

Tagli stipendiali e indipendenza della magistratura in Portogallo: temporaneità, sostenibilità e non selettività per bilanciare convergenza finanziaria e Unione “di diritto”

di Flavio Guella

Title: Cuts in wages and Judicial independence in Portugal: temporariness, sustainability and non-selectiveness to balance financial convergence and Union “of Law”

Keywords: Cuts in nominal wages and pensions; Judicial independence; Budget constraints.

1. – Con la sentenza *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* del 27 febbraio 2018 (causa C-64/16) la Grande sezione ha dato dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE (e dell'art. 47 della Carta) – dove si afferma il principio dell'indipendenza dei giudici – un'interpretazione certamente non riduttiva. Tuttavia, pur ribadendo il rilievo strategico che l'azione delle magistrature nazionali riveste per l'Unione europea stessa, la Corte in concreto ha anche escluso un'interferenza con gli interessi finanziari dell'Unione qualora gli Stati membri decidano di perseguire gli obiettivi di convergenza di bilancio mediante limitazioni temporanee, sostenibili e non selettive delle garanzie economiche di indipendenza della magistratura (per una prima nota cfr. M. Krajewski, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma*, in *European Papers.eu*, 2018).

La pronuncia è quindi rilevante in primo luogo per una certa conferma della tendenza dequotatoria dei diritti e dei principi a carattere “assoluto”, sottesa a quelle interpretazioni della Corte di giustizia che – per ragioni di integrazione economica del mercato – hanno necessariamente relativizzato la protezione di interessi (specie sociali, ma non solo), pure se affermati come centrali dallo stesso sistema dell'Unione. Tendenza confermata anche ove la ragione di tale compressione sia legata alle esigenze di risanamento dei bilanci e di convergenza sui parametri di sostenibilità delle finanze pubbliche (sebbene a ciò facciano comunque eccezione alcune pronunce della stessa Corte di giustizia relative a violazioni nazionali particolarmente sistematiche, come ad esempio per la sentenza *Mascolo* nella vicenda dei precari della scuola italiana; cfr. P. Saracini, *I precari nella scuola e il diritto dell'Unione: una decisione della Corte di Giustizia tanto attesa quanto prevedibile*, in *federalismi.it*, 2015, e, anche per i profili finanziari, sia consentito rinviare anche a F. Guella, *La Corte di giustizia tra diritti costosi e esigenze organizzative/finanziarie nella sentenza sui precari della scuola*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, 2015).

Si conferma così (in maniera peraltro né irragionevole, né sorprendente) la bilanciabilità dei valori europei – legati ai diritti civili e sociali – con le esigenze di limitazione degli spazi di spesa pubblica, secondo una logica di neutralità che pare riconducibile ad una sorta di autonomia procedurale degli Stati membri nella razionalizzazione della spesa. La Corte ribadisce che i vincoli di bilancio europei pongono

agli Stati membri un'obbligazione di risultato, i mezzi per il perseguimento della quale sono affidati alla discrezionalità statale che il giudice europeo si riserva di sindacare solo qualora le scelte di limitazione della spesa si traducano in violazioni particolarmente pervasive dei diritti civili e sociali dei cittadini europei.

La questione è peraltro interessante anche perché si colloca nell'ambito di un'esperienza nazionale, quella Portoghese, che già al proprio interno ha generato una serie di pronunce giurisdizionali relative all'ammissibilità o meno di misure di contenimento della spesa pubblica – poste al fine di perseguire obiettivi europei – che vengano ad incidere su diritti ed aspettative dei lavoratori. Nel caso qui annotato la Corte di giustizia interviene pronunciandosi su una delle compressioni dei diritti salariali dei lavoratori portoghesi non toccata dalla giurisprudenza costituzionale nazionale, ed afferma che neppure il diritto dell'Unione osta all'applicazione ai membri del *Tribunal de Contas* di misure generali di riduzione salariale, connesse ad esigenze di eliminazione di un disavanzo di bilancio eccessivo (nonché ad un programma di assistenza finanziaria internazionale); misure generali introdotte dalla *lei n. 75/2014 – Estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão*, del 12 settembre 2014, e definite nella loro durata limitata nel tempo dalla *lei n. 159-A/2015 – Extinção da redução remuneratória na Administração Pública*, del 30 dicembre 2015.

La pronuncia del giudice europeo pone così un altro tassello a completamento del modello portoghese di sindacato sulle questioni di bilancio, integrando (e confermando, per quanto favorevole agli interessi finanziari UE) quella giurisprudenza del Tribunale costituzionale che aveva annullato solo alcune delle misure di congelamento/taglio salariale.

Ferma la compatibilità costituzionale del taglio salariale, rimaneva infatti aperta unicamente la questione del se il sottoporre a tali tagli anche i titolari di uffici giurisdizionali fosse compatibile con il diritto dell'Unione stesso. Per l'associazione sindacale promotrice del giudizio questa sarebbe infatti una questione (paradossalmente) dotata di rilevanza europea in quanto la Corte dei conti vigila sugli interessi finanziari dell'Unione (cfr. la *lei n. 98/97 de Organização e Processo do Tribunal de Contas*, del 26 agosto 1997) e, quindi, la sua indipendenza nel giudizio di conto sarebbe interesse di quella stessa Unione che – chiedendo il risanamento dei bilanci pubblici – aveva indotto lo Stato a ridurre i salari dei magistrati (mettendone asseritamene in pericolo l'indipendenza). Davanti alla Corte di giustizia non si lamentava quindi solo una lesione astratta dell'indipendenza, ma una violazione qualificata in quanto incidente sulle competenze dell'Unione.

Sebbene queste misure di compressione salariale siano state adottate proprio nell'ambito degli impegni europei, il giudice amministrativo portoghese chiamato a sindacare la questione si chiede, operando rinvio pregiudiziale, se il potere discrezionale di cui dispone lo Stato portoghese per l'attuazione – nella sua politica di bilancio – delle prescrizioni finanziarie europee (indicate quali risultati complessivi da raggiungere) non lo possa comunque esentare (nell'individuazione dei mezzi) dall'obbligo di rispettare anche i principi generali del diritto dell'Unione, tra cui quello dell'indipendenza dei giudici, applicabile sia ai giudici dell'Unione europea sia ai giudici nazionali.

2. – La Corte di giustizia non rigetta tale impostazione in astratto, ma semplicemente fa salva in concreto (o meglio, indica al giudice nazionale le coordinate ermeneutiche per fare salva in concreto) la singola tipologia di disposizione di razionalizzazione della spesa analizzata. Misura che peraltro già non rientrava tra gli interventi che il Tribunale costituzionale portoghese aveva ritenuto necessario annullare, sebbene lo stesso sia stato molto attivo nel controllare la compatibilità delle misure di razionalizzazione della spesa con la tutela dei diritti sociali (sulla giurisprudenza del giudice costituzionale portoghese in materia cfr. T. Abbate, *Le Corti costituzionali dinanzi alla crisi finanziaria: una soluzione di compromesso del Tribunale costituzionale portoghese*, in *Quaderni costituzionali*, 2013, 146

ss.; G. Coelho, P. Caro de Sousa, “*La morte dei mille tagli*”. *Nota sulla decisione della Corte Costituzionale portoghese in merito alla legittimità del bilancio annuale 2013*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2013, 527 ss.; A.M. Fernandez, *L’austerità e l’uguaglianza proporzionale*. *Una sentenza della Corte costituzionale portoghese*, in *Lavoro e diritto*, 2013, 339 ss.).

Con la sentenza 353/2012 il Tribunale costituzionale portoghese aveva infatti dichiarato l’illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano la sospensione del pagamento dei sussidi per ferie e gratifiche (artt. 21 e 25 *lei* n. 64-B/2011, legge di bilancio per il 2012) e della quattordicesima mensilità di pensione (art. 77), la riduzione degli stipendi lordi superiori a 1500 euro (art. 27), del sussidio per ferie (art. 29), degli stipendi inerenti a contratti di docenza (art. 31) e della retribuzione per lavoro straordinario (art. 45), nonché l’introduzione di un contributo speciale da applicare sulle pensioni superiori a 1350 euro (art. 78) e sui sussidi di malattia e disoccupazione (art. 117). L’annullamento di tali misure, sebbene giustificate dalla grave crisi delle finanze pubbliche, era peraltro intervenuto nonostante proprio la Costituzione portoghese preveda (all’art. 18) la possibilità di sospendere i diritti nella stessa riconosciuti, secondo modalità e con contenuti che il Tribunale costituzionale ha ritenuto però non sempre rispettati.

Ciò che il giudice costituzionale portoghese aveva accertato in tale pronuncia, in ragione della stabilità o pervasività delle misure, era quindi che il taglio alla spesa non si presentava come meritevole della copertura di una deroga costituzionale connessa a stati di eccezionale emergenza, e ciò in quanto non si trattava di una sospensione dei diritti quanto di una vera e propria violazione stabile o comunque lesiva dei contenuti essenziali dell’interesse.

Il Tribunale costituzionale aveva quindi parzialmente accolto le richieste di tutela dei diritti sociali dei lavoratori, ponendosi in rottura con i vincoli europei e distinguendosi – nel panorama comparato – per la pervasività del suo sindacato. Le disposizioni strutturate come quelle che poi sono venute a toccare (anche) gli stipendi dei magistrati non sono però state ritenute meritevoli di caducazione in sé, anche perché il legislatore portoghese con la sua successiva legislazione aveva appunto reintrodotta tagli e sospensioni stipendiali conformate alle indicazioni dello stesso giudice delle leggi. Le due leggi che hanno portato alla decisione della Corte di giustizia qui annotata – del 2014 e del 2015 – riprendono pertanto lo schema delle misure di contenimento della spesa ritenute costituzionalmente conformi, con un intervento provvisorio e a termine, che non integra una violazione ma una sospensione costituzionalmente ammessa del diritto stipendiale.

I limiti di ammissibilità di compressioni dei diritti dei lavoratori erano infatti stati meglio specificati, in questo senso, nella sentenza 187/2013 con cui il Tribunale costituzionale portoghese aveva ancora una volta dichiarato parzialmente incostituzionale la *lei* n. 66-B/2012 (legge di bilancio per il 2013). L’incisione sulle retribuzioni dei lavoratori nel settore pubblico, sulle pensioni, sulla tassazione del reddito delle persone fisiche e sulle prestazioni sociali per malattia e disoccupazione è stata ritenuta giustificabile dalla situazione economica eccezionale solo se – per le modalità di prelievo o congelamento – la stessa si pone come compatibile (perlomeno nel medio periodo) con i principi e diritti tutelati dalla Costituzione. In particolare, per quanto utile a valutare le successive scelte della riduzione/congelamento degli stipendi (anche) dei magistrati, il Tribunale costituzionale aveva ritenuto legittimo il mantenimento per il terzo anno consecutivo della riduzione delle retribuzioni lorde mensili superiori ai 1500 euro dei lavoratori nel settore pubblico (l. n. 66-B/2012, art. 27), in quanto ciò – alla luce della situazione di emergenza nelle finanze pubbliche – risultava correttamente bilanciabile tanto con il principio costituzionale del legittimo affidamento, vista la distribuzione pluriennale dei sacrifici e la loro natura temporanea, quanto con il principio di uguaglianza, posto che non vi erano tagli irragionevolmente selettivi e i più ampi sacrifici chiesti al settore pubblici risultavano proporzionati alla diversità di tutele (mentre, cessata l’urgenza, la Corte già anticipava in motivazione sarebbero state necessarie misure

alternative egualmente ripartite tra i comparti, posto che il rinnovo della sospensione del pagamento delle indennità per ferie dei soli impiegati pubblici presenterebbe un inammissibile effetto cumulativo con le ulteriori misure, producendo una differenziazione di trattamento eccessiva).

La misura di taglio stipendiale che ha portato alla sentenza della Corte di giustizia qui annotata è quindi successiva alle pronunce nazionali esaminate, e di struttura adeguata alle indicazioni del giudice costituzionale. Indicazioni che non escludono la legittimità di un bilanciamento dei diritti dei lavoratori con gli interessi finanziari dell'Unione (il protocollo di intesa con la Commissione, così come il memorandum con il FMI, venendo anzi considerati strumenti “*vinculativos*” per il Portogallo, motivo di giustificazione del mancato rispetto di diritti costituzionali impiegando la clausola dell'art. 18), ma che semplicemente ribadiscono come il bilanciamento non debba sacrificare eccessivamente i diritti sociali (per diverse interpretazioni, nel senso dell'aderenza o resistenza agli impegni di *austerità* sottesa alla giurisprudenza portoghese, cfr. A.M. Guerra Martins, *Constitutional Judge, Social Rights and Public Debt Crisis: The Portuguese Constitutional Case Law*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2015, 678 ss.; R.A. Pereira, *Igualdade e proporcionalidade: um comentário às decisões do Tribunal Constitucional de Portugal sobre cortes salariais no sector público*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2013, 317 ss.; A.S. Pinheiro, *A jurisprudência da crise: Tribunal Constitucional português (2011-2013)*, in *Observatório da Jurisdição Constitucional*, 2014, 168 ss.).

Nella controversia qui annotata si è pertanto ricercato proprio nella Corte di giustizia un referente per rafforzare ulteriormente la posizione dei diritti (in questo caso non sociali, ma) civili, in un bilanciamento nel quale già il giudice costituzionale era stato molto “generoso” (perlomeno rispetto alle attese che, in quella fase storica, parevano favorevoli al rigore). La richiesta proprio al giudice dell'Unione europea di standard di tutela dei diritti più elevati si scontra però con un atteggiamento della Corte di giustizia che non pare inatteso, posto che la stessa già in precedenza aveva rifiutato di ingerirsi nella scelta nazionale dei “mezzi” di risanamento dei conti pubblici. In una vicenda antesignana di quella qui annotata, infatti, la Corte di giustizia (ordinanza del 7 marzo 2013) si dichiarava manifestamente incompetente sulla questione pregiudiziale – sollevata dal *Tribunal do Trabalho do Porto* – circa la conformità con la Carta dei diritti fondamentali della riduzione delle retribuzioni dei lavoratori nel settore pubblico, già prevista nella legge finanziaria portoghese per il 2011 (misura, peraltro, dichiarata non incostituzionale dal Tribunale costituzionale con sentenza 396/2011, ma poi riprodotta nelle due leggi finanziarie successive oggetto invece delle censure di costituzionalità sopra richiamate).

Invocare dalla Corte di giustizia uno standard di tutela dei diritti sociali e civili più elevato di quello che già il Tribunale costituzionale ha fissato come livello di compressione ammissibile in una situazione di eccezionalità determinata da impegni europei costituisce, in effetti, l'unica opzione sul piano tecnico per ottenere una maggior tutela. Allo stesso tempo, tuttavia, in un'ottica di autonomia procedurale degli Stati membri estesa anche al raggiungimento degli obiettivi finanziari non appare sorprendente che la Corte di giustizia adotti un sindacato molto blando: solo lesioni davvero connotate da un'estrema gravità del sacrificio dei diritti e delle tutele riconoscibili sulla base della Carta, e in questo caso quindi solo un'evidente e punitiva limitazione dell'indipendenza della magistratura sul piano delle garanzie stipendiali, potrebbe portare ad una sentenza della Corte di giustizia che – contro l'interesse finanziario dell'Unione – blocchi le politiche di austerità autonomamente individuate dallo Stato come mezzo idoneo per raggiungere gli obiettivi di convergenza dei bilanci pubblici.

3. – La decisione della Corte di giustizia conferma quindi un approccio interpretativo riduttivo nel giudizio in concreto (dove è negata l'irragionevolezza del bilanciamento), ma non innovativo sul piano astratto (dove non si nega che la tutela dei diritti dei cittadini dell'Unione possa precludere anche misure motivate da esigenze di equilibrio di bilancio).

L'approccio riduttivo, innanzi tutto, non è perseguito confinando l'ambito di applicazione *ratione materiae* dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE, il quale rimane sì limitato ai settori disciplinati dal diritto dell'Unione, ma senza che la sentenza abbia optato per soluzioni eccessivamente riduttive, ammettendo quindi che l'esigenza europea di indipendenza della magistratura operi a prescindere dalla situazione di immediata o mediata derivazione europea, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della Carta dei diritti. La questione è pertanto certamente di interesse per l'Unione non solo per il profilo della convergenza finanziaria, ma anche per la generale garanzia di indipendenza dei giudici nazionali, quale valore sotteso a tutti i settori di incidenza – anche mediata – delle prescrizioni europee.

Si ribadisce quindi che l'Unione europea è una "Unione di diritto", e le esigenze finanziarie non possono venire a snaturarla nella sua vocazione fondamentale: i singoli hanno il diritto di contestare in sede giurisdizionale la legittimità di qualsiasi decisione nazionale relativa all'applicazione nei loro confronti di un atto dell'Unione (cfr. sentenze 29 giugno 2010, *E e F*, C-550/09, EU:C:2010:382, punto 44; 25 luglio 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Consiglio*, C-50/00P, EU:C:2002:462, punto 42) e, soprattutto, che tale standard rimediabile sia garantito in modo effettivo è interesse riconosciuto dall'Unione stessa, non solo dalle Costituzioni nazionali. Per tale ragione si deve quindi verificare in concreto che la soluzione nazionale di razionalizzazione finanziaria non si traduca in una compressione dell'indipendenza della magistratura, perché tale bilanciamento sarebbe inaccettabile per la stessa Unione che pure ha chiesto quella convergenza finanziaria (quale obiettivo finale, e ferma la scelta nazionale autonoma dei mezzi di perseguimento).

Il giudice nazionale è anche giudice dell'Unione, e questo pilastro fondamentale nella costruzione dell'integrazione europea viene ribadito con forza. Il Trattato sull'Unione europea all'art. 19 TUE, concretizzando in ciò i valori dello Stato di diritto affermati all'art. 2, affida la garanzia delle tutele giurisdizionali non soltanto alla Corte di giustizia ma, ben più rilevante per una tutela davvero capillare, anche agli organi giurisdizionali nazionali (cfr. parere 1/09, Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti, dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 66; sentenze del 3 ottobre 2013, *Imuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 90, nonché del 28 aprile 2015, *T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 45).

In questo senso, un giudice nazionale indipendente riveste un significato strategico per la stessa Unione. Nell'ordinamento europeo l'accesso al giudice costituisce uno tra i più importanti motori dell'integrazione, ferma l'autonomia procedurale degli Stati membri (purché con garanzia di effettività). È infatti la richiesta di tutela delle posizioni giuridiche di derivazione europea, avanzata dal cittadino al proprio giudice nazionale, che rende effettivo l'ordinamento dell'Unione; ed è la vigilanza del cittadino dotato di libertà e di diritti "europei" che ha reso così originale il processo di integrazione, posto che nessuna vigilanza accentrata nella Commissione sulle infrazioni nazionali all'apertura del mercato avrebbe potuto essere tanto pervasiva (e garantire tanta effettività del processo di integrazione) quanto il riconoscimento ai singoli di un'ampia possibilità di accesso diretto alla giustizia, per la tutela di libertà di circolazione riconosciute da Trattati e diritto derivato.

In questa prospettiva, l'accesso diretto alle tutele giurisdizionali dell'ordinamento dell'Unione europea ha rappresentato un'assoluta novità nel quadro del diritto internazionale. Non solo spetta infatti agli Stati membri, in virtù del principio di leale cooperazione enunciato all'art. 4, par. 3, co. 1, TUE, l'onere di garantire – nei propri territori – il rispetto del diritto dell'Unione (cfr. ancora il parere 1/09, dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 68), ma i cittadini stessi – grazie alla tutela di giudici nazionali indipendenti – possono vigilare sull'effettività del recepimento nazionale e sulla corretta implementazione nazionale del processo di integrazione.

L'Unione europea è una comunità di diritto nel senso che ai cittadini sono conferiti direttamente diritti di matrice europea, superando l'impostazione classica del diritto

internazionale che presupponeva la necessaria e indefettibile mediazione del recepimento statale. Proprio questo coinvolgimento diretto dei cittadini, quindi, rende la tutela del processo di integrazione capillare ed effettiva ove i diritti europei siano invocabili davanti ad un giudice nazionale (che può peraltro anche disapplicare le disposizioni interne contrastanti); ma capillarità ed effettività sono garantite alla condizione che ai cittadini europei sia assicurato l'accesso a giudici nazionali indipendenti e a tutele proceduralmente effettive. Senza l'indipendenza della magistratura il processo di integrazione entrerebbe in crisi: il venir meno delle premesse giuridiche dell'Unione rischierebbe di portarla a dissoluzione tanto quanto un venir meno delle regole di convergenza finanziaria.

Posto che il principio di tutela giurisdizionale effettiva dei diritti di derivazione europea (art. 19, par. 1, co. 2, TUE e art. 47 della Carta) costituisce principio generale di diritto dell'Unione (derivato delle tradizioni costituzionali comuni, cfr. sentenze 13 marzo 2007, *Unibet*, C-432/05, EU:C:2007:163, punto 37; 22 dicembre 2010, *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, punti da 29 a 33), la garanzia di indipendenza della funzione giurisdizionale si presenta come strategica e caratterizzante per l'identità dell'Unione europea (cfr. sentenze 19 settembre 2006, *Wilson*, C-506/04, EU:C:2006:587, punto 49; 14 giugno 2017, *Online Games e a.*, C-685/15, EU:C:2017:452, punto 60; 13 dicembre 2017, *El Hassani*, C-403/16, EU:C:2017:960, punto 40). In forza di ciò, tale indipendenza va assicurata sia per la Corte di giustizia, come letteralmente previsto dall'art. 19, par. 2, co. 3, TUE, sia per i giudici nazionali, con onere per gli Stati membri di predisporre un sistema di rimedi giurisdizionali effettivo (cfr. da ultimo sentenza 28 marzo 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punto 73).

4. – Se in astratto l'Unione europea è il primo soggetto interessato a vigilare affinché le regole di convergenza finanziaria, perseguendo uno degli interessi dell'Unione, non vadano a porre in discussione il nucleo fondamentale di altri valori rilevanti per l'Unione stessa (quali, appunto, l'indipendenza della magistratura), nel caso di specie tuttavia un bilanciamento irragionevole non è stato riscontrato in concreto.

Ciò non perché la Corte dei conti portoghese non abbia la qualità di giurisdizione, non potendo negarsi sia il fondamento legale dell'organo e il fatto che applichi norme giuridiche, sia il suo carattere permanente, sia l'obbligatorietà della sua giurisdizione e la natura contraddittoria del procedimento (cfr. sentenze 17 luglio 2014, *Torresi*, C-58/13 e C-59/13, EU:C:2014:2088, punto 17; 6 ottobre 2015, *Consorci Sanitari del Maresme*, C-203/14, EU:C:2015:664, punto 17). Il *Tribunal de Contas* può infatti essere adito anche per questioni specificamente relative alle risorse proprie dell'Unione e ai relativi fondi strutturali (cfr. *lei* n. 98/97), oltre che per funzioni di controllo in materia di appalti, nell'ambito della sua cognizione ricadendo così certamente anche l'applicazione e l'interpretazione del diritto dell'Unione (cfr. sentenza 26 maggio 2016, *Județul Neamț e Județul Bacău*, C-260/14 e C-261/14, EU:C:2016:360).

Non si nega cioè che l'indipendenza debba essere accordata anche a questo peculiare giudice, ma è nel merito che la Corte di giustizia non riscontra (o meglio, individua le coordinate ermeneutiche che non consentono di riscontrare) una lesione all'indipendenza giurisdizionale: la riduzione provvisoria degli stipendi non rappresenta infatti un'aggressione sufficiente allo status di questa magistratura, mancando quei profili di definitività, insostenibilità e discriminatorietà che sembrano essenziali per censurare questo genere di normative (requisiti richiesti anche dal Tribunale costituzionale portoghese, che pure ha adottato soluzioni fortemente a favore dei diritti sociali e limitative della c.d. *austerity*, ma solo se quest'ultima si poneva come effettivamente affidata a mezzi irragionevoli o lesivi dell'eguaglianza).

L'indipendenza della magistratura è definita in ambito europeo come esercizio delle funzioni giurisdizionali in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione ed in assenza di ordini o istruzioni provenienti da qualunque fonte che non sia conforme al principio di legalità. L'influenza sulle decisioni del potere giudiziario deve quindi essere

in assoluto preclusa a qualunque potere (cfr. da ultimo sentenza 16 febbraio 2017, *Margarit Panicello*, C-503/15, EU:C:2017:126, punto 37), anche nelle forme di un'influenza indiretta fondata su pressioni punitive e premiali quali quelle possibili ove l'andamento salariale sia reso dipendente da decisioni discrezionali anziché da meccanismi automatici (cfr. N. Zanon, F. Biondi, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2014, 108 s.). Una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni esercitate costituisce pertanto una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici riconosciuta anche a livello UE.

Nel caso concreto la Corte di giustizia rileva tuttavia che le misure di compressione salariale sono state adottate non sulla base di un esercizio irragionevole di ordinari spazi di discrezionalità politica, ma nell'ambito di un quadro di esigenze imperative connesse all'eliminazione del disavanzo eccessivo di bilancio e nel contesto di un programma di assistenza finanziaria dell'Unione a tale Stato membro. Fattori che renderebbero la scelta di variazione salariale comunque neutra e fondata su un quadro di riferimenti obiettivi, sebbene non frutto di applicazione di meccanismi automatici.

La Corte di giustizia nella vicenda analizzata riscontra quindi una serie di indici del buon bilanciamento tra ragioni di convergenza finanziaria e altri valori costituzionali, con un sacrificio del diritto dei lavoratori dal carattere comunque non così grave da compromettere l'indipendenza del giudice. Per incidere sullo status del magistrato le variazioni salariali dovrebbero infatti porsi come punitive, cioè differenziate e specifiche per quella particolare categoria di pubblici dipendenti, o di entità o stabilità tali da menomare comunque la posizione del magistrato come individuo nella società. Da un lato, invece, la legislazione portoghese ha previsto una riduzione percentualmente limitata dell'importo della retribuzione e, d'altro lato, a confermare la ragionevolezza dell'intervento, il taglio di parte dello stipendio non è stato applicato soltanto ai membri del *Tribunal de Contas* (o alle magistrature nel loro complesso), ma in termini più ampi si è esteso – quale misura generale – a tutti i pubblici dipendenti. Il tutto, sempre a conferma della proporzionalità e non irragionevolezza della misura, con un regime eccezionale e a termine (visto il percorso di progressivo rientro delineato dalla *lei* n. 159-A/2015, che dal 10 ottobre 2016 ha posto fine alla riduzione dell'importo delle retribuzioni).

In conclusione, la Corte di giustizia afferma che non si può ritenere che dette misure siano state specificamente adottate per colpire lo status (anche salariale) della magistratura, caratterizzandosi al contrario come misure generali che coinvolgono il complesso del pubblico impiego, peraltro finalizzate ad un meritevole e ragionevole sforzo di austerità dettato dalle obiettive esigenze imperative di riduzione del disavanzo di bilancio.

5. – L'esperienza portoghese – sia per quanto riguarda le pronunce del Tribunale costituzionale, sia per la sentenza della Corte di giustizia annotata – si presta ad una stretta comparazione con la vicenda della normativa italiana in materia di razionalizzazione della spesa mediante tagli/congelamenti stipendiali o pensionistici, che la Consulta ha avuto occasione di conoscere anche con specifico riguardo allo status della magistratura.

Negli anni delle vicende portoghesi richiamate la Corte costituzionale italiana ha infatti più volte trattato della compatibilità tra nuovo parametro costituzionale dell'equilibrio di bilancio e diritti sociali, occupandosene in particolare statuendo talora la prevalenza dell'equilibrio di bilancio nel bilanciamento con il diritto alla previdenza (sentenza 264/2012) e con i diritti del contribuente (sentenza 10/2015), talora la resistenza – rispetto alle esigenze di bilancio – del medesimo diritto alla previdenza (sentenza 70/2015, dove la prevalenza del diritto è per il passato) o della libertà sindacale (sentenza 178/2015, dove la prevalenza è per il futuro).

Anche la giurisprudenza costituzionale italiana è quindi giustamente non preconcepita nel valutare questi bilanciamenti, ed adotta un approccio "caso per caso" nel

giudicare il se e il quanto le regole di convergenza finanziaria possano comprimere i diritti sociali (tra i molti commenti, per i diversi approcci nei diversi casi, cfr. C. Pinelli, *“Valutazione sistematica” versus “valutazione parcellizzata”: un paragone con la Corte di Strasburgo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 4228 ss.; G. Tesaurò, *Incostituzionalità della “Robin Hood Tax”: ragioni di bilancio “uber alles”*, in *Il Foro italiano*, 2015, 1923 ss.; P. Sandulli, *Dal monito alla caducazione delle norme sul blocco della perequazione delle pensioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 559 ss.; R. Romboli, *Il problema delle sentenze costituzionali “che costano” e il segreto della camera di consiglio*, in *Il Foro italiano*, 2015, 1867 ss.; V. Ferrante, *Anche per i dipendenti pubblici arriva l’ora della riscossa: la Corte dichiara l’incostituzionalità della proroga del blocco della contrattazione collettiva*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2015, 1120 ss.; L. Fiorillo, *Contrattazione collettiva e lavoro pubblico: una nuova interpretazione sistematica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 1679 ss.; L. Zoppoli, *La Corte finalmente costituzionalizza la contrattazione per il lavoro pubblico. E la retribuzione?*, in *Diritti lavori mercati*, 2015, 378 ss.).

La giurisprudenza italiana non appare quindi né più timida, né più attiva di quella portoghese nel verificare se i sacrifici economici richiesti ai cittadini, in tempo di crisi, siano conformi a Costituzione. Ciò sebbene con la sentenza 275/2016 la Corte costituzionale sia tornata ad occuparsi – per le tutele per i disabili – del rapporto tra attuazione dei diritti finanziariamente condizionati e vincoli di bilancio, con un’affermazione al punto 11 del considerato in diritto che può sembrare rigida, nel senso che «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»; affermazione che va però contestualizzata in una giurisprudenza invece molto equilibrata nel valutare di volta in volta il miglior bilanciamento (cfr. per commenti che leggono una svolta particolarmente positiva nella presa di posizione della Corte in particolare L. Carlassare, *Bilancio e diritti fondamentali: i limiti “invalidabili” alla discrezionalità del legislatore*, A. Lucarelli, *Il diritto all’istruzione del disabile: oltre i diritti finanziariamente condizionati*, F. Pallante, *Dai vincoli “di” bilancio ai vincoli “al” bilancio*, tutti in *Giurisprudenza costituzionale*, 2016, rispettivamente 2339 ss., 2343ss. e 2499 ss.).

In questa prospettiva, la Corte costituzionale ha anche affrontato il tema del taglio stipendiale diretto ai magistrati, intervenendo con la sentenza 223/2012 a statuire che l’introduzione di una riduzione (e non quindi un mero blocco) degli stipendi dei magistrati, e dei dirigenti pubblici ove superiori ai 90 mila euro, è incostituzionale. È stato in particolare annullato l’art. 9 del d.l. 78/10 dove disponeva che per il successivo triennio i trattamenti economici fossero ridotti in due scaglioni del 5 e del 10 per cento, prevedendo in aggiunta per i soli magistrati (co. 22) una riduzione dal 15 al 32 per cento dell’indennità speciale loro spettante.

A differenza del caso portoghese, qui la tutela dell’indipendenza della magistratura è solo uno degli argomenti, la pronuncia italiana parendo emulare il ragionamento più generale del Tribunale costituzionale portoghese sul rispetto del principio di eguaglianza. Anche a giudizio della Corte italiana le disposizioni di taglio stipendiale citate si pongono “in evidente contrasto” con gli articoli 3 e 53 Cost., in quanto “l’introduzione di una imposta speciale, sia pure transitoria ed eccezionale, in relazione soltanto ai redditi di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione viola [...] il principio della parità di prelievo a parità di presupposto d’imposta economicamente rilevante” (cfr. S.M. Cicconetti, *Dipendenti pubblici e principio di eguaglianza: i possibili effetti a catena derivanti dalla sentenza n. 223/2012 della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, 773 ss.; D. Piccione, *Una manovra governativa di contenimento della spesa “tra il pozzo e il pendolo”: la violazione delle garanzie economiche dei magistrati e l’illegittimità di prestazioni patrimoniali imposte ai soli dipendenti pubblici*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 3353 ss.; R. Romboli, *In tema di intervento di terzi nel giudizio costituzionale attivato in via incidentale e adeguamenti retributivi dei magistrati*, in *Il Foro italiano*, 2012, 2910 ss.).

Anche in questo ambito l'approccio della Corte costituzionale è stato quindi nel senso di un giudizio, caso per caso, attento alla struttura concreta della normativa (non illegittima in quanto tale, ma per le modalità operative discriminatorie scelte per perseguire una finalità di risanamento finanziario altrimenti positivamente valutabile nel bilanciamento). E, a conferma di questo approccio *case-by-case*, nella successiva sentenza 310/2013 – sempre su una questione di tagli stipendiali – la decisione della Corte costituzionale italiana è poi approdata a soluzioni opposte (cfr. T. Abbiate, *Ancora in materia di misure anticrisi: il “distinguishing” della Corte*, in *federalismi.it*, 2014, 9 ss.; R. Romboli, *Sul blocco dell'adeguamento retributivo dei professori e ricercatori dell'università*, in *Il Foro italiano*, 2014, 333 ss.; C. Miriello, *La parabola delle retribuzioni dei professori universitari: Corte costituzionale Vs. Corte costituzionale*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2013, 1099 ss.; L. Pace, *La Corte costituzionale fa proprie le “ragioni della crisi” e rinnega se stessa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 4993 ss.).

Per docenti e ricercatori universitari il blocco triennale dei meccanismi di adeguamento retributivo (classi e scatti automatici), con esclusione di successivi recuperi, è stata infatti ritenuta legittima. Non c'era né violazione degli artt. 3, 36 e 53 Cost. in riferimento ai principi di progressività e capacità contributiva, e ciò in quanto – in applicazione delle interpretazioni già seguite nella sentenza 223/12 – tali disposizioni non presentano natura tributaria, né risultavano lesi gli artt. 33 e 34 Cost., in base alle sentt. 22/96 e 383/98 non potendo essere riconosciuta una relazione diretta ed immediata tra riconoscimento dei diritti (allo studio), soluzioni organizzative (sottese alla libertà di insegnamento) e trattamento economico dei docenti.

Nella sentenza del 2012 l'illegittimità costituzionale del sacrificio stipendiale imposto alla magistratura colpisce quindi da un lato (co. 22) quelle norme specifiche che pregiudicavano la posizione di questa sola peculiare categoria di pubblici dipendenti, le ragioni tecniche della speciale indennità incisa facendo sì che l'intervento legislativo si venisse a porre come selettivamente lesivo di una componente del trattamento economico fondamentale, perché correlata al concreto esercizio delle funzioni in quanto espressamente collegata ai particolari oneri che i magistrati “incontrano nello svolgimento della loro attività” (che comporta un impegno senza limiti temporali prestabiliti, cfr. Corte cost. 407/1996). D'altro lato, la declaratoria di incostituzionalità del meccanismo più generale introdotto dall'art. 9, c. 2, d.l. 78/10 – con un'imposta speciale prevista nei confronti dei soli dipendenti pubblici con redditi superiori ai 90 mila euro, e non diretta invece nei confronti di tutti i redditi da lavoro – è stata fondata sull'irragionevolezza di tale più ampia selettività.

La Corte costituzionale ha quindi riscontrato ai danni della posizione stipendiale dei magistrati (e, parzialmente, dei dirigenti apicali) una discriminatorietà che anche nell'impostazione seguita dalla Corte di giustizia andrebbe esclusa, essendo sì ammessa per le contingenti esigenze di bilancio la compressione dei diritti dei lavoratori, ma purché ciò avvenga nel rispetto del principio di eguaglianza e senza esiti punitivi per la particolare selettività del campo di applicazione.

Nella sentenza del 2013 la Corte costituzionale italiana sottolinea invece che non vi è una disparità di trattamento del lavoro pubblico rispetto a quello privato in generale: si può introdurre un contributo a carico di tutti i dipendenti del settore pubblico e non di quello privato, perché ci sono oggettive differenze e privilegi di stabilità nell'ambito del lavoro pubblico, o si può alternativamente introdurre un contributo sui redditi più elevati in generale, pubblici e privati. Quello che non sarebbe ammissibile, invece, è il colpire in modo molto selettivo solo i redditi alti di un solo settore, quello pubblico, perché ciò si rivelerebbe eccessivamente discriminatorio. Sebbene quindi in alcuni ambiti del tutto eccezionali si possa ammettere una contribuzione per categorie specifiche e peculiari (ad esempio la sentenza 304/2013 la ammette per i consiglieri di ambasciata, con progressioni di carriera giuridiche ma congelate per gli effetti economici, soluzione ragionevole in quanto nell'ordinamento di tale personale non è prevista l'obbligatoria corrispondenza tra grado e funzioni e, conseguentemente, tra grado e trattamento economico), l'impostazione

della giurisprudenza costituzionale italiana è certamente nel senso che una riduzione stipendiale *ad hoc* non può essere introdotta per quella particolare categoria di pubblici dipendenti costituita dai magistrati, non solo per preservarne l'indipendenza ma – più radicalmente – in quanto sono da evitare in via generale le forme di contribuzione soggettivamente selettive a carattere eccessivamente specifico.