.

Corte costituzionale, sentenza 30 aprile 2015, n. 70

È costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., l'art. 24, comma 25, del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della Legge 22 dicembre 2011, n. 214), nella parte in cui prevede che, in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, ai sensi dell'art. 34, comma 1, della Legge n. 448 del 1998, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, nella misura del 100 per cento, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, con la conseguenza di escludere le pensioni di importo superiore (1.217,00 euro netti) da ogni rivalutazione. La perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del principio di sufficienza della retribuzione e del criterio di adeguatezza. Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione, si impone, senza che se ne possano predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario. La disposizione censurata, asserendo il meccanismo perequativo per un'ampia platea di pensionati, si discosta dalla legislazione di riferimento ad essa anteriore e successiva, sia per la durata ultra annuale della misura sia per il coinvolgimento di trattamenti previdenziali di importo non particolarmente elevato. In tal modo, il legislatore ha valicato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, perché si è limitato a richiamare genericamente la "contingente situazione finanziaria", senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui

deriva in modo consequenziale il diritto ad una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, quali la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.), e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.), da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e, al contempo, attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria DE PRETIS, Nicolò ZANON

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, con ordinanza del 6 novembre 2013, (r.o. n. 35 del 2014), la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con due ordinanze del 13 maggio 2014 (r.o. n. 158 e r.o. n. 159 del 2014), e la Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 25 luglio 2014, (r.o. n. 192 del 2014) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24, del decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento», in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, secondo comma, 53 e 117, primo comma, della Costituzione.

Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, premette di essere stato adito per la condanna dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) a corrispondere al ricorrente i ratei di pensione maturati e non percepiti nel

biennio 2012-2013, maggiorati di interessi e rivalutazione monetaria fino all'effettivo soddisfo, previa dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'azzeramento della perequazione automatica delle pensioni superiori a tre volte il trattamento minimo INPS introdotto dalla norma censurata.

Il giudice rimettente rileva che la discrezionalità di cui gode il legislatore nella scelta del meccanismo perequativo diretto all'adeguamento delle pensioni, fondata sul disposto degli artt. 36 e 38 Cost., ha trovato il proprio meccanismo attuativo nel sistema di perequazione automatica dei trattamenti pensionistici, introdotto dall'art. 19 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale). Aggiunge che il blocco introdotto dalla normativa censurata reitera, rendendola più gravosa, la misura di interruzione del sistema perequativo già a suo tempo sancita dalla legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale), che era limitata ai soli trattamenti pensionistici eccedenti otto volte il trattamento minimo INPS, nonostante il monito rivolto al legislatore dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 316 del 2010, teso a rimuovere il rischio della frequente reiterazione di misure volte a paralizzare il meccanismo perequativo.

Con la misura censurata, secondo il rimettente, si sarebbe violato l'invito della Corte, mediante azzeramento della perequazione per i trattamenti pensionistici di più basso importo, per due anni consecutivi e senza alcuna successiva possibilità di recupero.

Il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza costituzionale (in particolare la sentenza n. 223 del 2012) secondo cui la gravità della situazione economica, che lo Stato deve affrontare, può giustificare anche il ricorso a strumenti eccezionali, con la finalità di contemperare il soddisfacimento degli interessi finanziari con la garanzia dei servizi e dei diritti dei cittadini, nel rispetto del principio fondamentale di eguaglianza.

Deduce, quindi, la violazione dell'art. 38, secondo comma, Cost., poiché l'assenza di rivalutazione impedirebbe la conservazione nel tempo del valore della pensione, menomandone l'adeguatezza e dell'art. 36, primo comma, Cost., in quanto il blocco della perequazione lederebbe il principio di proporzionalità tra la pensione, che costituisce il prolungamento della retribuzione in costanza di lavoro, e il trattamento retributivo percepito durante l'attività lavorativa.

Sostiene, altresì, la lesione del combinato disposto degli artt. 36, 38 e 3 Cost., poiché la mancata rivalutazione, violando il principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione e quello di adeguatezza della prestazione previdenziale, altererebbe il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati. Deduce, inoltre, la violazione del principio di universalità dell'imposizione di cui all'art. 53 Cost. e di quello di non discriminazione ai fini dell'imposizione e di parità di prelievo a parità di presupposto di imposta di cui al combinato disposto degli artt. 3, 23 e 53 Cost., poiché, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato, la misura adottata si configurerebbe quale prestazione patrimo-

niale di natura sostanzialmente tributaria, in quanto doverosa, non connessa all'esistenza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e collegata esclusivamente alla pubblica spesa in relazione ad un presupposto economicamente rilevante.

2. - La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia - Romagna, che ha sollevato con due distinte ordinanze la questione di legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, riferisce che il ricorrente nel giudizio principale lamentava la mancata rivalutazione automatica del proprio trattamento pensionistico in applicazione della norma oggetto di censura, per effetto della esclusione del meccanismo di perequazione per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS.

Evidenzia, alla luce della giurisprudenza costituzionale, l'illegittimità delle frequenti reiterazioni di misure intese a paralizzare il meccanismo perequativo, sottolineando, altresì, il carattere peggiorativo della norma censurata rispetto all'art.1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, così determinando il blocco dell'adeguamento dei trattamenti superiori a tre volte, anziché a otto volte, rispetto al trattamento minimo INPS, avuto anche riguardo alla vicinanza temporale rispetto all'ultimo azzeramento attuato, nonché alla mancata previsione di un meccanismo di recupero.

In particolare, secondo il giudice *a quo*, il vizio della norma censurata emerge ove si consideri che la natura di retribuzione differita delle pensioni ordinarie è stata ormai definitivamente riconosciuta dalla Corte costituzionale (viene richiamata la sentenza n. 116 del 2013). Il maggior prelievo tributario rispetto ad altre categorie risulta, con più evidenza, discriminatorio, poiché grava su redditi ormai consolidati nel loro ammontare, collegati a prestazioni lavorative già rese da cittadini che hanno esaurito la loro vita lavorativa, rispetto ai quali non risulta più possibile ridisegnare sul piano sinallagmatico il rapporto di lavoro, con conseguente lesione degli artt. 3 e 53 Cost.

Ad avviso della Corte rimettente, il mancato adeguamento delle retribuzioni equivale a una loro decurtazione in termini reali con effetti permanenti, ancorché il blocco sia formalmente temporaneo, non essendo previsto alcun meccanismo di recupero, con conseguente violazione degli artt. 3, 53, 36 e 38 Cost. Tale blocco incide sui pensionati, fascia per antonomasia debole per età ed impossibilità di adeguamento del reddito, come evidenziato dalla Corte costituzionale, secondo la quale i redditi derivanti dai trattamenti pensionistici non hanno, per questa loro origine, una natura diversa e *minoris generis* rispetto agli altri redditi presi a riferimento, ai fini dell'osservanza dell'art. 53 Cost., che non consente trattamenti *in peius* di determinate categorie di redditi da lavoro (viene richiamata ancora la sentenza n. 116 del 2013).

La Corte dei conti aggiunge che l'introduzione di un'imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, viola il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante e che, quindi, il blocco della perequazione si traduce in una lesione del combinato disposto di cui agli artt. 3 e 53 Cost., in quanto la norma censurata limita i destinatari della stessa soltanto ad una "platea di soggetti passivi", cioè ai percer-

tori del trattamento pensionistico, in violazione del principio della universalità della imposizione.

Essa sottolinea, inoltre, come l'intervento legislativo evidenzi il carattere sempre più strutturale del meccanismo di azzeramento della rivalutazione e non quello di misura eccezionale, non reiterabile, senza osservare il monito espresso dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 316 del 2010, con riguardo ai gravi rischi di irragionevolezza e violazione della proporzionalità derivanti dalla frequente reiterazione delle misure volte a paralizzare il meccanismo di perequazione automatica, in quanto le pensioni, anche di maggior consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere di acquisto della moneta.

Deduce, poi, come la norma censurata si presenti lesiva anche del principio di affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, garantito dall'art. 3 Cost., giacché i pensionati adeguano i programmi di vita alle previsioni circa le proprie disponibilità economiche, con conseguente pregiudizio per le aspettative di vita di questi ultimi.

Sostiene, quindi, la palese irragionevolezza del provvedimento censurato e l'irrazionalità dello stesso per eccedenza del mezzo rispetto al fine, dovendo provvedersi ad esigenze quali la «contingente situazione finanziaria» richiamata dal legislatore mediante la fiscalità ordinaria, secondo il disposto di cui all'art. 53 Cost.

Invoca, infine, sulla base dell'art. 117, primo comma, Cost., quale parametro interposto, la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma 4 novembre 1950 (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, richiamando poi il principio della certezza del diritto, quale patrimonio comune degli Stati contraenti, nonché il diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza di cui all'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, il diritto di non discriminazione che include anche quella fondata sul patrimonio (art. 21), il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente (art. 25), il diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33) ed il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali di cui all'art. 34 della medesima Carta.

3. - La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, premette che la ricorrente nel giudizio principale era titolare di pensione diretta e di pensione indiretta del Fondo dipendenti INPS e che l'importo complessivo dei due trattamenti era stato mantenuto fermo anche negli anni 2012 e 2013, in applicazione della norma impugnata, aggiungendo che la parte aveva agito per la condanna dell'INPS al pagamento delle quote di trattamento non corrisposte, previo promovimento della questione di legittimità costituzionale della norma censurata.

Nel merito, osserva la Corte rimettente che, pur avendo la Corte costituzionale ammesso, in linea di principio, la compatibilità costituzionale di disposizioni legislative che incidano su situazioni soggettive attinenti ai rapporti di durata, facendosi carico di esigenze di contenimento della spesa pubblica, la stessa ha, al contempo, invitato il legislatore a salvaguardare il principio di

ragionevolezza nelle manovre economiche adottate, a tutela degli interessi dei cittadini (viene richiamata la sentenza n. 316 del 2010).

Nel caso del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, secondo il giudice *a quo* difetterebbero i presupposti segnalati dalla giurisprudenza costituzionale, atteso che, in primo luogo, l'intervento non avrebbe il carattere realmente temporaneo voluto dal giudice delle leggi, perché esteso per un arco temporale di due anni. Inoltre, esso non riguarderebbe soltanto le pensioni più alte, incidendo, invece, sui trattamenti pensionistici di più basso importo, superiori ad euro 1.405,05 lordi per il 2012 ed a euro 1.441,56 lordi per il 2013. Per tali trattamenti, secondo la Corte rimettente, la pressante esigenza di rivalutazione sistematica del correlativo valore monetario, che garantisce il soddisfacimento degli stessi bisogni alimentari, sarebbe irrimediabilmente frustrata.

In particolare, lo sganciamento dai meccanismi di adeguamento automatico dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il minimo INPS, per un tempo considerevole, minerebbe il sistema di adeguamento costituzionalmente rilevante, con violazione dei principi di cui agli artt. 36 e 38 Cost.

Come ricordato dal giudice rimettente, la Corte costituzionale ha affermato (viene citata la sentenza n. 497 del 1988) che la protezione così garantita ai lavoratori postula requisiti di effettività, tanto più che essa si collega alla tutela dei diritti fondamentali della persona sanciti dall'art. 2 Cost., mentre il perdurante necessario rispetto dei principi di sufficienza ed adeguatezza delle pensioni impone al legislatore, pur nell'esercizio del suo potere discrezionale di bilanciamento tra le varie esigenze di politica economica e le disponibilità finanziarie, di individuare un meccanismo in grado di assicurare un reale ed effettivo adeguamento dei trattamenti di quiescenza alle variazioni del costo della vita (il richiamo è alla sentenza n. 30 del 2004).

Il Collegio rimettente osserva, quindi, che la Corte costituzionale, pur avendo riconosciuto, con la sentenza n. 316 del 2010, la legittimità di temporanee sospensioni della perequazione, anche se limitate alle pensioni di importo più elevato, ha, al contempo, precisato che la ragionevolezza complessiva del sistema dovrà essere apprezzata nel quadro del temperamento di interessi di rango costituzionale, alla luce dell'art. 3 Cost. Con ciò si intende evitare che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare sempre e comunque valido motivo per determinare la compromissione «di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi» (viene citata la sentenza n. 92 del 2013).

Deduce, poi, il contrasto con gli artt. 3, 23, 53 Cost., sollevando d'ufficio la relativa questione, per essere stato imposto con la norma censurata un sacrificio cospicuo ad una sola categoria di cittadini, incorrendo nella violazione del principio di eguaglianza, a causa della disparità di trattamento che può essere ravvisata nella differente previsione di prestazioni patrimoniali a carico di soggetti titolari di redditi analoghi.

4. - Si è costituito in giudizio (r.o. n. 35 del 2014) C.G., ricorrente nel giudizio principale pendente dinanzi al Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, instando per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata. Sostiene, in particolare, il pregiudizio per

l'adeguatezza delle prestazioni previdenziali, la quale imporrebbe la costante perequazione della pensione al mutamento dei valori monetari. Aggiunge il difetto di qualsivoglia modalità di recupero della somma oggetto di blocco della perequazione per il biennio 2012-2013 e la conseguente violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto il criterio adottato sarebbe irragionevole, lesivo del principio di proporzionalità tra pensione e retribuzione, nonché del principio di adeguatezza di cui all'art. 38 Cost.

5. - Si è, altresì, costituito in tutti i giudizi, (r.o. n.n. 35, 158, 159 e 192 del 2014), l'INPS, chiedendo che siano dichiarate manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, alla luce della giurisprudenza costituzionale secondo cui spetta alla discrezionalità del legislatore, in conformità a un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali, dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico alla stregua delle risorse disponibili, fatta salva la garanzia di salvaguardia delle esigenze minime di protezione della persona.

L'Istituto osserva, al riguardo, che la norma censurata si limita a sospendere l'operatività del meccanismo rivalutativo esistente per un breve orizzonte temporale e a salvaguardare le posizioni più deboli sotto il profilo economico, evidenziando, altresì, come la Corte, con la sentenza n. 316 del 2010, abbia già deciso, respingendola, analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007 ed aggiungendo che la mancata perequazione per un tempo limitato della pensione non incide sulla sua adeguatezza, in particolare per le pensioni di importo più elevato.

6. - Ha proposto intervento *ad adiuvandum* T.G., premettendo di essere iscritto al Fondo pensioni del personale delle Ferrovie dello Stato spa, di non aver goduto, in forza dell'applicazione della norma di cui al comma 25 dell'art. 24, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, degli aumenti di perequazione automatica per la parte di pensione superiore a tre volte il trattamento minimo e di aver depositato analogo ricorso per le proprie pretese pensionistiche dinanzi alla sezione giurisdizionale del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, allo scopo di sentir dichiarato il proprio diritto alla perequazione automatica.

Assume, in particolare, a sostegno dell'ammissibilità del proprio intervento, il difetto di tutela per chi non abbia partecipato al giudizio principale, ma versi nelle medesime condizioni delle parti e, nel merito, la violazione degli artt. 38, secondo comma, 36, primo comma, e 3 Cost., nonché, infine, dell'art. 53 e del combinato disposto degli artt. 2, 23 e 53 Cost.

7. - È intervenuto nei giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, instando per l'inammissibilità o, comunque, per la manifesta infondatezza della questione sollevata.

La difesa dello Stato eccepisce preliminarmente il difetto della previa domanda amministrativa, presupposto dell'azione, la cui mancanza renderebbe la domanda improponibile e adduce l'esistenza di una temporanea carenza di giurisdizione, rilevabile in qualsiasi stato e grado del giudizio.

L'Avvocatura generale rileva, in ogni caso, la manifesta infondatezza della questione riguardo a tutti i parametri segnalati e richiama la giurisprudenza costituzionale, nonché il principio dalla stessa espresso, secondo cui la mancata perequazione della pensione per un periodo contenuto non incide sull'adeguatezza del trattamento pensionistico.

8. - All'udienza pubblica, le parti costituite hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1. - Il Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, con ordinanza del 6 novembre 2013 (r.o. n. 35 del 2014), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia - Romagna, con due ordinanze del 13 maggio 2014 (r.o. n. 158 e n. 159 del 2014) e la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con ordinanza del 25 luglio 2014 (r.o. n. 192 del 2014), dubitano della legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24, decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui, per gli anni 2012 e 2013, limita la rivalutazione monetaria dei trattamenti pensionistici nella misura del 100 per cento, esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 23, 36, primo comma, 38, secondo comma, 53 e 117, primo comma della Costituzione, quest'ultimo in relazione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Tutti i giudici rimettenti ritengono che il comma 25 dell'art. 24 sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., in quanto la mancata rivalutazione, violando i principi di proporzionalità e adeguatezza della prestazione previdenziale, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza e ragionevolezza, causando una irrazionale discriminazione in danno della categoria dei pensionati.

La norma censurata recherebbe anche un *vulnus* agli artt. 2, 23 e 53 Cost., poiché la misura adottata si configurerebbe quale prestazione patrimoniale di natura sostanzialmente tributaria, in violazione del principio dell'universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti.

La sola Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia - Romagna censura, infine, la predetta disposizione, anche con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla CEDU, richiamando, poi, gli artt. 6, 21, 25, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007.

2. - I giudizi hanno ad oggetto la stessa norma, censurata in relazione a parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni in larga misura coincidenti.

Deve, pertanto, esser disposta la riunione dei giudizi al fine di un'unica pronuncia (*ex plurimis*, sentenza n. 16 del 2015, ordinanza n. 164 del 2014).

Nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, ha spiegato intervento *ad adiuvandum* T.G., che non è parte nel procedimento principale, assumendo di aver proposto analogo ricorso dinanzi alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Lazio, allo scopo di sentir riconosciuto il proprio diritto alla perequazione automatica del trattamento pensionistico, per gli anni 2012 e 2013, negato dall'INPS.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (per tutte, sentenza n. 216 del 2014), possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura.

La circostanza che l'istante sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di rimessione, nel quale sia stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale, non è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento (*ex plurimis*, ordinanza n. 150 del 2012).

Conseguentemente, poiché T.G. non è stato parte del giudizio principale nel corso del quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale oggetto dell'ordinanza iscritta al n. 35 del reg. ord. 2014, né risulta essere titolare di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, l'intervento dallo stesso proposto va dichiarato inammissibile.

3. - La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, nelle due ordinanze di rimessione, dubita della legittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito dalla legge n. 214 del 2011, in riferimento, fra l'altro all'art. 117, primo comma, Cost. e invoca genericamente, quale parametro interposto, la CEDU, per poi richiamare, più specificamente, una serie di disposizioni contenute nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In particolare, sono evocati, oltre al principio della certezza del diritto quale «patrimonio comune agli Stati contraenti», anche « gli altri diritti garantiti dalla Carta: il diritto dell'individuo alla libertà e alla sicurezza (art. 6), il diritto di non discriminazione, che include anche quella fondata sul "patrimonio", (art. 21), il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa ed indipendente (art. 25), il diritto alla protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale (art. 33), il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali (art. 34)».

La questione, come prospettata, è inammissibile.

Va preliminarmente rilevato che questa Corte ritiene configurarsi un'ipotesi di inammissibilità della questione, qualora il giudice non fornisca una motivazione adeguata sulla non manifesta infondatezza della stessa, limitandosi a evocarne i parametri costituzionali, senza argomentare in modo sufficiente in ordine alla loro violazione (*ex plurimis*, ordinanza n. 36 del 2015).

In tale ipotesi, il difetto nell'esplicitazione delle ragioni di conflitto tra la norma censurata e i parametri costituzionali evocati inibisce lo scrutinio nel merito delle questioni medesime (fra le altre, ordinanza n. 158 del 2011), con conseguente inammissibilità delle stesse.

Nel caso di specie, la Corte rimettente si limita a richiamare l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione della CEDU «come interpretata dalla Corte di Strasburgo»

senza addurre alcun elemento a sostegno di tale asserito *vulnus*, in particolare con riferimento alle modalità di incidenza della norma oggetto di impugnazione sul parametro costituzionale evocato.

Inoltre il richiamo alla CEDU si rivela, nella sostanza, erroneo, atteso che esso risulta affiancato dal riferimento a disposizioni normative riconducibili alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Quest'ultima fonte, come risulta dall'art. 6, comma 1 del Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con la legge 2 agosto 2008, n. 130, ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Pertanto, l'esame dell'ordinanza di rimessione non consente di evincere in qual modo le norme della CEDU siano compromesse, per effetto dell'applicazione della disposizione oggetto di censura.

Una tale carenza argomentativa costituisce motivo di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, in quanto preclusiva della valutazione della fondatezza.

Il giudice *a quo* non fornisce sufficienti elementi che consentano di vagliare le modalità di incidenza della norma censurata sul parametro genericamente invocato ed omette di allegare argomenti a sostegno degli effetti pregiudizievoli di tale incidenza, richiamando erroneamente disposizioni normative afferenti al diritto primario dell'Unione europea.

4. - La questione di costituzionalità per violazione degli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost., in relazione alla presunta natura tributaria della misura in esame, non è fondata.

Tutte le ordinanze di rimessione affermano che, nel caso di specie, indipendentemente dal *nomen iuris* utilizzato, la misura di azzeramento della rivalutazione automatica per gli anni 2012 e 2013, relativa ai trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, configurerebbe una prestazione patrimoniale di natura tributaria, lesiva del principio di universalità dell'imposizione a parità di capacità contributiva, in quanto posta a carico di una sola categoria di contribuenti. Nell'imporre alle parti di concorrere alla spesa pubblica non in ragione della propria capacità contributiva, essa violerebbe il principio di eguaglianza.

I rimettenti richiamano, in particolare, le decisioni n. 116 del 2013 e n. 223 del 2012 nella parte in cui si afferma che la Costituzione non impone una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, ma esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza (in tal senso, fra le più recenti, sentenza n. 10 del

2015). Ciò si collega al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali che di fatto limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale di cui agli artt. 2 e 3 della Costituzione (ordinanza n. 341 del 2000, ripresa sul punto dalla sentenza n. 223 del 2012).

L'azzeramento della perequazione automatica oggetto di censura, tuttavia, sfugge ai canoni della prestazione patrimoniale di natura tributaria, atteso che esso non dà luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinato a reperire risorse per l'erario.

La giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 219 e n. 154 del 2014) ha costantemente precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta, in via prevalente, a procurare una (definitiva) decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve integrare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante e derivanti dalla suddetta decurtazione, devono essere destinate a sovvenire pubbliche spese.

Un tributo consiste in un «prelievo coattivo che è finalizzato al concorso alle pubbliche spese ed è posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva» (sentenza n. 102 del 2008). Tale indice deve esprimere l'idoneità di ciascun soggetto all'obbligazione tributaria (fra le prime, sentenze n. 91 del 1972, n. 97 del 1968, n. 89 del 1966, n. 16 del 1965 e n. 45 del 1964).

Il comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, che dispone per un biennio il blocco del meccanismo di rivalutazione dei trattamenti pensionistici superiori a tre volte il trattamento minimo INPS, non riveste, quindi, natura tributaria, in quanto non prevede una decurtazione o un prelievo a carico del titolare di un trattamento pensionistico.

In base ai criteri elaborati da questa Corte in ordine alle prestazioni patrimoniali, in assenza di una decurtazione patrimoniale o di un prelievo della stessa natura a carico del soggetto passivo, viene meno in radice il presupposto per affermare la natura tributaria della disposizione. Inoltre, viene a mancare il requisito che consente l'acquisizione delle risorse al bilancio dello Stato, poiché la disposizione non fornisce, neppure in via indiretta, una copertura a pubbliche spese, ma determina esclusivamente un risparmio di spesa.

Il difetto dei requisiti propri dei tributi e, in generale, delle prestazioni patrimoniali imposte, determina, quindi, la non fondatezza delle censure sollevate in riferimento al mancato rispetto dei principi di progressività e di capacità contributiva.

5. - La questione prospettata con riferimento agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. è fondata.

La perequazione automatica, quale strumento di adeguamento delle pensioni al mutato potere di acquisto della moneta, fu disciplinata dalla legge 21 luglio 1965, n. 903 (Avviamento alla riforma e miglioramento dei trattamenti di pensione della previdenza sociale), all'art. 10, con la finalità di fronteggiare

la svalutazione che le prestazioni previdenziali subiscono per il loro carattere continuativo.

Per perseguire un tale obiettivo, in fasi sempre mutevoli dell'economia, la disciplina in questione ha subito numerose modificazioni.

Con l'art.19 della legge 30 aprile 1969, n. 153 (Revisione degli ordinamenti pensionistici e norme in materia di sicurezza sociale), nel prevedere in via generalizzata l'adeguamento dell'importo delle pensioni nel regime dell'assicurazione obbligatoria, si scelse di agganciare in misura percentuale gli aumenti delle pensioni all'indice del costo della vita calcolato dall'ISTAT, ai fini della scala mobile delle retribuzioni dei lavoratori dell'industria.

Con l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503, recante «Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», oltre alla cadenza annuale e non più semestrale degli aumenti a titolo di perequazione automatica, si stabilì che gli stessi fossero calcolati sul valore medio dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati. Tale modifica mirava a compensare l'eliminazione dell'aggancio alle dinamiche salariali, al fine di garantire un collegamento con l'evoluzione del livello medio del tenore di vita nazionale. L'art. 11, comma 2, prevede, inoltre, che ulteriori aumenti potessero essere stabiliti con legge finanziaria, in relazione all'andamento dell'economia.

Il meccanismo di rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici governato dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo) si prefigge di tutelare i trattamenti pensionistici dalla erosione del potere di acquisto della moneta, che tende a colpire le prestazioni previdenziali anche in assenza di inflazione. Con effetto dal 1° gennaio 1999, il meccanismo di rivalutazione delle pensioni si applica per ogni singolo beneficiario in funzione dell'importo complessivo dei trattamenti corrisposti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria. L'aumento della rivalutazione automatica opera, ai sensi del comma 1 dell'art. 34 citato, in misura proporzionale all'ammontare del trattamento da rivalutare rispetto all'ammontare complessivo.

Tuttavia, l'art 69, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), con riferimento al meccanismo appena illustrato di aumento della perequazione automatica, prevede che esso spetti per intero soltanto per le fasce di importo dei trattamenti pensionistici fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Spetta nella misura del 90 per cento per le fasce di importo da tre a cinque volte il trattamento minimo INPS ed è ridotto al 75 per cento per i trattamenti eccedenti il quintuplo del predetto importo minimo. Questa impostazione fu seguita dal legislatore in successivi interventi, a conferma di un orientamento che predilige la tutela delle fasce più deboli. Ad esempio, l'art. 5, comma 6, del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art.1, comma 1, della legge 3 agosto 2007, n. 127, prevede, per il triennio 2008-2010, una perequazione al 100 per cento per le fasce di importo tra tre e cinque volte il trattamento minimo INPS.

In conclusione, la disciplina generale che si ricava dal complesso quadro storico-evolutivo della materia, prevede che soltanto le fasce più basse siano integralmente tutelate dall'erosione indotta dalle dinamiche inflazionistiche o, in generale, dal ridotto potere di acquisto delle pensioni.

6. - Quanto alle sospensioni del meccanismo perequativo, affidate a scelte discrezionali del legislatore, esse hanno seguito nel corso degli anni orientamenti diversi, nel tentativo di bilanciare le attese dei pensionati con variabili esigenze di contenimento della spesa.

L'art. 2 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali) prevede che, in attesa della legge di riforma del sistema pensionistico e, comunque, fino al 31 dicembre 1993, fosse sospesa l'applicazione di ogni disposizione di legge, di regolamento o di accordi collettivi, che introducesse aumenti a titolo di perequazione automatica delle pensioni previdenziali ed assistenziali, pubbliche e private, ivi compresi i trattamenti integrativi a carico degli enti del settore pubblico allargato, nonché aumenti a titolo di rivalutazione delle rendite a carico dell'INAIL. In sede di conversione di tale decreto, tuttavia, con l'art. 2, comma 1-bis, della legge 14 novembre 1992, n. 438 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), si provvede a mitigare gli effetti della disposizione, che dunque operò non come provvedimento di blocco della perequazione, bensì quale misura di contenimento della rivalutazione, alla stregua di percentuali predefinite dal legislatore in riferimento al tasso di inflazione programmata.

In seguito, l'art. 11, comma 5, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), provvede a restituire, mediante un aumento *una tantum* disposto per il 1994, la differenza tra inflazione programmata ed inflazione reale, perduta per effetto della disposizione di cui all'art. 2 della legge n. 438 del 1992. Conseguentemente, il blocco, originariamente previsto in via generale e senza distinzioni reddituali dal legislatore del 1992, fu convertito in una forma meno gravosa di raffreddamento parziale della dinamica perequativa.

Dopo l'entrata in vigore del sistema contributivo, il legislatore (art. 59, comma 13 della legge 27 dicembre 1997, n. 449, recante «Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica») ha imposto un azzeramento della perequazione automatica, per l'anno 1998. Tale norma, ritenuta legittima da questa Corte con ordinanza n. 256 del 2001, ha limitato il proprio campo di applicazione ai soli trattamenti di importo medio - alto, superiori a cinque volte il trattamento minimo.

Il blocco, introdotto dall'art. 24, comma 25, come convertito, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, ora oggetto di censura, trova un precedente nell'art. 1, comma 19, della legge 24 dicembre 2007, n. 247 (Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale) che, tuttavia, aveva limitato l'azzeramento

temporaneo della rivalutazione ai trattamenti particolarmente elevati, superiori a otto volte il trattamento minimo INPS.

Si trattava - come si evince dalla relazione tecnica al disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri il 13 ottobre 2007 - di una misura finalizzata a concorrere solidaristicamente al finanziamento di interventi sulle pensioni di anzianità, a seguito, dell'innalzamento della soglia di accesso al trattamento pensionistico (il cosiddetto "scalone") introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2008, dalla legge 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria).

L'azzeramento della perequazione, disposto per effetto dell'art. 1, comma 19, della legge n. 247 del 2007, prima citata, è stato sottoposto al vaglio di questa Corte, che ha deciso la questione con sentenza n. 316 del 2010. In tale pronuncia questa Corte ha posto in evidenza la discrezionalità di cui gode il legislatore, sia pure nell'osservare il principio costituzionale di proporzionalità e adeguatezza delle pensioni, e ha reputato non illegittimo l'azzeramento, per il solo anno 2008, dei trattamenti pensionistici di importo elevato (superiore ad otto volte il trattamento minimo INPS).

Al contempo, essa ha indirizzato un monito al legislatore, poiché la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, o la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, entrerebbero in collisione con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità. Si afferma, infatti, che «[...] le pensioni, sia pure di maggiore consistenza, potrebbero non essere sufficientemente difese in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta».

7. - L'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, oggetto di censura nel presente giudizio, si colloca nell'ambito delle "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" (manovra denominata "salva Italia") e stabilisce che «In considerazione della contingente situazione finanziaria», la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, in base al già citato meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del cento per cento.

Per effetto del dettato legislativo si realizza un'indicizzazione al 100 per cento sulla quota di pensione fino a tre volte il trattamento minimo INPS, mentre le pensioni di importo superiore a tre volte il minimo non ricevono alcuna rivalutazione. Il blocco integrale della perequazione opera, quindi, per le pensioni di importo superiore a euro 1.217,00 netti.

Tale meccanismo si discosta da quello originariamente previsto dall'art. 24, comma 4, della legge 28 febbraio 1986, n. 41 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 1986) e confermato dall'art. 11 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (Norme per il riordinamento del sistema previdenziale dei lavoratori privati e pubblici, a norma dell'articolo 3 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che non

discriminava tra trattamenti pensionistici complessivamente intesi, bensì tra fasce di importo.

Secondo la normativa antecedente, infatti, la percentuale di aumento si applicava sull'importo non eccedente il doppio del trattamento minimo del fondo pensioni per i lavoratori dipendenti. Per le fasce di importo comprese fra il doppio ed il triplo del trattamento minimo la percentuale era ridotta al 90 per cento. Per le fasce di importo superiore al triplo del trattamento minimo la percentuale era ridotta al 75 per cento.

Le modalità di funzionamento della disposizione censurata sono ideate per incidere sui trattamenti complessivamente intesi e non sulle fasce di importo. Esse trovano un unico correttivo nella previsione secondo cui, per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato.

La norma censurata è frutto di un emendamento che, all'esito delle osservazioni rivolte al Ministro del lavoro e delle politiche sociali (Camera dei Deputati, Commissione XI, Lavoro pubblico e privato, audizione del 6 dicembre 2011), ha determinato la sostituzione della originaria formula. Quest'ultima prevedeva l'azzeramento della perequazione per tutti i trattamenti pensionistici di importo superiore a due volte il trattamento minimo INPS e, quindi, ad euro 946,00. Il Ministro chiarì nella stessa audizione che la misura da adottare non confluiva nella riforma pensionistica, ma era da intendersi quale «provvedimento da emergenza finanziaria».

La disposizione censurata ha formato oggetto di un'interrogazione parlamentare (Senato della Repubblica, seduta n. 93, interrogazione presentata l'8 agosto 2013, n. 3 - 00321) rimasta inevasa, in cui si chiedeva al Governo se intendesse promuovere la revisione del provvedimento, alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Dall'*excursus* storico compiuto traspare che la norma oggetto di censura si discosta in modo significativo dalla regolamentazione precedente. Non solo la sospensione ha una durata biennale; essa incide anche sui trattamenti pensionistici di importo meno elevato.

Il provvedimento legislativo censurato si differenzia, altresì, dalla legislazione ad esso successiva.

L'art. 1, comma 483, lettera e), della legge di stabilità per l'anno 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge di stabilità») ha previsto, per il triennio 2014-2016, una rimodulazione nell'applicazione della percentuale di perequazione automatica sul complesso dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo di cui all'art. 34, comma 1, della legge n. 448 del 1998, con l'azzeramento per le sole fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo INPS e per il solo anno 2014. Rispetto al disegno di legge originario le percentuali sono state, peraltro, parzialmente modificate.

Nel triennio in oggetto la perequazione si applica nella misura del 100 per cento per i trattamenti pensionistici di importo fino a tre volte il trattamento minimo, del 95 per cento per i trattamenti di importo superiore a tre volte il

trattamento minimo e pari o inferiori a quattro volte il trattamento minimo del 75 per cento per i trattamenti oltre quattro volte e pari o inferiori a cinque volte il trattamento minimo, del 50 per cento per i trattamenti oltre cinque volte e pari o inferiori a sei volte il trattamento minimo INPS. Soltanto per il 2014 il blocco integrale della perequazione ha riguardato le fasce di importo superiore a sei volte il trattamento minimo. Il legislatore torna dunque a proporre un *discrimen* fra fasce di importo e si ispira a criteri di progressività, parametrati sui valori costituzionali della proporzionalità e della adeguatezza dei trattamenti di quiescenza. Anche tale circostanza conferma la singolarità della norma oggetto di censura.

8. - Dall'analisi dell'evoluzione normativa *in subiecta materia*, si evince che la perequazione automatica dei trattamenti pensionistici è uno strumento di natura tecnica, volto a garantire nel tempo il rispetto del criterio di adeguatezza di cui all'art. 38, secondo comma, Cost. Tale strumento si presta contestualmente a innervare il principio di sufficienza della retribuzione di cui all'art. 36 Cost., principio applicato, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai trattamenti di quiescenza, intesi quale retribuzione differita (fra le altre, sentenza n. 208 del 2014 e sentenza n. 116 del 2013).

Per le sue caratteristiche di neutralità e obiettività e per la sua strumentalità rispetto all'attuazione dei suddetti principi costituzionali, la tecnica della perequazione si impone, senza predefinirne le modalità, sulle scelte discrezionali del legislatore, cui spetta intervenire per determinare in concreto il quantum di tutela di volta in volta necessario. Un tale intervento deve ispirarsi ai principi costituzionali di cui agli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., principi strettamente interconnessi, proprio in ragione delle finalità che perseguono.

La ragionevolezza di tali finalità consente di predisporre e perseguire un progetto di eguaglianza sostanziale, conforme al dettato dell'art. 3, secondo comma, Cost. così da evitare disparità di trattamento in danno dei destinatari dei trattamenti pensionistici. Nell'applicare al trattamento di quiescenza, configurabile quale retribuzione differita, il criterio di proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36, primo comma, Cost.) e nell'affiancarlo al criterio di adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.), questa Corte ha tracciato un percorso coerente per il legislatore, con l'intento di inibire l'adozione di misure disomogenee e irragionevoli (fra le altre, sentenze n. 208 del 2014 e n. 316 del 2010). Il rispetto dei parametri citati si fa tanto più pressante per il legislatore, quanto più si allunga la speranza di vita e con essa l'aspettativa, diffusa fra quanti beneficiano di trattamenti pensionistici, a condurre un'esistenza libera e dignitosa, secondo il dettato dell'art. 36 Cost.

Non a caso, fin dalla sentenza n. 26 del 1980, questa Corte ha proposto una lettura sistematica degli artt. 36 e 38 Cost., con la finalità di offrire «una particolare protezione per il lavoratore». Essa ha affermato che proporzionalità e adeguatezza non devono sussistere soltanto al momento del collocamento a riposo, «ma vanno costantemente assicurate anche nel prosieguo, in relazione ai mutamenti del potere d'acquisto della moneta», senza che ciò comporti un'automatica ed integrale coincidenza tra il livello delle pensioni e l'ultima retribuzione, poiché è riservata al legislatore una sfera di discreziona-

lità per l'attuazione, anche graduale, dei termini suddetti (*ex plurimis*, sentenze n. 316 del 2010; n. 106 del 1996; n. 173 del 1986; n. 26 del 1980; n. 46 del 1979; n. 176 del 1975; ordinanza n. 383 del 2004). Nondimeno, dal canone dell'art. 36 Cost. «consegue l'esigenza di una costante adeguazione del trattamento di quiescenza alle retribuzioni del servizio attivo» (sentenza n. 501 del 1988; fra le altre, negli stessi termini, sentenza n. 30 del 2004).

Il legislatore, sulla base di un ragionevole bilanciamento dei valori costituzionali deve «dettare la disciplina di un adeguato trattamento pensionistico, alla stregua delle risorse finanziarie attingibili e fatta salva la garanzia irrinunciabile delle esigenze minime di protezione della persona» (sentenza n. 316 del 2010). Per scongiurare il verificarsi di «un non sopportabile scostamento» fra l'andamento delle pensioni e delle retribuzioni, il legislatore non può eludere il limite della ragionevolezza (sentenza n. 226 del 1993).

Al legislatore spetta, inoltre, individuare idonei meccanismi che assicurino la perdurante adeguatezza delle pensioni all'incremento del costo della vita. Così è avvenuto anche per la previdenza complementare, che, pur non incidendo in maniera diretta e immediata sulla spesa pubblica, non risulta del tutto indifferente per quest'ultima, poiché contribuisce alla tenuta complessiva del sistema delle assicurazioni sociali (sentenza n. 393 del 2000) e, dunque, all'adeguatezza della prestazione previdenziale ex art. 38, secondo comma, Cost.

Pertanto, il criterio di ragionevolezza, così come delineato dalla giurisprudenza citata in relazione ai principi contenuti negli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost., circoscrive la discrezionalità del legislatore e vincola le sue scelte all'adozione di soluzioni coerenti con i parametri costituzionali.

9. - Nel vagliare la dedotta illegittimità dell'azzeramento del meccanismo perequativo per i trattamenti pensionistici superiori a otto volte il minimo INPS per l'anno 2008 (art. 1, comma 19 della già citata legge n. 247 del 2007), questa Corte ha ricostruito la ratio della norma censurata, consistente nell'esigenza di reperire risorse necessarie «a compensare l'eliminazione dell'innalzamento repentino a sessanta anni a decorrere dal 1° gennaio 2008, dell'età minima già prevista per l'accesso alla pensione di anzianità in base all'articolo 1, comma 6, della legge 23 agosto 2004, n. 243», con «lo scopo dichiarato di contribuire al finanziamento solidale degli interventi sulle pensioni di anzianità, contestualmente adottati con l'art. 1, commi 1 e 2, della medesima legge» (sentenza n. 316 del 2010).

In quell'occasione questa Corte non ha ritenuto che fossero stati violati i parametri di cui agli artt. 3, 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. Le pensioni incise per un solo anno dalla norma allora impugnata, di importo piuttosto elevato, presentavano «margini di resistenza all'erosione determinata dal fenomeno inflattivo». L'esigenza di una rivalutazione costante del correlativo valore monetario è apparsa per esse meno pressante.

Questa Corte ha ritenuto, inoltre, non violato il principio di eguaglianza, poiché il blocco della perequazione automatica per l'anno 2008, operato esclusivamente sulle pensioni superiori ad un limite d'importo di sicura rilevanza, realizzava «un trattamento differenziato di situazioni obiettivamente

diverse rispetto a quelle, non incise dalla norma impugnata, dei titolari di pensioni più modeste». La previsione generale della perequazione automatica è definita da questa Corte «a regime», proprio perché «prevede una copertura decrescente, a mano a mano che aumenta il valore della prestazione». La scelta del legislatore in quel caso era sostenuta da una ratio redistributiva del sacrificio imposto, a conferma di un principio solidaristico, che affianca l'introduzione di più rigorosi criteri di accesso al trattamento di quiescenza. Non si viola il principio di eguaglianza, proprio perché si muove dalla ricognizione di situazioni disomogenee.

La norma, allora oggetto d'impugnazione, ha anche superato le censure di palese irragionevolezza, poiché si è ritenuto che non vi fosse riduzione quantitativa dei trattamenti in godimento ma solo rallentamento della dinamica perequativa delle pensioni di valore più cospicuo. Le esigenze di bilancio, affiancate al dovere di solidarietà, hanno fornito una giustificazione ragionevole alla soppressione della rivalutazione automatica annuale per i trattamenti di importo otto volte superiore al trattamento minimo INPS, «di sicura rilevanza», secondo questa Corte, e, quindi, meno esposte al rischio di inflazione.

La richiamata pronuncia ha inteso segnalare che la sospensione a tempo indeterminato del meccanismo perequativo, ovvero la frequente reiterazione di misure intese a paralizzarlo, «esporrebbero il sistema ad evidenti tensioni con gli invalicabili principi di ragionevolezza e proporzionalità», poiché risulterebbe incrinata la principale finalità di tutela, insita nel meccanismo della perequazione, quella che prevede una difesa modulare del potere d'acquisto delle pensioni.

Questa Corte si era mossa in tale direzione già in epoca risalente, con il ritenere di dubbia legittimità costituzionale un intervento che incida «in misura notevole e in maniera definitiva» sulla garanzia di adeguatezza della prestazione, senza essere sorretto da una imperativa motivazione di interesse generale (sentenza n. 349 del 1985).

Deve rammentarsi che, per le modalità con cui opera il meccanismo della perequazione, ogni eventuale perdita del potere di acquisto del trattamento, anche se limitata a periodi brevi, è, per sua natura, definitiva. Le successive rivalutazioni saranno, infatti, calcolate non sul valore reale originario, bensì sull'ultimo importo nominale, che dal mancato adeguamento è già stato intaccato.

10. - La censura relativa al comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201 del 2011, se vagliata sotto i profili della proporzionalità e adeguatezza del trattamento pensionistico, induce a ritenere che siano stati valicati i limiti di ragionevolezza e proporzionalità, con conseguente pregiudizio per il potere di acquisto del trattamento stesso e con «irrimediabile vanificazione delle aspettative legittimamente nutrite dal lavoratore per il tempo successivo alla cessazione della propria attività» (sentenza n. 349 del 1985).

Non è stato dunque ascoltato il monito indirizzato al legislatore con la sentenza n. 316 del 2010.

Si profila con chiarezza, a questo riguardo, il nesso inscindibile che lega il dettato degli artt. 36, primo comma, e 38, secondo comma, Cost. (fra le più recenti, sentenza n. 208 del 2014, che richiama la sentenza n. 441 del 1993).

Su questo terreno si deve esercitare il legislatore nel proporre un corretto bilanciamento, ogniqualvolta si profili l'esigenza di un risparmio di spesa, nel rispetto di un ineludibile vincolo di scopo «al fine di evitare che esso possa pervenire a valori critici, tali che potrebbero rendere inevitabile l'intervento correttivo della Corte» (sentenza n. 226 del 1993).

La disposizione concernente l'azzeramento del meccanismo perequativo, contenuta nel comma 24 dell'art. 25 del d.l. 201 del 2011, come convertito, si limita a richiamare genericamente la «contingente situazione finanziaria», senza che emerga dal disegno complessivo la necessaria prevalenza delle esigenze finanziarie sui diritti oggetto di bilanciamento, nei cui confronti si effettuano interventi così fortemente incisivi. Anche in sede di conversione (legge 22 dicembre 2011, n. 214), non è dato riscontrare alcuna documentazione tecnica circa le attese maggiori entrate, come previsto dall'art. 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante «Legge di contabilità e finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che interpreta il citato art. 17 quale «puntualizzazione tecnica» dell'art. 81 Cost.).

L'interesse dei pensionati, in particolar modo di quelli titolari di trattamenti previdenziali modesti, è teso alla conservazione del potere di acquisto delle somme percepite, da cui deriva in modo consequenziale il diritto a una prestazione previdenziale adeguata. Tale diritto, costituzionalmente fondato, risulta irragionevolmente sacrificato nel nome di esigenze finanziarie non illustrate in dettaglio. Risultano, dunque, intaccati i diritti fondamentali connessi al rapporto previdenziale, fondati su inequivocabili parametri costituzionali: la proporzionalità del trattamento di quiescenza, inteso quale retribuzione differita (art. 36, primo comma, Cost.) e l'adeguatezza (art. 38, secondo comma, Cost.). Quest'ultimo è da intendersi quale espressione certa, anche se non esplicita, del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e al contempo attuazione del principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.

La norma censurata è, pertanto, costituzionalmente illegittima nei termini esposti.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile l'intervento di T.G.;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui prevede che «In considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'art. 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento»;

Giurisprudenza costituzionale ed europea

Sull'illegittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del Decreto c.d. "Salva Italia"

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 23 e 53, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Palermo, sezione lavoro, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna e dalla Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione Liguria, con le ordinanze indicate in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25, del d.l. n. 201 del 2011, come convertito, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2015.

Depositata in Cancelleria il 30 aprile 2015.

198. Sulla procreazione assistita per le coppie con patologie geneticamente trasmissibili.

Corte costituzionale, sentenza 5 giugno 2015, n. 96

Sussiste un insuperabile aspetto di irragionevolezza nell'indiscriminato divieto all'accesso alla procreazione assistita, con diagnosi preimpianto, da parte di coppie fertili affette, anche come portatrici sane, da gravi patologie genetiche ereditarie, suscettibili, secondo le evidenze scientifiche, di trasmettere al nascituro rilevanti anomalie o malformazioni.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente Alessandro CRISCUOLO; Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria DE PRETIS

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso di due procedimenti civili "ante causam" ex art. 700 cod. proc. civ. - promossi (nei confronti della Azienda USL R. e del CTSDS S.A.) da altrettante coppie di coniugi, che chiedevano di essere ammesse a procedure di procreazione medicalmente assistita, con diagnosi preimpianto, al fine di evitare il rischio di trasmettere, ai rispettivi figli, la malattia genetica da cui, in entrambi i casi, uno dei componenti della coppia era risultato affetto in occasione di precedente gravidanza spontanea, interrotta con aborto terapeutico - l'adito Tribunale ordinario di Roma, con due ordinanze di identico contenuto motivazionale, premesso che la richiesta dei ricorrenti trovava insuperabile ostacolo nel disposto degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), che consente alle sole coppie sterili o non fertili l'accesso alle tecniche di procreazione assistita, ed escluso che detta normativa sia suscettibile di interpretazione adeguatrice (in senso ampliativo della platea dei suoi destinatari) o di diretta non applicazione, per contrasto con gli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU), ha ritenuto, di conseguenza, rilevante e non manifestamente infondata, ed ha, quindi, sollevato (come, a suo avviso, consentito anche nei procedimenti cautelari "ante causam") questione di legittimità costituzionale dei predetti artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge n. 40

del 2004, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, oltre che con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU.

Secondo il rimettente, la normativa censurata - non consentendo l'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita anche alle coppie (come quelle innanzi a sé ricorrenti) che, pur non sterili od infertili, rischierebbero, comunque, di procreare figli affetti da gravi malattie genetiche trasmissibili, di cui uno od entrambi i componenti della stessa risultano portatori - contrasterebbe, infatti, con il diritto inviolabile della coppia ad avere un figlio "sano" e con il diritto ad autodeterminarsi nella scelta procreativa; violerebbe, inoltre, il diritto alla salute (fisica e psichica) della donna (costretta a subire l'interruzione volontaria della gravidanza nel caso di accertata trasmissione al feto di patologie genetiche); contrasterebbe, ancora, con il principio di ragionevolezza, con riferimento al quadro normativo risultante dalla combinazione di detta legge n. 40 del 2004 con la legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza); comporterebbe, infine, una indebita e non proporzionata ingerenza nella vita privata e familiare delle coppie suddette, in violazione anche dei citati artt. 8 e 14 della CEDU e, quindi, per interposizione, dell'art. 117, primo comma, Cost.

2.- In entrambi i giudizi innanzi a questa Corte si sono costituiti i coniugi ricorrenti e le associazioni "Luca Coscioni, per la libertà della ricerca scientifica", "Amica Cicogna Onlus", "Cerco un Bimbo" e "L'altra Cicogna", intervenienti nei procedimenti *a quibus*, per sostenere la fondatezza delle questioni sollevate dal Tribunale rimettente, con argomentazioni illustrate anche con rispettive successive memorie.

Non si sono costituiti, invece, l'Azienda USL R A ed il CTSD B S.A., resistenti, e non ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri.

3. - Stante l'identità della questione sollevata nei due riferiti giudizi, gli stessi vanno riuniti per essere congiuntamente decisi.

Considerato in diritto

1. - Gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), rispettivamente, dispongono che «Al fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana è consentito il ricorso alla procreazione medicalmente assistita, alle condizioni e secondo le modalità previste dalla presente legge, che assicura i diritti di tutti i soggetti coinvolti, compreso il concepito»; «Il ricorso alla procreazione medicalmente assistita è consentito, qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità»; «Il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico».

2. - Il Tribunale ordinario di Roma dubita che le riferite disposizioni - nella parte in cui non consentono che anche le coppie fertili portatrici di patologie

geneticamente trasmissibili possano fare ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (da ora in avanti, PMA) - violino gli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione, nonché l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU).

3. - La questione è sollevata con due ordinanze, di identico contenuto, relative ad altrettanti procedimenti cautelari promossi da due coppie (fertili) di coniugi, che avevano interrotto, con aborti terapeutici, precedenti spontanee gravidanze, per il rischio di trasmettere al figlio una patologia genetica ereditaria (rispettivamente, la distrofia muscolare di Becker, nel primo caso, ed una alterazione cromosomica, nel secondo caso), e che chiedevano, pertanto, di essere in via d'urgenza ammesse a procedura di PMA, con diagnosi preimpianto, finalizzata esclusivamente alla scelta dell'embrione non affetto da quella specifica patologia.

4. - Esclusa, in premessa, la possibilità della disapplicazione delle norme sospettate di incostituzionalità per contrasto con la CEDU (anche malgrado la sopravvenuta decisione della Corte di Strasburgo del 28 agosto 2012 che, nell'omologo caso C. e P. contro Italia «ha denunciato l'incoerenza del sistema legislativo italiano che [...] non consente alle coppie portatrici di patologie geneticamente trasmissibili di accedere all'P.M.A.») e considerata la non praticabilità di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme stesse, nel senso auspicato dai ricorrenti, il Tribunale *a quo* ha ritenuto, appunto, per ciò, rilevante al fine del decidere la verifica di compatibilità con i parametri evocati, del limite, all'accesso alle tecniche di PMA, imposto dal legislatore del 2004 in ragione della prescritta condizione di sterilità od infertilità della coppia.

5. - Secondo il rimettente, la normativa denunciata contrasterebbe, infatti:

- con l'art. 2 Cost., per il *vulnus* ai diritti inviolabili della persona, quali «il diritto della coppia a un figlio "sano" e il diritto di autodeterminazione nelle scelte procreative», che irrimediabilmente deriverebbe, dal censurato divieto di accesso alle procedure di PMA, alle coppie non sterili o infertili, ma portatrici di malattie genetiche trasmissibili;

- con l'art. 3 Cost., «inteso come principio di ragionevolezza, quale corollario del principio di uguaglianza, in quanto comporta la conseguenza paradossale, irragionevole e incoerente di costringere queste coppie, desiderose di avere un figlio non affetto dalla patologia, di cui ben conoscono gli effetti, di avere una gravidanza naturale e ricorrere alla scelta tragica dell'aborto terapeutico del feto, consentita dalla legge 22 maggio 1978, n. 194»;

- con lo stesso art. 3 Cost., sul presupposto che il suddetto divieto determinerebbe una discriminazione tra la condizione delle coppie fertili, portatrici di malattie genetiche trasmissibili, e quella delle coppie in cui l'uomo risulti affetto da malattie virali contagiose per via sessuale, alle quali è, invece, riconosciuto, dal decreto del Ministero della salute 11 aprile 2008 (Linee guida in materia di procreazione medicalmente assistita), il diritto di ricorrere alle tecniche di PMA;

- con l'art. 32 Cost., risultando leso il diritto alla salute della donna, sotto il profilo che la stessa, nell'esercitare la scelta di procreare un figlio non affetto da una patologia trasmissibile ereditariamente, sarebbe costretta a dover affrontare una gravidanza naturale per poi dover, eventualmente, ricorrere ad un aborto terapeutico (nel caso di accertata trasmissione della malattia genetica), con la configurazione di un concreto aumento dei rischi per la sua salute fisica e per la sua integrità psichica, «in assenza di un adeguato bilanciamento della tutela della salute della donna con quella dell'embrione»;

- con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 8 (sul diritto al rispetto della vita familiare) e 14 (sul divieto di discriminazione) della CEDU: quanto alla prima, perché l'«irragionevolezza» del divieto di accesso alla PMA imposto alle coppie sterili portatrici di malattie ereditarie, «che di fatto si risolve nell'incoraggiamento del ricorso all'aborto del feto», comporterebbe, appunto, una indebita ingerenza nella vita familiare di dette coppie; e, quanto alla seconda, in ragione della discriminazione già evidenziata per il profilo di violazione dell'art. 3 Cost.

6. - La questione così prospettata è ammissibile, ancorché sollevata nel contesto di procedimenti d'urgenza *ante causam*, non avendo il Tribunale *a quo* provveduto in via definitiva sulla istanza cautelare dei ricorrenti, e non avendo, per ciò, consumato la sua *potestas iudicandi* (*ex plurimis*, sentenze n. 200 e n. 162 del 2014, n. 172 del 2012, n. 151 del 2009).

7. - In ragione del sospettato contrasto dei su citati artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004 con gli artt. 8 e 14 della CEDU, correttamente ha poi il rimettente adito questa Corte, non essendogli consentito un'applicazione in via diretta delle norme convenzionali in luogo di quelle nazionali, in tesi con esse non compatibili, atteso che, diversamente dal diritto comunitario, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non crea un ordinamento giuridico sovranazionale ma costituisce un modello di diritto internazionale pattizio, idoneo a vincolare lo Stato, ma improduttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007, e successive conformi). Collocazione, questa, delle disposizioni della CEDU che, nel sistema delle fonti, resta immutata anche dopo il richiamo operato dall'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, ratificato e reso esecutivo con legge 2 agosto 2008 n. 130, ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Questa Corte ha già avuto, infatti, occasione di chiarire che «dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione» (sentenze n. 303 del 2011 e n. 349 del 2007). Ragione per cui «i principi in questione rilevano unicamente in rapporto alle fattispecie cui il diritto comunitario (oggi, il diritto dell'Unione) è applicabile» (sentenze n. 210 del 2013, n. 303 e n. 80 del 2011) e, poiché le fattispecie, oggetto dei giudizi *a quibus*, non sono riconducibili al diritto comunitario, non vi era, dunque, effettivamente, spazio per un'eventuale disapplicazione della normativa nazionale da parte del Tribunale rimettente, da

ritenersi oltretutto limitata ai casi in cui il diritto comunitario rilevante sia dotato di effetti diretti.

8. - Altrettanto correttamente lo stesso Tribunale ha anche escluso la praticabilità di una esegesi correttiva delle disposizioni censurate, in senso estensivo dell'accesso alle tecniche di PMA, anche in favore delle coppie ricorrenti, atteso l'univoco e non superabile tenore letterale della prescrizione per cui il ricorso a dette tecniche «è comunque circoscritto ai casi di sterilità o infertilità».

Dal che la rilevanza della questione sollevata, la cui soluzione condiziona, quindi, l'accoglimento o meno della domanda dei ricorrenti nei procedimenti cautelari *a quibus*.

9. - Nel merito, la questione è fondata, in relazione al profilo - assorbente di ogni altra censura - che attiene al *vulnus* effettivamente arrecato, dalla normativa denunciata, agli artt. 3 e 32 Cost.

Sussiste, in primo luogo, un insuperabile aspetto di irragionevolezza dell'indiscriminato divieto, che le denunciate disposizioni oppongono, all'accesso alla PMA, con diagnosi preimpianto, da parte di coppie fertili affette (anche come portatrici sane) da gravi patologie genetiche ereditarie, suscettibili (secondo le evidenze scientifiche) di trasmettere al nascituro rilevanti anomalie o malformazioni. E ciò in quanto, con palese antinomia normativa (sottolineata anche dalla Corte di Strasburgo nella richiamata sentenza Costa e Pavan contro Italia), il nostro ordinamento consente, comunque, a tali coppie di perseguire l'obiettivo di procreare un figlio non affetto dalla specifica patologia ereditaria di cui sono portatrici, attraverso la, innegabilmente più traumatica, modalità della interruzione volontaria (anche reiterata) di gravidanze naturali - quale consentita dall'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza) - quando, dalle ormai normali indagini prenatali, siano, appunto «accertati processi patologici [...] relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro, che determinino un grave pericolo per la salute fisica o psichica della donna».

Vale a dire che il sistema normativo, cui danno luogo le disposizioni censurate, non consente (pur essendo scientificamente possibile) di far acquisire "prima" alla donna una informazione che le permetterebbe di evitare di assumere "dopo" una decisione ben più pregiudizievole per la sua salute.

Dal che, quindi, la violazione anche dell'art. 32 Cost., in cui incorre la normativa in esame, per il mancato rispetto del diritto alla salute della donna. Senza peraltro che il *vulnus*, così arrecato a tale diritto, possa trovare un positivo contrappeso, in termini di bilanciamento, in una esigenza di tutela del nascituro, il quale sarebbe comunque esposto all'aborto.

La normativa denunciata costituisce, pertanto, il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, in violazione anche del canone di razionalità dell'ordinamento - ed è lesiva del diritto alla salute della donna fertile portatrice (ella o l'altro soggetto della coppia) di grave malattia genetica ereditaria - nella parte in cui non consente, e dunque esclude, che, nel quadro di disciplina della legge in esame, possano ricorrere alla PMA le coppie affette da patologie siffatte, adeguatamente accertate, per esigenza di caute-

la, da apposita struttura pubblica specializzata. Ciò al fine esclusivo della previa individuazione di embrioni cui non risulti trasmessa la malattia del genitore comportante il pericolo di rilevanti anomalie o malformazioni (se non la morte precoce) del nascituro, alla stregua del medesimo "criterio normativo di gravità" già stabilito dall'art. 6, comma 1, lettera b), della legge n. 194 del 1978.

10. - Una volta accertato che, in ragione dell'assolutezza della riferita esclusione, le disposizioni in questione si pongono in contrasto con parametri costituzionali «questa Corte non può, dunque, sottrarsi al proprio poterdovere di porvi rimedio e deve dichiararne l'illegittimità» (sentenza n. 162 del 2014), essendo poi compito del legislatore introdurre apposite disposizioni al fine della auspicabile individuazione (anche periodica, sulla base della evoluzione tecnico-scientifica) delle patologie che possano giustificare l'accesso alla PMA di coppie fertili e delle correlative procedure di accertamento (anche agli effetti della preliminare sottoposizione alla diagnosi preimpianto) e di una opportuna previsione di forme di autorizzazione e di controllo delle strutture abilitate ad effettuarle (anche valorizzando, eventualmente, le discipline già appositamente individuate dalla maggioranza degli ordinamenti giuridici europei in cui tale forma di pratica medica è ammessa). Ciò non essendo, evidentemente, in potere di questa Corte, per essere riservato alla discrezionalità delle scelte, appunto, del legislatore.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, rispondenti ai criteri di gravità di cui all'art. 6, comma 1, lettera b), della legge 22 maggio 1978, n. 194 (Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza), accertate da apposite strutture pubbliche.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 maggio 2015.

Depositata in Cancelleria il 5 giugno 2015.

199. Sulla nozione di "ragione specifica ed eccezionale" per beneficiare del regime di riconoscimento delle qualifiche professionali a norma della direttiva 2005/36/CE.

Corte giustizia UE, sez. IV, sentenza 16 aprile 2015, n. 477

Ai sensi dell'art. 10, della direttiva 2005/36/CE, la nozione di «ragione specifica ed eccezionale», si riferisce alle circostanze per le quali il richiedente non possiede un titolo tra quelli elencati all'allegato V, punto 5.7.1, di tale direttiva, fermo restando che detto richiedente non può avvalersi del fatto di possedere qualifiche professionali che, nel suo Stato membro di origine, gli aprono l'accesso ad una professione diversa da quella che intende esercitare nello Stato membro ospitante.

Fatto

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali (GU L 255, pag. 22, e rettifiche in GU 2007, L 271, pag. 18, e GU 2008, L 93, pag. 28), come modificata dal regolamento (CE) n. 279/2009 della Commissione, del 6 aprile 2009 (GU L 93, pag. 11; in prosieguo: la «direttiva 2005/36»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra l'Eintragungsausschuss bei der Bayerischen Architektenkammer (commissione per l'iscrizione presso l'Ordine degli architetti del Land di Baviera; in prosieguo: la «Bayerische Architektenkammer») e il sig. A., in ordine alla domanda di iscrizione di quest'ultimo all'Ordine degli architetti del Land di Baviera.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 La direttiva 2005/36 ha abrogato la direttiva 85/384/CEE del Consiglio, del 10 giugno 1985, concernente il reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli del settore dell'architettura e comportante misure destinate ad agevolare l'esercizio effettivo del diritto di stabilimento e di libera prestazione di servizi (GU L 223, pag. 15).

4 I considerando 17, 19 e 28 della direttiva 2005/36 così recitano:

«(17) Per contemplare tutte le situazioni per le quali non esistono ancora norme relative al riconoscimento delle qualifiche professionali, il regime generale andrebbe esteso ai casi non inclusi in un regime specifico, sia nel caso in cui la professione interessata non sia disciplinata da uno di tali regimi sia nel caso in cui, pur essendo la professione disciplinata da un regime specifico, il richiedente per una ragione particolare ed eccezionale non soddisfi le condizioni per beneficiarne.

(...)

(19) La libera circolazione e il riconoscimento reciproco dei titoli di formazione di (...) architetto dovrebbero fondarsi sul principio fondamentale del riconoscimento automatico dei titoli di formazione in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione. (...)

(...)

(28) Le norme nazionali nel settore dell'architettura per l'accesso e l'esercizio delle attività professionali d'architetto hanno ambiti di applicazione molto diversi. Nella maggior parte degli Stati membri, le attività nel campo dell'architettura sono esercitate, di diritto o di fatto, da persone aventi il titolo di architetto, solo o insieme a un'altra denominazione, senza con ciò beneficiare di un monopolio nell'esercizio di tali attività, salvo norme legislative contrarie. Le attività, o alcune di esse, possono anche essere esercitate da altri professionisti, come gli ingegneri in possesso di una formazione particolare in campo edile o dell'arte di costruire. Per semplificare la presente direttiva, è opportuno riferirsi alla nozione di "architetto" per delimitare l'ambito di applicazione delle norme sul riconoscimento automatico dei titoli di formazione nel settore dell'architettura, fatte salve le particolarità delle norme nazionali che disciplinano tali attività».

5 L'articolo 1 di tale direttiva, rubricato «Oggetto», così prevede:

«La presente direttiva fissa le regole con cui uno Stato membro (in seguito denominato "Stato membro ospitante"), che sul proprio territorio subordina l'accesso a una professione regolamentata o il suo esercizio al possesso di determinate qualifiche professionali, riconosce, per l'accesso alla professione e il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in uno o più Stati membri (in seguito denominati "Stati membri d'origine") e che permettono al titolare di tali qualifiche di esercitarvi la stessa professione».

6 L'articolo 4, paragrafo 1, di detta direttiva così dispone:

«Il riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante permette al beneficiario di accedere in tale Stato membro alla stessa professione per la quale è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante».

7 Il titolo III della direttiva 2005/36, intitolato «Libertà di stabilimento», contiene quattro capi. Al capo I del suddetto titolo III, intitolato «Regime generale di riconoscimento di titoli di formazione», l'articolo 10 di tale direttiva così dispone:

«Il presente capo si applica a tutte le professioni non coperte dai capi II e III del presente titolo e nei seguenti casi in cui i richiedenti, per una ragione specifica ed eccezionale, non soddisfano le condizioni previste in detti capi:

a) per le attività elencate all'allegato IV, qualora il migrante non soddisfi i requisiti di cui agli articoli 17, 18 e 19;

b) per i medici chirurgo con formazione di base, i medici chirurghi specialisti, gli infermieri responsabili dell'assistenza generale, i dentisti, i dentisti specialisti, i veterinari, le ostetriche, i farmacisti e gli architetti, qualora il migrante non soddisfi i requisiti di pratica professionale effettiva e lecita previsti agli articoli 23, 27, 33, 37, 39, 43 e 49;

c) per gli architetti, qualora il migrante sia in possesso di un titolo di formazione non elencato all'allegato V, punto 5.7;

d) fatti salvi gli articoli 21, paragrafo 1, 23 e 27 per i medici, gli infermieri, i dentisti, i veterinari, le ostetriche, i farmacisti e gli architetti in possesso di titoli di formazione specialistica, che devono seguire la formazione che porta al possesso dei titoli elencati all'allegato V, punti 5.1.1, 5.2.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.5.2, 5.6.2 e 5.7.1, e solamente ai fini del riconoscimento della pertinente specializzazione;

e) per gli infermieri responsabili dell'assistenza generale e per gli infermieri specializzati in possesso di titoli di formazione specialistica, che hanno seguito la formazione che porta al possesso dei titoli elencati all'allegato V, punto 5.2.2, qualora il migrante chieda il riconoscimento in un altro Stato membro in cui le pertinenti attività professionali sono esercitate da infermieri specializzati sprovvisti della formazione di infermiere responsabile dell'assistenza generale;

f) per gli infermieri specializzati sprovvisti della formazione di infermiere responsabile dell'assistenza generale, qualora il migrante chieda il riconoscimento in un altro Stato membro in cui le pertinenti attività professionali sono esercitate da infermieri responsabili dell'assistenza generale, da infermieri specializzati sprovvisti della formazione di infermiere responsabile dell'assistenza generale o da infermieri specializzati in possesso di titoli di formazione specialistica, che hanno seguito la formazione che porta al possesso dei titoli elencati all'allegato V, punto 5.2.2;

g) per i migranti in possesso dei requisiti previsti all'articolo 3, paragrafo 3».

8 Al capo III del titolo III di detta direttiva, intitolato «Riconoscimento in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione», l'articolo 21 della medesima direttiva, rubricato «Principio di riconoscimento automatico», al suo paragrafo 1 così prevede:

«Ogni Stato membro riconosce i titoli di formazione (...) di architetto, di cui all'allegato V, [punto 5.7.1], conformi alle condizioni minime di formazione di cui [all'articolo 46], e attribuisce loro, ai fini dell'accesso alle attività professionali e del loro esercizio, gli stessi effetti sul suo territorio che hanno i titoli di formazione che esso rilascia.

I titoli di formazione devono essere rilasciati dai competenti organismi degli Stati membri ed essere eventualmente accompagnati dai certificati di cui all'allegato V, [punto 5.7.1].

(...)».

9 L'articolo 46, paragrafo 1, della direttiva 2005/36, rubricato «Formazione di architetto», così recita:

«La formazione di architetto comprende almeno quattro anni di studi a tempo pieno oppure sei anni di studi, di cui almeno tre a tempo pieno, in un'università o un istituto di insegnamento comparabile. Tale formazione deve essere sancita dal superamento di un esame di livello universitario.

Questo insegnamento di livello universitario il cui elemento principale è l'architettura, deve mantenere un equilibrio tra gli aspetti teorici e pratici del-

la formazione in architettura e garantire l'acquisizione delle seguenti conoscenze e competenze:

(...)».

10 L'articolo 48 di detta direttiva, rubricato «Esercizio dell'attività professionale di architetto», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Ai fini della presente direttiva, le attività professionali di architetto sono quelle abitualmente esercitate con il titolo professionale di architetto».

11 L'allegato V, punto 5.7.1, della medesima direttiva elenca, per ogni Stato membro, i titoli di formazione che consentono di ottenere l'accesso alla professione di architetto, gli organismi competenti a rilasciare tali titoli nonché i certificati complementari che li accompagnano.

Il diritto tedesco

12 In base alla Costituzione tedesca, la normativa inerente alla professione di architetto rientra, in Germania, nella competenza legislativa dei Länder. L'articolo 4 del Gesetz über die Bayerische Architektenkammer und die Bayerische Ingenieurekammer-Bau (legge del Land di Baviera sull'Ordine bavarese degli architetti e sull'Ordine bavarese degli ingegneri edili), del 9 maggio 2007 (GVBl. pag. 308; in prosieguo: il «BauKaG»), così recita:

«(...)

(2) È iscritto all'albo degli architetti, su richiesta, chiunque:

1. risieda, sia domiciliato o abbia la sede principale dei propri affari in Baviera;

2. abbia concluso con successo un corso di studi superiori

a) della durata di almeno quattro anni per l'acquisizione delle competenze di cui all'articolo 3, paragrafo 1, nel campo dell'architettura (settore edilizia) oppure

b) della durata di almeno tre anni per l'acquisizione delle competenze di cui all'articolo 3, paragrafi 2 e 3, nel campo dell'architettura d'interni o della paesaggistica in un istituto di studi superiori tedesco,

in una scuola tedesca per ingegneri (accademia) pubblica o parificata oppure in un istituto di formazione tedesco equivalente, e

3. abbia successivamente effettuato un periodo di pratica nella relativa specializzazione della durata di almeno due anni.

Ai fini dell'espletamento del periodo di pratica devono essere computati i corsi di formazione continua organizzati dall'Ordine degli architetti nell'ambito della progettazione tecnica ed economica nonché del diritto dell'edilizia.

(...)

(5) Le condizioni di cui al precedente paragrafo 2, prima frase, n. 2, lettera a), e n. 3 sono soddisfatte anche se un cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea o di un altro Stato contraente l'Accordo sullo Spazio economico europeo, per una ragione specifica ed eccezionale ai sensi dell'articolo 10, lettere b), c), d) e g), della direttiva [2005/36], non soddisfa le condizioni per il riconoscimento del proprio titolo di formazione in base al coordinamento delle condizioni minime di formazione ai sensi della direttiva [2005/36], quando sussistano inoltre le condizioni di cui all'articolo 13 della direttiva

[2005/36]; in tal caso, i titoli di formazione sono assimilati ai sensi dell'articolo 12 della direttiva [2005/36]. (...)

(...)».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

13 Dal marzo 2007 il sig. A., cittadino tedesco, esercita, in Austria, l'attività di «planender Baumeister» (perito edile). Il sig. A., che risiede sia in Baviera sia in Austria, il 25 aprile 2008 ha presentato presso la Bayerische Architektenkammer domanda di iscrizione all'albo dei prestatori di servizi esteri dell'Ordine degli architetti del Land di Baviera.

14 Alla data di detta domanda, il sig. A. aveva superato, in Austria, l'esame di abilitazione alla professione di perito edile. Egli era inoltre in possesso, in Germania o in Austria, a seconda dei casi, di altre qualifiche, quali l'idoneità professionale all'esercizio del mestiere di pittore e verniciatore, la qualifica di economista aziendale dell'artigianato, l'idoneità professionale all'esercizio del mestiere di stuccatore, il perfezionamento in consulenza energetica nonché l'idoneità professionale all'esercizio del mestiere di muratore.

15 Con decisione del 18 giugno 2009, la Bayerische Architektenkammer ha respinto la domanda d'iscrizione del sig. A.. La Bayerische Ingenieurekammer Bau (Ordine degli ingegneri edili della Baviera), dal canto suo, con decisione del 17 marzo 2010 l'ha iscritto in un registro istituito in conformità dell'articolo 61, paragrafo 7, del regolamento edilizio della Baviera (Bayerische Bauordnung), consentendogli così di presentare progetti di costruzione in Baviera. Il sig. A. non è pertanto soggetto ad alcuna restrizione nell'esercizio delle attività di «perito edile» per le quali possiede una qualifica in Austria.

16 In seguito al ricorso proposto dal sig. A. contro la decisione di diniego dell'iscrizione, del 18 giugno 2009, il Bayerisches Verwaltungsgericht (Tribunale amministrativo del Land di Baviera), con sentenza del 22 settembre 2009, ha annullato detta decisione e ha ingiunto alla Bayerische Architektenkammer di iscrivere il sig. A. all'albo dei fornitori di servizi esteri.

17 La Bayerische Architektenkammer ha impugnato tale sentenza dinanzi al Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (giudice amministrativo di secondo grado del Land di Baviera). Nel corso del giudizio d'appello, su domanda del giudice e con il consenso della Bayerische Architektenkammer, il sig. A. ha modificato l'oggetto della sua domanda iniziale, chiedendo l'iscrizione all'Ordine degli architetti e non più all'albo dei fornitori di servizi esteri.

18 Con sentenza del 20 settembre 2011, il Bayerischer Verwaltungsgerichtshof ha accolto la nuova domanda del sig. A. con la motivazione che i presupposti per l'iscrizione all'Ordine degli architetti, come menzionati all'articolo 4, paragrafo 5, del BauKaG, risultavano soddisfatti.

19 La Bayerische Architektenkammer ha proposto un ricorso per cassazione («Revision») dinanzi al giudice del rinvio. Quest'ultimo giudice rileva che lo scopo dell'articolo 4, paragrafo 5, del BauKaG è quello di recepire la direttiva 2005/36 nel diritto tedesco. Tale disposizione corrisponderebbe, segnatamente, all'articolo 10, lettera c), di detta direttiva. Il giudice del rinvio ritiene quindi decisivo, nell'ambito della controversia di cui è investito, chiarire le condizioni imposte dall'articolo 10, lettera c), della suddetta direttiva, delimi-

tando il contenuto delle nozioni di «ragione specifica ed eccezionale» e di «architetto» di cui a detto articolo.

20 Da un lato, per quanto riguarda la nozione di «ragione specifica ed eccezionale», il giudice del rinvio ritiene che le situazioni elencate all'articolo 10, lettere da b) a d) e g), della direttiva 2005/36 non costituiscano, di per sé, una «ragione specifica ed eccezionale», ai sensi dell'articolo 10 di detta direttiva, e che il richiedente debba inoltre addurre e dimostrare più ampi motivi, attinenti, ad esempio, alla sua storia personale, per i quali il medesimo non avrebbe soddisfatto le condizioni che avrebbero consentito un riconoscimento automatico dei titoli di formazione sulla base del coordinamento delle condizioni minime di formazione, ai sensi di detta direttiva.

21 Dall'altro lato, per quanto riguarda la nozione di «architetto», il giudice del rinvio constata che, nel diritto austriaco, un perito edile è autorizzato a progettare edifici, opere di ingegneria civile e altre costruzioni, a realizzare tutti i rispettivi calcoli, a dirigerne i lavori, ad eseguirli nonché a dirigerne la demolizione. Tali competenze sarebbero comuni ai periti edili e agli architetti. Tuttavia, ad avviso dello stesso giudice del rinvio occorre determinare se la nozione di «architetto», ai sensi dell'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36, presupponga che nel suo Stato membro d'origine il lavoratore migrante abbia svolto, o avrebbe potuto svolgere in virtù della sua formazione, oltre ad attività tecniche di progettazione edilizia, sovrintendenza ai lavori ed esecuzione, anche attività di concezione artistica ed economica dell'edificio, attività urbanistiche, o anche attività di conservazione dei monumenti.

22 In tale contesto, il Bundesverwaltungsgericht ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) a) Se una "ragione specifica ed eccezionale" ai sensi dell'articolo 10 della direttiva 2005/36 sia costituita da una delle circostanze definite nelle categorie successive (...), oppure se a queste circostanze si debba aggiungere anche una "ragione specifica ed eccezionale" per la quale il richiedente non soddisfa le condizioni di cui ai capi II e III del titolo III della direttiva.

b) In quest'ultimo caso, di che genere debba essere la "ragione specifica ed eccezionale". Se si debba trattare di ragioni personali - ad esempio, biografiche - per le quali, eccezionalmente, il migrante non soddisfa le condizioni per il riconoscimento automatico della sua formazione ai sensi del capo III del titolo III della direttiva.

2) a) Se la nozione di "architetto" ai sensi dell'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36 presupponga che nello Stato membro d'origine il migrante abbia svolto, o avrebbe potuto svolgere in virtù della sua formazione, oltre alle attività tecniche di progettazione edilizia, sovrintendenza ai lavori e costruzione edilizia anche attività di concezione artistica, urbanistica, economica ed eventualmente attività di conservazione del patrimonio architettonico e, se del caso, in che misura.

b) Se la nozione di "architetto" ai sensi dell'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36 presupponga che il migrante abbia una formazione di livello universitario, principalmente focalizzata sull'architettura intesa come comprensiva, oltre che degli aspetti tecnici afferenti alla progettazione edilizia, alla sovrintendenza ai lavori e alla costruzione edilizia, anche degli aspetti di

concezione artistica, urbanistica, economica ed eventualmente di conservazione del patrimonio architettonico e, se del caso, in che misura.

c) i) Se, ai fini delle risposte ai quesiti sub a) e b), rilevi il modo in cui il titolo professionale di "architetto" è utilizzato abitualmente negli altri Stati membri (articolo 48, paragrafo 1, della direttiva 2005/36);

ii) oppure se sia sufficiente accertare come il titolo professionale di "architetto" sia utilizzato abitualmente nello Stato membro d'origine e nello Stato membro ospitante;

iii) oppure se si possa dedurre dall'articolo 46, paragrafo 1, secondo comma, della direttiva la gamma delle attività legate abitualmente al titolo di "architetto" nel territorio dell'Unione europea».

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione, sub a)

23 Con la sua prima questione, sub a), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36 debba essere interpretato nel senso che il richiedente che intende beneficiare del regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione, di cui al capo I del titolo III di tale direttiva, oltre ad essere in possesso di un titolo di formazione non rientrante tra quelli di cui all'allegato V, punto 5.7.1, di detta direttiva, deve anche dimostrare l'esistenza di una «ragione specifica ed eccezionale».

24 In via preliminare, occorre ricordare che l'articolo 10 della direttiva 2005/36 definisce il campo di applicazione del regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione previsto al capo I del titolo III della medesima direttiva. Detto regime prevede un esame caso per caso da parte delle autorità dello Stato membro ospitante delle qualifiche professionali acquisite dal richiedente nel suo Stato membro d'origine. Per quanto concerne gli architetti, il campo di applicazione è circoscritto all'articolo 10, lettera c), di detta direttiva.

25 Tuttavia, la direttiva 2005/36 prevede, come emerge anche dal suo considerando 19, che, per quanto riguarda in particolare la professione di architetto, il riconoscimento reciproco dei titoli di formazione dovrebbe fondarsi sul principio del riconoscimento automatico di detti titoli di formazione, basato sul coordinamento delle condizioni minime di formazione. Detto regime automatico di riconoscimento dei titoli di formazione è disciplinato dal capo III del titolo III della direttiva 2005/36.

26 Secondo costante giurisprudenza, per determinare la portata di una disposizione del diritto dell'Unione, nel caso di specie l'articolo 10 della direttiva 2005/36, occorre tener conto allo stesso tempo del suo tenore letterale, del suo contesto e delle sue finalità (sentenza *Spedition Welter*, C-306/12, EU:C:2013:650, punto 17 e giurisprudenza ivi citata).

27 Quanto alla formulazione dell'articolo 10 della direttiva 2005/36, occorre osservare che la frase introduttiva di tale articolo subordina, per quanto concerne le professioni che rientrano, in via di principio, nel regime di riconoscimento automatico dei titoli di formazione, l'applicazione del regime generale di riconoscimento di detti titoli a due condizioni, ossia, da un lato, che il richiedente non soddisfi le condizioni previste per l'applicazione del regime

automatico e, dall'altro, che esista una ragione specifica ed eccezionale per la quale il richiedente si trovi in una situazione siffatta.

28 Tale interpretazione è confermata dal testo del considerando 17 della direttiva 2005/36, secondo il quale il sistema generale di riconoscimento delle qualifiche professionali è applicabile quando il richiedente non soddisfa, per una ragione particolare ed eccezionale, le condizioni per beneficiare del regime di riconoscimento automatico.

29 La frase introduttiva dell'articolo 10 della direttiva 2005/36 è seguita dalle lettere da a) a g), le quali precisano la portata dell'una o dell'altra delle due condizioni poste da detta frase introduttiva. Tali lettere sono applicabili ad una o a più professioni specifiche ovvero, trasversalmente, ad un insieme di professionisti che si trovino in una situazione particolare.

30 L'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36, che concerne in particolare la professione di architetto, riguarda una situazione di fatto particolare, vale a dire quella in cui un richiedente non possiede un titolo di formazione figurante tra quelli elencati all'allegato V, punto 5.7.1, di tale direttiva. Orbene, in forza dell'articolo 21, paragrafo 1, di detta direttiva, il possesso di uno dei titoli di formazione elencati in tale allegato è la condizione per l'applicazione del regime automatico di riconoscimento dei titoli di formazione, previsto al capo III del titolo III della medesima direttiva, agli architetti. Pertanto, l'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36 si riferisce soltanto alla prima delle due condizioni contemplate dalla frase introduttiva di detto articolo, ossia quella relativa al non soddisfacimento delle condizioni previste per l'applicazione del regime automatico.

31 Tuttavia, tale circostanza non può comportare, nei confronti degli architetti che possiedono titoli di formazione non rientranti tra quelli di cui all'allegato V, punto 5.7.1, della direttiva 2005/36, l'inapplicabilità della seconda condizione posta dalla frase introduttiva dell'articolo 10 della medesima direttiva, atteso che le due condizioni sono cumulative.

32 Ne deriva che, conformemente al tenore dell'articolo 10 di detta direttiva, un richiedente che intende beneficiare del regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione, applicabile agli architetti, dovrà non soltanto dimostrare di trovarsi nella situazione di cui all'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36, vale a dire di non possedere alcun titolo di formazione tra quelli menzionati in detto allegato V, punto 5.7.1, ma anche addurre una «ragione specifica ed eccezionale» per la quale si trova in tale situazione.

33 Una siffatta interpretazione è conforme alle intenzioni del legislatore dell'Unione, quali emergono dai lavori preparatori della direttiva 2005/36. Per quanto riguarda l'articolo 10 di tale direttiva, infatti, la proposta iniziale della Commissione europea, quale risulta dalla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali [COM(2002) 119 definitivo] (GU 2002, C 181 E, pag. 183), non menziona né la nozione di «ragione specifica ed eccezionale» né l'articolo 10, lettere da a) a g) della direttiva 2005/36. Tale nozione e tali disposizioni sono state aggiunte su iniziativa del Consiglio dell'Unione europea nella posizione comune (CE) n. 10/2005 adottata dal Consiglio il 21 dicembre 2004 in vista dell'adozione della direttiva 2005/.../CE del Parlamento europeo e del Consiglio ... relativa al rico-

noscimento delle qualifiche professionali (GU 2005, C 58 E, pag. 1). Dall'esposizione dei motivi del Consiglio (GU 2005, C 58 E, pag. 119) emerge che quest'ultimo riteneva che la proposta iniziale della Commissione relativa all'articolo 10 di tale direttiva avesse una portata troppo estesa. Il Consiglio precisa nei suoi motivi, inoltre, che «il regime generale dovrebbe applicarsi soltanto alle professioni escluse dai capitoli II e III del titolo III, nonché ai casi particolari di cui all'articolo 10, lettere da a) a g) della posizione comune in cui il richiedente, pur appartenendo a una professione contemplata da questi capitoli non corrisponde, per motivi specifici ed eccezionali, ai requisiti in essi fissati».

34 Inoltre, l'impianto sistematico e l'obiettivo della direttiva 2005/36 ostano ad un'interpretazione in senso lato della nozione di «ragione specifica ed eccezionale», secondo la quale detta ragione non costituirebbe una condizione autonoma rispetto a quella di cui all'articolo 10, lettera c), di tale direttiva.

35 Quanto al sistema della direttiva 2005/36, per quanto concerne la professione di architetto, dal considerando 19 della stessa risulta che le qualifiche professionali degli architetti seguono in via prioritaria il regime di riconoscimento automatico dei titoli di formazione, previsto agli articoli 21 e 46 nonché all'allegato V, punto 5.7.1, di detta direttiva.

36 Per quanto riguarda l'obiettivo della direttiva 2005/36, dai suoi articoli 1 e 4 risulta che lo scopo essenziale del riconoscimento reciproco consiste nel consentire al titolare di una qualifica professionale che gli apre l'accesso ad una professione regolamentata nel suo Stato membro d'origine di accedere, nello Stato membro ospitante, alla stessa professione per la quale egli è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla sul suo territorio alle stesse condizioni dei suoi cittadini (sentenza Ordine degli architetti, C-365/13, EU:C: 2014:280, punto 19).

37 Orbene, interpretare l'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36 nel senso che non è richiesta la prova di una ragione specifica ed eccezionale da parte dei richiedenti che non soddisfano le condizioni enunciate al capo III del titolo III di tale direttiva potrebbe avere come conseguenza che allo Stato membro ospitante venga imposto di esaminare i titoli di formazione posseduti da un richiedente anche laddove quest'ultimo non possieda le qualifiche necessarie all'esercizio della professione di architetto nel suo Stato membro di origine, il che contrasterebbe con l'obiettivo di detta direttiva.

38 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione, sub a), dichiarando che l'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36 deve essere interpretato nel senso che il richiedente che intende beneficiare del regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione, di cui al capo I del titolo III di tale direttiva, oltre ad essere in possesso di un titolo di formazione non rientrante tra quelli di cui all'allegato V, punto 5.7.1, di detta direttiva, deve anche dimostrare l'esistenza di una «ragione specifica ed eccezionale».

Sulla prima questione, sub b)

39 Con la sua prima questione, sub b), il giudice del rinvio chiede, in sostanza, quale tipo di circostanza possa configurare una «ragione specifica ed eccezionale», ai sensi dell'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36.

40 Il sig. A., i governi tedesco e rumeno nonché la Commissione ritengono che la nozione di «ragione specifica ed eccezionale» rinvii a circostanze relative a possibili ostacoli istituzionali e strutturali derivanti dalla situazione concreta dello Stato membro interessato. Il sig. A., il Landesanstalt für Wirtschaftsprüfung als Vertreter des öffentlichen Interesses e la Commissione ritengono, inoltre, che detta ragione copra anche circostanze relative alla situazione personale del richiedente, segnatamente al suo curriculum vitae, all'andamento della sua attività scolastica o ad eventi inerenti alla sua vita privata. Il governo tedesco sostiene che, se simili circostanze personali possono configurare una «ragione specifica ed eccezionale», occorre assicurarsi che il richiedente possieda tutte le capacità professionali che gli consentano di esercitare l'attività di architetto.

41 A tal proposito la Corte ha dichiarato, nella sentenza Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35, punti 27 e 28), che gli Stati membri devono rispettare i loro obblighi in materia di riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, come risultano dall'interpretazione data dalla Corte agli articoli 49 TFUE e 53 TFUE, in occasione di qualsiasi esame di una domanda d'autorizzazione ad esercitare la professione di architetto ove il richiedente non possa invocare il meccanismo di riconoscimento automatico delle qualifiche professionali. Ciò può verificarsi in particolare nel caso in cui, a seguito di un errore delle autorità competenti dello Stato membro interessato, il titolo di formazione in possesso del richiedente non sia stato notificato alla Commissione.

42 Parimenti, dalla sentenza Hocsman (C-238/98, EU:C:2000:440, punto 23) deriva che gli Stati membri devono rispettare i loro obblighi in materia di riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, come risulta dall'articolo 49 TFUE, allorché il richiedente non può invocare il meccanismo di riconoscimento delle qualifiche professionali previsto dalla direttiva pertinente a motivo del luogo in cui ha ottenuto il titolo di formazione in questione e del suo percorso accademico e professionale.

43 Dai lavori preparatori della direttiva 2005/36, in particolare dall'esposizione dei motivi del Consiglio, di cui al punto 33 della presente sentenza, emerge che le situazioni oggetto delle sentenze Hocsman (C-238/98, EU:C:2000:440) e Dreessen (C-31/00, EU:C:2002:35) sono, segnatamente, all'origine dell'adozione dell'articolo 10 di tale direttiva. Ne consegue che la «ragione specifica ed eccezionale», contemplata da detto articolo, può coprire sia circostanze relative a possibili ostacoli istituzionali e strutturali derivanti dalla situazione concreta dello Stato membro interessato sia circostanze legate alla situazione personale del richiedente.

44 Al fine di delimitare la portata della nozione di «ragione specifica ed eccezionale», occorre inoltre tener conto dell'obiettivo della direttiva 2005/36, come ricordato al punto 36 della presente sentenza, che consiste nel consentire al titolare di una qualifica professionale che gli apre l'accesso ad una professione regolamentata nel suo Stato membro d'origine di accedere, nello Stato membro ospitante, alla stessa professione per la quale egli è qualificato nello Stato membro d'origine.

45 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione, sub b), dichiarando che l'articolo 10, lettera c), della direttiva

va 2005/36 deve essere interpretato nel senso che la nozione di «ragione specifica ed eccezionale», ai sensi di tale disposizione, si riferisce alle circostanze per le quali il richiedente non possiede un titolo tra quelli elencati all'allegato V, punto 5.7.1, di tale direttiva, fermo restando che detto richiedente non può avvalersi del fatto di possedere qualifiche professionali che, nel suo Stato membro di origine, gli aprono l'accesso ad una professione diversa da quella che intende esercitare nello Stato membro ospitante.

Sulla seconda questione

46 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36 debba essere interpretato nel senso che la nozione di «architetto», di cui a tale disposizione, da un lato, deve essere definita alla luce della normativa dello Stato membro di origine, di quella dello Stato membro ospitante, di quella di altri Stati membri o alla luce delle condizioni enunciate dall'articolo 46 di tale direttiva e, dall'altro, impone che il richiedente sia in possesso di una formazione e di un'esperienza che si estendano non solo ad attività tecniche di progettazione edilizia, sovrintendenza ai lavori ed esecuzione, ma anche ad attività attinenti alla concezione artistica ed economica dell'edificio, ad attività urbanistiche, oppure ad attività di conservazione dei monumenti.

47 A tale riguardo occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza applicabile alla direttiva 85/384, spetta alla normativa nazionale dello Stato membro ospitante individuare le attività rientranti nel settore dell'architettura, atteso che tale direttiva non si propone di disciplinare le condizioni di accesso alla professione di architetto, né di definire la natura delle attività svolte di suoi membri (v., in tal senso, sentenza Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia e a., C-111/12, EU:C:2013:100, punto 42).

48 La constatazione di cui al punto precedente è applicabile per analogia al regime automatico di riconoscimento dei titoli di formazione di architetto previsto dalla direttiva 2005/36. Ciò emerge in particolare dal considerando 28 di quest'ultima, a mente del quale la nozione di «architetto» è utilizzata in tale direttiva per delimitare l'ambito di applicazione delle norme sul riconoscimento automatico dei titoli di formazione nel settore dell'architettura, fatte salve le particolarità delle norme nazionali che disciplinano tali attività.

49 Come rilevato dall'avvocato generale al punto 56 delle sue conclusioni, se il legislatore dell'Unione non ha inteso definire la nozione di «architetto» nell'ambito del regime di riconoscimento automatico dei titoli di formazione previsto dalla direttiva 2005/36, a fortiori, non ha inteso definirla nell'ambito del regime generale.

50 Occorre infine precisare che le condizioni di cui all'articolo 46 della direttiva 2005/36 non sono, come tali, applicabili nell'ambito del regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione degli architetti. Tale articolo, infatti, che riguarda il sistema di riconoscimento automatico fondato sul coordinamento delle condizioni minime di formazione, descrive tali condizioni minime di formazione.

51 Pertanto, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che l'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36 deve essere interpretato nel

senso che la nozione di «architetto», di cui a tale disposizione, deve essere definita alla luce della normativa dello Stato membro ospitante e, inoltre, che detta nozione non impone necessariamente che il richiedente sia in possesso di una formazione e di un'esperienza che si estendano non solo ad attività tecniche di progettazione edilizia, sovrintendenza ai lavori ed esecuzione, ma anche ad attività attinenti alla concezione artistica ed economica dell'edificio, ad attività urbanistiche, oppure ad attività di conservazione dei monumenti.

Sulle spese

52 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

P.Q.M.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

1) L'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 settembre 2005, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, come modificata dal regolamento (CE) n. 279/2009 della Commissione, del 6 aprile 2009, deve essere interpretato nel senso che il richiedente che intende beneficiare del regime generale di riconoscimento dei titoli di formazione, di cui al capo I del titolo III di tale direttiva, oltre ad essere in possesso di un titolo di formazione non rientrante tra quelli di cui all'allegato V, punto 5.7.1, di detta direttiva, deve anche dimostrare l'esistenza di una «ragione specifica ed eccezionale».

2) L'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36, come modificata dal regolamento n. 279/2009, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «ragione specifica ed eccezionale», ai sensi di tale disposizione, si riferisce alle circostanze per le quali il richiedente non possiede un titolo tra quelli elencati all'allegato V, punto 5.7.1, di tale direttiva, fermo restando che detto richiedente non può avvalersi del fatto di possedere qualifiche professionali che, nel suo Stato membro di origine, gli aprono l'accesso ad una professione diversa da quella che intende esercitare nello Stato membro ospitante.

3) L'articolo 10, lettera c), della direttiva 2005/36, come modificata dal regolamento n. 279/2009, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «architetto», di cui a tale disposizione, deve essere definita alla luce della normativa dello Stato membro ospitante e, quindi, che detta nozione non impone necessariamente che il richiedente sia in possesso di una formazione e di un'esperienza che si estendano non solo ad attività tecniche di progettazione edilizia, sovrintendenza ai lavori ed esecuzione, ma anche ad attività attinenti alla concezione artistica ed economica dell'edificio, ad attività urbanistiche, oppure ad attività di conservazione dei monumenti.