

Il difficile bilanciamento tra tagli alla retribuzione dei giudici e principi di eguaglianza e indipendenza dell'ordine giudiziario

di Enrico Ajmar

Title: The difficult balance between cuts in the remuneration of judges and principles of equality and independence of the judiciary

Keywords: Age discrimination; Justified difference in treatment; Judicial independence.

1. – Con la pronuncia che si va ad annotare è stata definita dalla Seconda Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea (di seguito: Corte) la causa avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale formulata dalla Corte superiore di giustizia della Catalogna (Spagna), concernente la riduzione del trattamento economico del personale appartenente alla magistratura.

Il procedimento principale prende avvio dall'impugnazione, da parte del sig. Escribano Vindel, magistrato di organo giudiziale monocratico presso il Tribunale del lavoro di Barcellona, delle proprie buste paga relative all'anno 2011.

In particolare, il ricorrente lamenta la riduzione stipendiale derivante dall'art. 31.Uno della legge sul bilancio generale dello Stato per l'anno 2011, che, con un rinvio a disposizioni già in vigore e volte a limitare la spesa pubblica, in sostanza ha comportato un ulteriore decremento del compenso rispetto all'anno precedente.

La peculiarità dell'intervento (spagnolo) sullo stipendio dei magistrati sta nella percentuale di riduzione che, in concreto, aumenta per i più giovani, con retribuzione di partenza più bassa, mentre diminuisce per i più anziani, con retribuzione di partenza più alta.

Proprio tale profilo, ponendo problemi di incompatibilità con il principio di eguaglianza, ha indotto il giudice del rinvio a sollevare prima una questione di legittimità costituzionale al *Tribunal Constitucional*, risolta, tuttavia, in senso negativo. In quella sede si è rilevata infatti l'eterogeneità delle posizioni occupate dai singoli magistrati e si è altresì evidenziato come non si tratti in realtà di situazioni analoghe trattate in maniera diversa, ma piuttosto di situazioni diverse meritevoli di differente trattamento.

Conclusasi questa prima fase, il giudice rimettente ha allora formulato alla CGUE le due questioni pregiudiziali che si stanno esaminando.

In primo luogo, i giudici catalani chiedono se il divieto di discriminazione sancito dal diritto dell'Unione, più specificamente dall'art. 21 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea e dagli artt. 1 e 2 della direttiva 2000/78/CE, osti

all'adozione della normativa nazionale di cui si è dato sommariamente conto *supra* e su cui si spenderà qualche ulteriore precisazione *infra*.

In secondo luogo, domandano se l'indipendenza del potere giudiziario sia lesa dal sacrificio stipendiale posto a carico, in misura più gravosa, delle componenti più giovani della magistratura. Il parametro viene individuato dalla CGUE nell'art. 19 del Trattato sull'Unione Europea (di seguito: TUE).

2. – Prima di procedere con l'analisi del merito della controversia e della decisione della Corte, è d'uopo delineare il contesto normativo eurounitario e spagnolo e dettare alcuni cenni a discipline comparabili adottate in altri Stati membri.

Orbene, il primo parametro preso in considerazione è costituito dagli articoli 1 e 2 della direttiva 2000/78.

L'art. 1 precisa gli elementi fondanti discriminazione ai fini della direttiva: «la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». Nel caso di specie rileva, a tutta evidenza, il fattore «età».

L'art. 2, invece, pone in rilievo la differenza tra discriminazione diretta e indiretta. La discriminazione diretta fa riferimento alla situazione in cui una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga. Per discriminazione indiretta, invece, ci si riferisce alla situazione in cui vi è una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri che in realtà colpisca persone che abbiano in comune, con riferimento ai fatti della controversia *de qua*, una determinata età.

È questo secondo tipo di discriminazione a rilevare nel caso di specie, atteso che la norma della cui conformità al diritto eurounitario si dubita non inciderebbe, ad avviso del giudice *a quo*, direttamente prevedendo riduzioni salariali maggiori in base all'età, ma piuttosto indirettamente, colpendo le posizioni asseritamente ricoperte dai magistrati più giovani.

Non tutte le norme che prevedano interventi di questo genere costituiscono però, in automatico, discriminazione, potendo invece essere adottate per il raggiungimento di finalità legittime. Tale scrutinio di legittimità va operato tenendo in considerazione tutte le circostanze del caso concreto.

In merito al secondo parametro, rilevante per la risoluzione dell'altra domanda di pronuncia pregiudiziale, viene invece in rilievo l'art. 19, comma 2 TUE, che dispone che «gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione». Per garantire l'effettività della giurisdizione, questa deve essere indipendente (qui la Corte cita un proprio recente precedente: sent. 27 febbraio 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses contro Tribunal de Contas*, C-64/16, in cui afferma, specificamente, che «la nozione di indipendenza presuppone, in particolare, che l'organo di cui trattasi eserciti le sue funzioni giurisdizionali in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, e che esso sia quindi tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e ad influenzare le loro decisioni» e che «il fatto che (i giudici) percepiscano una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici»). (Per un commento a questa decisione, cfr. F. Guella, *Tagli stipendiali e indipendenza della magistratura in Portogallo: temporaneità, sostenibilità e non selettività per bilanciare convergenza finanziaria e Unione "di diritto"*, in questa *Rivista*, n. 2/2018).

Fatto questo preambolo sul diritto eurounitario rilevante per la risoluzione del caso di specie, l'attenzione si può focalizzare sul provvedimento legislativo spagnolo oggetto dello scrutinio della Corte.

L'art. 31. Uno della legge sul bilancio generale dello Stato per l'anno 2011 si inserisce, infatti, in un più ampio contesto di riduzione dello stipendio dei magistrati, iniziato nel 2009, che in verità ricomprende diverse altre misure, che in linguaggio giornalistico potrebbero definirsi di *austerità*, aventi lo scopo di ridurre la spesa pubblica spagnola.

Per quanto concerne più nel dettaglio la misura del decremento retributivo magistratuale, questa opera sulle due voci della "busta paga" – la "retribuzione di base" e la "retribuzione integrativa" – in misura percentuale e per tutte le categorie di magistrati.

3. – Nel panorama comparato, questo genere di accorgimenti non rappresenta un *unicum*, ma ha anzi diversi termini di confronto.

Nell'ordinamento italiano, il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122, prevedeva una riduzione del trattamento economico dei magistrati.

L'aspetto controverso era, in particolare, l'abbattimento della c.d. indennità giudiziaria, eguale per ogni magistrato, con il risultato di penalizzare maggiormente i magistrati con minore anzianità di servizio.

Dinanzi ad una serie di ricorsi dei singoli magistrati, che chiedevano la corresponsione degli importi trattenuti dallo Stato, diversi Tribunali amministrativi regionali sollevavano questione di legittimità costituzionale in via incidentale dinanzi alla Corte costituzionale, censurando, con varie argomentazioni, la normativa *de qua* rispetto ai principi di eguaglianza, di progressività contributiva e di indipendenza della magistratura.

In particolare, avuto riguardo al primo dei principi violati secondo i giudici *a quibus*, l'aspetto critico della disciplina stava nel riferirsi ad una settoriale categoria di dipendenti, e non ad una fascia reddituale in genere.

Come noto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 223 del 2012, accolse le censure (per un approfondimento, cfr. O. Bonardi, *La corta vita dei contributi di solidarietà*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – rassegna*, 2012, pp. 1-16. Per alcune interessanti considerazioni sulla decisione, cfr. P. Masala, *La tutela dei diritti sociali nelle situazioni di crisi economica*, in E. Ceccherini (cur.), *Stato di diritto e crisi delle finanze pubbliche*, Napoli, 2016, pp. 212 ss.).

Sempre nel panorama europeo si pone l'esperienza dell'ordinamento portoghese, dove una legge del 2014 ha previsto una riduzione su base progressiva della retribuzione dei dipendenti pubblici, ivi compresi i magistrati.

Questi ultimi avevano impugnato la riduzione stipendiale e il giudice adito aveva operato un rinvio *ex art. 267 TFUE*.

In tale occasione, la Corte ha avuto modo di affermare che «l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE deve essere interpretato nel senso che il principio dell'indipendenza dei giudici non osta all'applicazione ai membri del *Tribunal de Contas* (Corte dei conti, Portogallo) di misure generali di riduzione salariale, come quelle di cui trattasi nel procedimento principale, connesse ad esigenze di eliminazione di un disavanzo eccessivo di bilancio nonché ad un programma di assistenza finanziaria dell'Unione europea» (cfr. sent. 27 febbraio 2018, cit.).

Si tratta peraltro di misure temporanee che oggi non trovano più applicazione.

4. – Fatte queste doverose premesse sul contesto normativo interno ed europeo, si può passare ad analizzare la decisione nel merito, tentando di seguire l'*iter* argomentativo della Corte.

Respinti i rilievi del Governo spagnolo che chiedeva di dichiarare la questione irricevibile per carenza di motivazione e di elementi di fatto e di diritto idonei a giudicare sulle domande di pronuncia pregiudiziale, la Seconda Sezione della CGUE

procede con l'esame della prima questione, non mancando però, in tutto il corpo del testo, di accennare all'esiguità degli elementi di fatto forniti dal giudice *a quo*.

Ebbene, alla prima domanda i giudici lussemburghesi rispondono negativamente.

Riprendendo, per alcuni spunti, quanto sostenuto dal Governo spagnolo, la Corte constata infatti la carenza di elementi tali da ritenere sussistente una discriminazione indiretta.

Manca, in primo luogo, la precisazione dell'età del ricorrente e l'individuazione di una persona che si trovi in una situazione comparabile.

Non vi è altresì l'indicazione della fascia d'età che risulterebbe penalizzata, atteso che, dalle affermazioni governative, risulta peraltro che i componenti della magistratura «non sono obbligati ad occupare posizioni, categorie o gruppi superiori, ma possono continuare a far parte della categoria di giudice a prescindere dalla loro età».

Proseguendo poi nel proprio *iter* argomentativo, la Seconda Sezione si domanda altresì se le posizioni dei diversi gruppi della magistratura siano comparabili, atteso che, come riportato *supra*, il *Tribunal Constitucional* aveva rigettato la questione di legittimità costituzionale della norma in discussione basandosi proprio sull'eterogeneità delle situazioni. A tale riguardo, richiamandosi ad un proprio precedente (sent. 19 luglio 2017, causa C-143/16, *Abercrombie & Fitch Italia c. Bordonaro*. Per un'interessante disamina su questa pronuncia, cfr. N. Fuccaro, *Disparità di trattamento per ragioni di età: la CGUE "salva" la cessazione automatica del contratto di lavoro intermittente*, in questa *Rivista*, n. 4/2017, da cui emerge, tra l'altro, che si è operato un richiamo ad ulteriori precedenti), i giudici lussemburghesi ricordano che l'esame sulla comparabilità deve essere condotto in concreto. Tale compito spetta al giudice del rinvio in quanto giudice del fatto.

In conclusione, dagli elementi emersi – tra cui l'informazione che la retribuzione integrativa si grada in base a diversi elementi oggettivi, ivi comprese la posizione e la sede di destinazione – non vi è motivo di stigmatizzare il trattamento *de quo* come discriminatorio, ferma restando la valutazione che deve operare il giudice del rinvio in punto comparabilità.

Sembra infatti che la modulazione stipendiale sia stata applicata non tanto in ragione dell'età, ma piuttosto dell'anzianità che, secondo l'art. 6, paragrafo 1, lett. b) della direttiva 2000/78, costituisce proprio una giustificazione alla disparità di trattamento.

Venendo invece alla seconda questione, anche a questa la Corte risponde negativamente.

Certamente la circostanza che i giudici degli Stati membri, ma anche quelli eurounitari, percepiscano una "retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano" costituisce una garanzia a presidio della loro indipendenza (cfr. sent. 27 febbraio 2018, cit.).

Tuttavia, come anticipato *supra*, l'intervento spagnolo sullo stipendio dei magistrati è da inserirsi in una manovra di decremento della spesa pubblica di più ampio spettro che, invero, ha comportato riduzioni retributive anche ai componenti dei poteri legislativo ed esecutivo, quindi alle istituzioni pubbliche in generale.

Orbene, fatta questa premessa e riprendendo anche in questo frangente gli argomenti del Governo spagnolo e della Commissione, la Seconda Sezione rileva come oggetto del giudizio non sia il *quantum* di decurtazione ma piuttosto la retribuzione di risulta, che il giudice del rinvio ha ommesso di precisare.

In definitiva, non emergono quindi elementi per dichiarare la normativa interna come ostativa all'indipendenza di giudizio tutelata dall'art. 19 TUE.