

Quantificazione del trattamento economico e indipendenza della magistratura, tra rilevanza europea della questione (strumentale allo stato di diritto) e ragioni di bilancio nazionali

di Flavio Guella

Title: Quantification of economic treatment and independence of the judiciary, between European relevance of the issue (instrumental to the rule of law) and national budgetary reasons

Keywords: Economic treatment; Independence of judges; Rule of law.

1. – La Corte di giustizia con sentenza del 25 febbraio 2025, nelle cause riunite C-146/23 e C-374/23, ha deciso su rinvio pregiudiziale precisando la propria precedente giurisprudenza in tema di trattamento stipendiale dei magistrati, quale misura funzionale allo standard di indipendenza del giudiziario. In particolare la pronuncia, resa a Grande Sezione, si segnala per come procede a delineare il classico bilanciamento tra da un lato le esigenze di garanzia dei livelli retributivi (funzionali al sereno esercizio di una funzione essenziale per lo stato di diritto, *infra* par. 4.1) e, d'altro lato, le necessità di equilibrio di bilancio (altrettanto essenziali in prospettiva UE, *infra* par. 4.2); l'approccio seguito denota un atteggiamento pragmatico della Corte la quale, sul piano delle ricadute processuali, sceglie anche di forzare un impiego "concreto" del rinvio pregiudiziale certamente non nuovo ma che, in questa fattispecie, si estende in sostanza alla decisione nel merito (*infra* par. 2 e 5).

Le questioni sollevate nelle cause *XL v. Sąd Rejonowy w Białymstoku e SR, RB v. Lietuvos Respublika* attengono quindi all'indipendenze rispettivamente della magistratura polacca e lituana, i cui scatti stipendiali erano stati variamente sospesi in periodo covid; situazione che richiama le analoghe esperienze conosciute nell'ambito della crisi dei debiti sovrani (cfr. *infra* par. 3), su cui già si era sviluppata giurisprudenza della Corte di giustizia, ma che pone anche principi di rilievo per una comparazione con situazioni più strutturali di carenza di adeguatezza nei trattamenti lavorativi della magistratura, come nelle fattispecie riguardanti la giustizia di pace in Italia (cfr. *infra* par. 5). Le garanzie stipendiali funzionali all'indipendenza della magistratura pongono così in tensione – anche nella casistica europea – stato di diritto ed equilibrio di bilancio, in una prospettiva di rilievo per l'Unione europea e gli ordinamenti nazionali che, peraltro, rappresenta un classico del costituzionalismo (cfr. K.S. Rosenn, *The Constitutional Guaranty Against Diminution of Judicial Compensation*, in *UCLA L. Rev.*, 24, 1976, 308 ss. per l'esperienza statunitense sulla *Compensation Clause* dell'Art. III, Sec. 1).

1.1. – I dubbi sollevati sull’approccio dell’ordinamento polacco a tali garanzie si connettono in particolare al fatto che nonostante la Costituzione della Repubblica di Polonia prescrive che i giudici debbano godere di condizioni retributive “commisurate alla dignità della loro carica e alla portata dei loro obblighi” (art. 178 della *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*), nondimeno i meccanismi previsti in via ordinaria dalla legge del 27 luglio 2001 che disciplina l’ordinamento giudiziario (art. 91 della *ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych*, specificamente dedicato ai livelli retributivi) sono stati poi derogati nelle leggi finanziarie del 2022 e 2023 (artt. 8 delle *ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok* del 17 dicembre 2021 e del 1° dicembre 2022).

L’impatto di tali deroghe si è tradotto non in decurtazioni stipendiali ma in mancati aumenti (poco più di duemila euro annui), a fronte dei quali – nel caso analizzato dalla Corte di giustizia – un magistrato polacco ha agito davanti al giudice nazionale per il recupero di tali somme. La regola generale prevista dal citato art. 91 prevedeva infatti che la retribuzione base fosse determinata oggettivamente sulla base della retribuzione media polacca del secondo trimestre dell’anno precedente, rilevata dall’Ufficio centrale di statistica, ma le citate misure derogatorie adottate in periodo covid hanno preso a riferimento le retribuzioni medie di uno o due anni precedenti, al fine di neutralizzare l’espansione della spesa pubblica connessa all’inflazione, e per il 2023 – in modo ancora più radicale (motivato nei lavori parlamentare dai perduranti effetti del periodo covid e dai nuovi effetti economici negativi indotti dalla guerra in Ucraina) – il meccanismo statistico è stato radicalmente superato, calcolando la retribuzione dei magistrati a partire non dalla retribuzione media rilevata ma da un importo base determinato direttamente dal legislatore polacco. Si è quindi di fatto operato un congelamento del trattamento economico dei magistrati, inizialmente agendo sui riferimenti statistici scelti discrezionalmente e successivamente introducendo direttamente una misura base politicamente fissata (sulle riforme polacche citate cfr. K. Sielski, “Frozen” Valorization of Judges’ Salaries in Poland in the Light of Europe Union Legal Standards, in *Przegląd Prawa Konstytucyjnego*, 3, 73, 2023, 261 ss.).

1.2. – Un’analoga revisione dei metodi di determinazione del trattamento economico dei magistrati è stata operata nell’ordinamento lituano, agendo sull’art. 3 della Legge sulla retribuzione dei giudici del 6 novembre 2008 (*Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas*). In questa esperienza nazionale mancherebbe da sempre – nelle prospettazioni delle parti attrici – un modello oggettivo e prevedibile per la fissazione della retribuzione dei giudici, l’esecutivo essendo svincolato sia da negoziazioni sia dal rispetto di indicatori economici nazionali; a fronte di questa contestazione la difesa della Repubblica di Lituania è stata radicale, rivendicando la sovranità nella definizione del bilancio pubblico, essendo prerogativa del Governo la fissazione dello status economico dei funzionari (principio cui non vi sarebbe ragione di derogare per la funzione giudiziaria). L’importo base del trattamento stipendiale di tutti i lavoratori dei comparti pubblici viene comunque fissato annualmente in modo obiettivo, essendo ancorato alle disponibilità di bilancio e ai vincoli finanziari esterni, e la garanzia di indipendenza si connetterebbe quindi alla – comunque necessaria – non discriminazione tra lavoratori pubblici: gli aumenti (o le eventuali diminuzioni) nell’importo base del trattamento stipendiale dedicato ai magistrati procedono necessariamente in parallelo a quanto stabilito per gli altri lavoratori pubblici, il principio di proporzionalità a ciò sotteso costituendo un ancoraggio alla realtà economica che renderebbe la discrezionalità esercitata dal Governo nel momento della quantificazione tutt’altro che politica; la si potrebbe anzi – in questa prospettiva – definire tecnica, per quanto la stessa viene a dipendere dal dato obiettivo delle

disponibilità (in questo senso, peraltro, ogni scelta allocativa di bilancio perderebbe di politicità, prospettiva che in effetti presenta profili di coerenza con le rappresentazioni più recenti; cfr. W. Giulietti, *Funzione politica del bilancio e tutela dell'interesse finanziario tra tecnica e diritto*, in *Dir. Econ.*, 2, 2019, 279 ss. e C. Caruso, M. Morvillo (cur.), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020).

La difesa del Governo lituano si sviluppa quindi principalmente in via di fatto, evidenziando come le scelte operate dallo stesso non avrebbero comunque potuto – in nessuno scenario economico – condurre ad aumenti dell'importo base maggiori rispetto a quanto effettivamente operato; un incremento del trattamento stipendiale dei magistrati più rapido si sarebbe tradotto in un privilegio per la categoria, con un discriminatorio disallineamento (in proporzione, per quanto pare emergere dalle ragioni addotte) per altre categorie di pubblici dipendenti. In sostanza la difesa erariale evidenzia l'assenza di politicità nelle scelte di quantificazione governative sottolineando come anche nel periodo covid l'importo dei salari dei magistrati è aumentato “in modo regolare”, di fatto – sul piano quindi sostanziale – con progressioni coerenti con la retribuzione nazionale media.

I dubbi di affidabilità di tale modello si legano invece – sul piano formale – all'assenza di vincoli prevedibili per le scelte del governo, che solo in forza di fonti legislative ordinarie (in particolare l'art. 3 citato ma anche un apposito allegato alla *Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas*), connette il trattamento stipendiale dei magistrati a un moltiplicatore (coefficiente retributivo pari a 17,2 volte) dell'importo di base per il pubblico impiego; inoltre, se è vero che tale coefficiente non ha subito variazioni dal 2013 per i tribunali locali (mentre quelli distrettuali hanno subito decurtazioni), e quindi per la parte maggioritaria della magistratura gli aumenti nel trattamento economico sono stati proporzionati agli aumenti del comparto pubblico nel suo complesso, nondimeno il combinato disposto con alcune riforme tributarie ha condotto all'erosione della retribuzione nominale dei giudici specie se in comparazione con l'andamento crescente delle retribuzioni medie lituane nel settore privato (tanto che il trattamento stipendiale della magistratura lituana risulterebbe significativamente inferiore a quanto raccomandato dal Ministero della Giustizia stesso – quale ammontare orario – per gli onorari forensi, e ciò integrerebbe una grave lesione del prestigio e della dignità della funzione).

1.3. – A livello nazionale, nell'assenza di un parametro costituzionale lituano specifico per il trattamento stipendiale della magistratura inteso come prerequisito di indipendenza (e con una legislazione ordinaria da sempre orientata alla piena libertà della manovra di bilancio in tema di trattamento economico dell'intero comparto pubblico), le contestazioni alla perdita di potere di acquisto derivanti dalle più recenti scelte legislative e governative si sono limitate ad azioni risarcitorie in sede civile (da una delle quali è derivato, appunto, il rinvio pregiudiziale annotato). L'assetto espressamente derogatorio rispetto al regime pregresso introdotto invece dal legislatore polacco è stato contestato anche a livello interno, con tre separati ricorsi alla Corte costituzionale. In particolare, al *Trybunał Konstytucyjny* è stato chiesto di accertare la compatibilità con la Costituzione dell'ultima riforma – che elimina del tutto l'ancoraggio alle risultanze statistiche (art. 8 della legge di accompagnamento del bilancio per il 2023) – in quanto la discrezionalità politica sottesa a tale modello di commisurazione non assicurerebbe ai giudici una retribuzione per quantità e modalità di definizione esente da rischi di condizionamenti sulla funzione. La Costituzione stessa dispone infatti per l'introduzione di criteri oggettivi mentre la riforma si incentra su una decisione arbitraria del legislatore, incompatibile con la dignità della carica (art. 178, par. 2,

Cost.).

La potenziale subordinazione del giudiziario al legislativo che consegue alla revisione della base di calcolo del trattamento stipendiale è quindi sospettata di incostituzionalità anche per ragioni di diritto interno, ma nelle more della decisione del *Trybunał Konstytucyjny* la promozione di autonomi rinvii pregiudiziali ha condotto ad un previo intervento della Corte di giustizia (non sollecitato dalla Corte costituzionale polacca ma, come si vedrà, idoneo in concreto a stemperare le tensioni politiche sottese alla questione; cfr. *infra* par. 5). Va peraltro notato che l'intervento del Tribunale costituzionale polacco, con sentenza dell'8 novembre 2023 (causa n. K 1/23), di pochi mesi successiva alla promozione delle questioni pregiudiziali, risulta non risolutiva nonostante il rilevato contrasto tra l'art. 178, par. 2, Cost. e l'art. 8 della legge di accompagnamento del bilancio per il 2023, posto che il *Trybunał Konstytucyjny* ha limitato la sua cognizione ad un singolo esercizio e non ha esteso la sua motivazione a profili di indipendenza di rilievo per la prospettiva europea.

2. – Le questioni pregiudiziali sollevate a fronte dei contesti nazionali descritti presentano infatti una specifica rilevanza per il diritto dell'Unione, nonostante la nota assenza di dirette competenze europee in tema tanto di funzione pubblica (toccata solo indirettamente dalle competenze UE in tema di politica economica, per quanto lo status economico del pubblico impiego viene a presentare un'incidenza sui parametri di convergenza), quanto di governo della magistratura (toccata solo indirettamente dall'esigenza UE che il sistema giudiziario cui ogni singolo Stato membro conserva autonomia processuale – salva equivalenza ed effettività – garantisca comunque una tutela giurisdizionale effettiva anche alle norme di derivazione europea). A fronte di ciò, le questioni interpretative promosse in Corte di giustizia sull'adequatezza dei livelli stipendiali della magistratura tendono quindi a stabilire se l'art. 19, par. 1, co. 2, TUE (in combinato disposto con l'art. 2 TUE e l'art. 47 della Carta), debba essere interpretato nel senso che il principio di indipendenza dei giudici osti a modelli di fissazione discrezionale della retribuzione dei giudici, anche se introdotti in via provvisoria ed emergenziale per fare fronte – tramite congelamento o riduzione degli incrementi programmati – a situazioni di squilibrio di bilancio.

È peraltro vero che il riconoscimento del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva per essere rilevante nella prospettiva UE deve essere funzionale alla tutela di diritti o libertà garantiti dal diritto dell'Unione stessa, in coerenza con l'art. 51, par. 1, della Carta (cfr. Corte giust., c-430/21, *RS*, sent. 22-2-2022, punto 34; Corte giust., c-245/19 e c-246/19, *État luxembourgeois*, sent. 6-10-2020, punto 55; Corte giust., c-357/19 e altre, *Euro Box Promotion e a.*, sent. 21-12-2021, punto 204), e i magistrati attori davanti a giudici nazionali per il recupero dei mancati incrementi stipendiali si pongono evidentemente al di fuori di tale scopo – e perimetro di competenza – europeo (cfr. punti 32 e seguenti della sentenza annotata). Nondimeno, la competenza della Corte a decidere in forma non contenziosa tramite rinvio pregiudiziale è questione separata, che attiene processualmente alla ricevibilità della domanda dal giudice rimettente e solo in via mediata è condizionata dal principio di attribuzione; in questo senso, univocamente l'art. 19 TUE prescrive agli Stati membri – in coerenza con il generale principio di leale collaborazione – di stabilire rimedi giurisdizionali funzionali ad assicurare una tutela piena nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, indispensabile per l'effetto utile di ogni intervento UE (Corte giust., c-896/19, *Repubblica*, sent. 20-4-2021, punti 44 e 45; cfr. A. Festa, *Indipendenza della magistratura e non-regressione nella garanzia dei valori comuni europei. Dal caso “Repubblica” alla sentenza K 3/21 del Tribunale costituzionale polacco*, in *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 3, 2021, 72 ss.); quale conseguenza, la portata dell'art. 47 della Carta risulta parte

integrante – in via generale – dell’interpretazione del par. 1, co. 2, dell’art. 19, di modo che l’effettività delle tutele giurisdizionali costituisce requisito generale per la corretta adesione all’Unione europea.

Anche se nell’ovvia assenza di una competenza UE sull’ordinamento costituzionale nazionale, vige comunque un vincolo di sistema per gli ordinamenti nazionali nella scelta del rispettivo modello istituzionale, dovendo osservare gli obblighi che derivano dall’appartenenza all’Unione (cfr. ancora Corte giust., c-430/21, *RS*, sent. 22-2-2022, punto 43 e Corte giust., c-585/18, c-624/18 e c-625/18, *A. K. e a.*, sent. 19-11-2019, punto 130), in modo peraltro non dissimile da quanto preteso a livello di Criteri di Copenaghen in punto di affidabilità istituzionale generale dei paesi di nuova adesione (cfr. D. Smilov, *EU enlargement and the constitutional principle of judicial independence*, in *Spreading Democracy and the Rule of Law? The Impact of EU Enlargement on the Rule of Law, Democracy and Constitutionalism in Post-Communist Legal Orders*, Dordrecht, 2006, 313 ss.). Sebbene nessuna disposizione dei Trattati imponga agli Stati membri un preciso assetto costituzionale in tema di forma di governo e standard democratici, i singoli ordinamenti nazionali rimangono sì liberi – in coerenza con il rispetto da parte dell’Unione dell’identità nazionale *ex art. 4, par. 2, TUE* – di optare per diverse soluzioni di definizione dei rapporti tra poteri dello Stato, ma purché le stesse siano in linea con le esigenze liberal-democratiche di un’economia sociale di mercato e con i principi della *rule of law*. Quindi, sebbene l’organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella competenza sovrana conservata a livello nazionale, limiti indiretti conseguenti all’adesione all’Unione risultano apposti anche a tale ambito marcatamente istituzionale della regolazione nazionale; i singoli Stati aderenti sono infatti tenuti a rispettare gli standard necessari per adempiere correttamente agli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione nei suoi settori di competenza, e la presenza di una magistratura indipendente – anche grazie all’implementazione di corrette modalità di determinazione della retribuzione dei giudici – costituisce un prerequisito generale per la corretta partecipazione all’integrazione europea.

In sostanza, l’adesione all’Unione europea presuppone il rispetto dello Stato di diritto e, di conseguenza, l’affidabilità del sistema rimediale diventa un requisito generale. L’art. 19 citato concretizza in questo senso il valore più generale dello Stato di diritto posto dall’art. 2 TUE a fondamento dell’Unione, affidando alle giurisdizioni degli Stati membri – prima ancora che alla Corte di giustizia – la funzione generale di garantire l’applicazione del diritto UE; in questo senso, l’indipendenza del giudice nazionale è prerequisito di affidabilità per l’effettività dell’ordinamento europeo (cfr. Corte giust., c-824/18, *A.B. e a.*, sent. 2-3-2021, punti 108 e 115 su cui cfr. A. Perelli, *Autonomia ed indipendenza della magistratura: l’importanza della gestione delle carriere*, in *DPCE Online*, 2, 2021, 2637 ss.). A fronte di tale carattere fondativo del requisito, il tema dell’indipendenza della magistratura non soffre di perimetrazioni alla cognizione delle questioni che la riguardano: un potere giudiziario sprovvisto di garanzie di indipendenza lede il contenuto essenziale del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva e a un equo processo, portando l’ordinamento nazionale inadempiente a venir meno non solo alla preservazione dei valori comuni agli Stati membri ma anche al suo obbligo specifico di leale collaborazione nella garanzia dell’effettività del diritto dell’Unione (cfr. Corte giust., c-554/21, c-622/21 e c-727/21, *Hann-Invest e a.*, sent. 11-7-2024, punto 49, e Corte giust., c-119/23, *Valančius*, sent. 29-7-2024, punto 46).

In questa prospettiva la tematica dell’affidabilità del giudiziario è posta come questione generale, non segregabile in settori di competenza; un giudiziario nazionale indipendente o lo è in assoluto, o non risulta conforme allo standard dell’Unione (non potendolo essere limitatamente ad ambiti specifici). Nella giurisprudenza della Corte di giustizia l’indipendenza della magistratura presuppone in via generale, e non settorialmente, che l’organo giudiziario eserciti

le funzioni senza vincoli gerarchici o di subordinazione né diretti né indiretti, in modo che le relative decisioni risultino non influenzabili (neppure sul piano sostanziale); se da un lato non sono quindi ammessi ordini e vincoli formali al decisore impartiti da esecutivo o vertici direttivi della magistratura, d'altro lato neppure è ammessa un'influenza indiretta sulle decisioni del singolo giudice ottenibile tramite trasferimenti, ridefinizione dei trattamenti economici, o altri meccanismi di amministrazione della carriera e dello status di pubblico dipendente che lo espongano ad ingerenze del governo o del legislativo (cfr. la giurisprudenza citata *infra* al par. 3, Corte giust., c-585/18, c-624/18 e c-625/18, *A.K. e a.*, sent. 19-11-2019, punto 124 e le citate sentenze *Repubblika*, punto 54, e *RS*, punto 42).

Quello dell'indipendenza della magistratura è quindi uno standard funzionale allo Stato di diritto che la Corte di giustizia sembra costantemente richiedere in via generale, e non settoriale. In coerenza con questa prospettiva sono così sconfessati i dubbi di ricevibilità della domanda pregiudiziale, data la coerenza dei parametri del Trattato con la questione interpretativa sollevata e l'irrilevanza della pendenza dei giudizi fuori settore direttamente attinente con le competenze dell'Unione. Non è quindi logico invocare un'incompetenza della Corte di giustizia a statuire sulle questioni sollevate in quanto il diritto dell'Unione europea sebbene non si fondi su attribuzioni direttamente attinenti alle modalità di fissazione del livello della retribuzione dei magistrati nazionali, nondimeno presuppone un chiaro radicamento della sua effettività nell'interpretazione di standard di indipendenza delle magistrature nazionali (cfr. Corte giust., c-83/19, c-127/19, c-195/19, c-291/19, c-355/19 e c-397/19, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, sent. 18-5-2021, punto 111, e Corte giust., c-181/21 e c-269/21, *G. e a.*, sent. 9-1-2024, punti 57 e 58). Certamente l'art. 19 è pensato per l'applicazione agli organi giurisdizionali degli Stati membri che concorrono all'apparato rimediare UE, garantendo l'applicazione del diritto dell'Unione (cfr. ancora *Hann-Invest e a.*, punto 36), ma posto che ogni giudice nazionale potrebbe dover applicare l'ordinamento sovranazionale diventa allora sempre rilevante la sua indipendenza istituzionale, risultando irrilevante che in alcune fattispecie il giudice nazionale comunque non conoscerà del diritto europeo.

3. – La pronuncia annotata si inserisce peraltro in un filone giurisprudenziale specifico, completando la ricostruzione del ruolo che la Corte di giustizia riconosce a meccanismi obiettivi di determinazione dei livelli stipendiali dei magistrati nel garantire indipendenza e stato di diritto, anche a fronte di deroghe ammissibili in situazioni di difficoltà per le finanze pubbliche. In particolare, si segnalano precedenti rilevanti relativi a blocchi stipendiali introdotti a livello nazionale per rispondere alla crisi dei debiti sovrani negli ordinamenti portoghese (Corte giust., c-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, sent. 27-2-2018), e spagnolo (Corte giust., c-49/18, *Escribano Vindel*, sent. 7-2-2019); precedenti in cui tuttavia il carattere esplicitamente temporaneo delle deroghe – introdotte dal legislatore agli ordinari meccanismi obiettivi di fissazione del trattamento economico – rendono le prese di posizione della Corte meno nette rispetto ad ipotesi di violazione dell'indipendenza potenzialmente stabili nel tempo ed interamente esposte alla discrezionalità dell'esecutivo, come nei casi polacco (perlomeno nell'applicazione del 2023) e lituano.

La garanzia dell'indipendenza connessa a trattamenti stipendiali quantitativamente adeguati e definiti con metodi di calcolo non discrezionali risultava quindi legittimamente derogabile sulla base della stessa pregressa interpretazione della Corte di giustizia, ma il focus di tali interpretazioni si connetteva alla provvisorietà delle misure e al carattere non specificamente selettivo delle stesse, richiedendo che tagli o blocchi stipendiali fossero

generalizzati per l'intero comparto pubblico (o estesi a parti consistenti dello stesso) e non applicati unicamente alla magistratura (a commento di tali prime prese di posizione della Corte di giustizia 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 *DPCE Online*, 2, 2018, 15; A. Miglio, *Indipendenza del giudice, crisi dello stato di diritto e tutela giurisdizionale effettiva negli Stati membri dell'Unione europea*, in *DUDI*, 2, 2018, 421 ss.; F. Pereira Coutinho, *"Associação Sindical dos Juizes Portugueses": judicial independence and austerity measures at the Court of Justice*, in *Quad. cost.*, 2, 2018, 510 ss.; E. Ajmar, *Il difficile bilanciamento tra tagli alla retribuzione dei giudici e principi di eguaglianza e indipendenza dell'ordine giudiziario*, in *DPCE Online*, 2, 2019, 1703 ss.). Inoltre, già in precedenza la Corte di giustizia aveva affermato che in ogni caso – anche se la deroga non fosse apparsa come immediatamente discriminatoria per ambito soggettivo e vessatoria per durata – andava comunque rispettata la dignità della funzione, evitando un peggioramento della situazione materiale delle persone esercenti la funzione giudiziaria a causa di una diminuzione consistente e duratura del livello della loro retribuzione (cfr. ancora *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punti da 42 a 45 in tema di percezione di una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni).

L'esperienza italiana in materia di razionalizzazione della spesa mediante tagli/congelamenti stipendiali o pensionistici si presenta peraltro coerente con tali orientamenti, in particolare per come la Consulta ha avuto occasione di intervenire proprio in tema di trattamento stipendiale della magistratura contestandone la selettività. La sentenza n. 223 del 2012 della Corte costituzionale ha infatti affrontato il tema del taglio stipendiale diretto ai magistrati, statuendo che l'introduzione di una riduzione (e non quindi un mero blocco) degli stipendi di giudici e dirigenti pubblici apicali (superiori ai 90 mila euro), si presenta come incostituzionale; è stato in particolare annullato l'art. 9 del d.l. n. 78 del 10 dove si 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 giudizio della Corte italiana le disposizioni di taglio stipendiale citate si ponevano "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 *Giur. it.*, 4, 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 *Giur. cost.*, 5, 2012, 3353 ss.; R. Romboli, *In tema di intervento di terzi nel giudizio costituzionale attivato in via incidentale e adeguamenti retributivi dei magistrati*, in *Foro it.*, 11, 2012, 2910 ss.).

L'approccio della Corte costituzionale è stato quindi nel senso di un giudizio 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), coerentemente con le indicazioni che la Corte di giustizia offre anche nel caso qui annotato. E, a conferma di questo approccio, nella successiva sentenza n. 310 del 2013 – sempre su una questione di tagli stipendiali, ma generalizzati per il settore pubblico – la decisione della Corte costituzionale italiana è poi infatti approdata a soluzioni opposte (cfr. T. Abbiate, *Ancora in materia di misure anticrisi: il*

“distinguishing” della Corte, in *Federalismi.it*, 7, 2014; R. Romboli, *Sul blocco dell’adeguamento retributivo dei professori e ricercatori dell’università*, in *Foro it.*, 2, 2014, 333 ss.; C. Miriello, *La parabola delle retribuzioni dei professori universitari: Corte costituzionale Vs. Corte costituzionale*, in *Lavoro pub. amm.*, 6, 2013, 1099 ss.; L. Pace, *La Corte costituzionale fa proprie le “ragioni della crisi” e rinnega se stessa*, in *Giur. cost.*, 6, 2013, 4993 ss.).

4. – Presupposta la rilevanza europea – in astratto – della questione stipendiale per garantire un giudiziario indipendente e adeguato alla tutela giurisdizionale effettiva, la stessa Commissione europea pare poi cauta – nelle proprie osservazioni scritte – circa l’estensione di un eventuale sindacato sulla questione; si evidenzia in particolare, quale punto di partenza per qualunque ricostruzione dell’istituto, come gli Stati membri rimangano pienamente sovrani in tema di scelte ordinamentali attinenti all’indipendenza della magistratura, assumendo rilevanza per l’Unione unicamente l’efficacia finale delle stesse (ai fini della garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva). In coerenza con questa impostazione, le stesse istituzioni europee riconoscono che i sistemi nazionali dispongono di un ampio margine di discrezionalità nella definizione dei livelli stipendiali dei magistrati; margine connesso tanto alla competenza esclusivamente nazionale in tema di ordinamento giudiziario (e quindi di status dei magistrati), quanto alla sovranità di bilancio (che, pur nel rispetto dei vincoli europei, si traduce nell’ordinaria libertà di allocazione delle risorse tra diverse priorità di spesa pubblica).

Di conseguenza, il coinvolgimento dei Parlamenti e dei Governi nazionali nella fissazione dei livelli stipendiali dei giudici non solo non è di per sé sintomo di ingerenza nella funzione e di violazione delle regole dello stato di diritto, ma al contrario più radicalmente appare come fisiologico ed inevitabile. In un’ottica democratica, è ovviamente al circuito politico nazionale che si deve fare riferimento per la fissazione delle regole di quantificazione del trattamento economico dei giudici, ciò che invece risulterebbe patologico è l’individuazione – in via legislativa o esecutiva – di modalità di calcolo idonee a creare una dipendenza diretta o indiretta dei magistrati da decisioni esterne all’ordine giudiziario, idonee a compromettere indipendenza o imparzialità del soggetto che vedesse il proprio status esposto a decisioni politiche non solo discrezionali (nel senso dell’essere connesse a opzioni allocative sì politiche, però pur sempre di portata generale e ragionevoli) ma potenzialmente arbitrarie (nel senso dell’essere connesse a decisioni premiali o punitive, che connettono – di diritto o di fatto – i livelli stipendiali a specifiche opzioni contenutistiche nell’esercizio della funzione giudiziaria).

In altri termini, la Corte di giustizia conferma di ritenere che le norme nazionali tramite le quali viene fissata la retribuzione della magistratura non devono porre legittimi dubbi quanto all’impermeabilità dei giudici rispetto a incentivi stipendiali esterni che possano condizionare la neutralità nell’interpretazione e applicazione del diritto (cfr. ancora la sentenza *Repubblika*, punti 56 e 57). L’indipendenza della magistratura si connette quindi alla certezza del diritto e, per tutelare questo valore, presuppone come indispensabili modalità obiettive di determinazione dei livelli stipendiali, che rendendo prevedibili e trasparenti gli emolumenti evitino ogni rischio di connessione tra contenuto della decisione giurisdizionale e trattamento economico (escludendo aspettative – individuali o collettive – rispetto ad arbitrarie decurtazioni o incrementi determinati da decisori politici).

Quindi, agli Stati membri la Corte di giustizia riconosce sì un ampio margine di discrezionalità che “include la determinazione del metodo di calcolo di dette spese e, in particolare, della retribuzione dei giudici”, anche perché Parlamenti e Governi si trovano “nella posizione migliore per tener conto del particolare contesto socioeconomico dello Stato membro”, operando il corretto bilanciamento tra

allocazione delle risorse pubbliche (con corrispettivo interesse a perseguire risparmi di spesa) e garanzia dell'indipendenza dei giudici (con correlato interesse ad assicurare livelli retributivi idonei ad assicurare dignità e non influenzabilità della funzione). Tuttavia, la Corte esige che tale ampia discrezionalità sia esercitata rispettando un requisito fondante di legalità, richiedendo che i meccanismi di quantificazione siano previsti per legge (in coerenza, peraltro, con i principali strumenti di diritto internazionale sul tema, cfr. il punto 11 dei «Principi fondamentali sull'indipendenza della magistratura», adottati dal settimo Congresso di Milano delle Nazioni Unite sulla prevenzione della criminalità e il trattamento dei rei del 1985 e la raccomandazione «Sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità» CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 17 novembre 2010), e che gli stessi rispondano a canoni di trasparenza delle procedure, funzionalizzazione all'indipendenza e – eventualmente – coinvolgimento delle parti sociali.

4.1. – Nel bilanciamento così tratteggiato, quindi, il legislatore nazionale rimane sovrano ma – sia per limiti internazionalistici che europei – comunque opera entro un quadro di principi e standard generali che legano strettamente trattamento economico, indipendenza della magistratura e stato di diritto. È dato comunemente acquisito nelle valutazioni sull'affidabilità degli ordinamenti nazionali che “il fatto che i giudici percepiscano una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano costituisce una garanzia inerente alla loro indipendenza” (così la Corte di giustizia al punto 57).

Se l'ancoraggio internazionalistico di tale termine del bilanciamento può essere reperito ad esempio ai punti 54 e 57 della citata raccomandazione del Comitato dei Ministri del 2010, dove si afferma che il trattamento economico delle magistrature deve essere commisurato a ruolo sociale, professionalità e responsabilità (e ciò anche perché livelli stipendiali insufficienti espongono a rischi di corruzione e influenza esterna), analoghe indicazioni provengono dalla pregressa giurisprudenza della Corte stessa (cfr. ancora la sentenza *Escribano Vindel*, punti 70, 71 e 73). In particolare si era già affermato in precedenti recenti che un trattamento economico nell'ambito della funzione giurisdizionale è tale solo se sufficientemente elevato per garantire, nel contesto socioeconomico del singolo Stato membro (su tale profilo cfr. il par. 49 delle conclusioni dell'avvocato generale Collins), “un'indipendenza economica certa”, che sarebbe tale ove la si possa ritenere idonea a tutelare “dal rischio che eventuali interventi o pressioni esterni possano nuocere alla neutralità delle decisioni” (punto 58).

Nel dare concretezza a questa perimetrazione della discrezionalità del legislatore nazionale, la Corte di giustizia fa peraltro proprie le raccomandazioni già espresse dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ), che sottolinea come – nel valutare l'adeguatezza dei livelli stipendiali previsti per le magistrature – sia opportuno tanto in generale raffrontare il trattamento economico medio complessivo previsto per gli esercenti funzioni giurisdizionali con la retribuzione media nazionale rilevata dagli istituti statistici, quanto nel particolare tenere in considerazione il reddito medio della professione forense (cfr. pp. 67-68 del rapporto di valutazione sui sistemi giudiziari europei del 2020).

L'appetibilità della funzione giudicante nella comparazione con i livelli economici delle altre professioni legali rappresenta infatti un elemento importante (assieme ad altri) per preservare la credibilità del giudice, quale figura di operatore del diritto altamente qualificata che dovrebbe attrarre le migliori professionalità. A riguardo la Corte di giustizia, per evitare eccessiva ingerenza nella discrezionalità politica nazionale e consapevole della compresenza di ulteriori elementi idonei a garantire la credibilità della funzione, evita peraltro di avallare automatismi di giudizio in questo senso, affermando come dalla normale apicalità della professione

giudicante non si possa “dedurre che il principio di indipendenza dei giudici osti a che la retribuzione dei giudici sia fissata a un livello inferiore a quello della retribuzione media di altri professionisti legali” (cfr. punto 63 della sentenza), e ciò in quanto il libero professionista opera in un contesto – di logiche professionali/imprenditoriali – nettamente diverso rispetto a quello dei giudici.

4.2. – Per quanto attiene al secondo termine del bilanciamento, connesso all’esigenza che gli ordinamenti nazionali possano operare valutazioni funzionali al risparmio di spesa evitando trattamenti stipendiali eccessivamente impegnativi per i bilanci pubblici (specie in momenti di crisi o difficoltà per gli equilibri finanziari), la Corte di giustizia conferma un ampio – ma non illimitato – margine di discrezionalità nazionale; margine di scelta esteso anche all’introduzione sia di deroghe in senso decurtativo degli standard stipendiali normalmente ritenuti adeguati, sia di meccanismi temporanei di quantificazione non obiettivi (cfr. in particolare i punti 65 ss. della sentenza, che confermano i precedenti specifici su cui *supra* al par. 3). Può quindi essere conforme al diritto dell’Unione tanto la scelta di bloccare o ridurre l’incremento della retribuzione dei magistrati, come sarebbe stato atteso sulla base della normativa pregressa, quanto la scelta di ridurre il trattamento economico già maturato su cui il magistrato faceva affidamento, ma sotto condizione del rispetto di una serie di cautele procedurali e sostanziali.

La Corte di giustizia a riguardo, così come aveva prescritto una riserva di legge per la definizione dei meccanismi ordinari di quantificazione, allo stesso modo richiede specularmente che ogni deroga sia prevista nel pieno rispetto della legalità formale e sostanziale. È quindi necessaria – ma non sufficiente – la previsione con legge del congelamento degli incrementi stipendiali (o addirittura dei tagli stipendiali); in aggiunta alla richiesta di tale previsione normativa esplicita, inoltre, si dispone contenutisticamente che la stessa debba soddisfare a sua volta standard di obiettività dei meccanismi introdotti (tali da ridurre il più possibile la discrezionalità dell’esecutivo), di ragionevolezza delle motivazioni che hanno condotto a tali sacrifici economici, nonché di prevedibilità e trasparenza degli esiti dei metodi di calcolo.

Particolare rilievo assume il tema delle motivazioni che possono legittimare deroghe al trattamento economico della magistratura, le stesse dovendo presentarsi come ragioni imperative e serie, di portata generale, dal che si fa discendere l’impossibilità di operare decurtazioni stipendiali selettive, destinate unicamente alla magistratura e non collocate invece nel quadro di più ampi tagli alla spesa pubblica e al trattamento economico anche di appartenenti ad altri settori. Si conferma quindi che la misura derogatoria deve essere giustificata da un obiettivo di interesse generale, quale un’esigenza imperativa di eliminazione di un disavanzo pubblico eccessivo, ai sensi dell’art. 126, par. 1, TFUE; cfr. ancora le sentenze *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, punto 46, e *Escribano Vindel*, punto 67); e ciò sebbene sia comunque pacifico che il fatto che uno Stato membro invochi tali esigenze imperative per avvalersi di una deroga alle dinamiche ordinarie di crescita degli stipendi non richieda alcuna previa formale contestazione di rischio di violazione dei parametri di convergenza (né si possa in alcun modo considerare condizione per operare tali decurtazioni l’aver precedentemente subito l’avvio di procedure per disavanzi eccessivi; cfr. paragrafo 60 delle conclusioni dell’avvocato generale Collins).

In questo senso, la Corte di giustizia non solo conferma suoi precedenti orientamenti, ma si rifà anche a standard di livello internazionale. Le citate raccomandazioni del Comitato dei Ministri del 2010 già disponevano infatti per la riserva di legge in caso di deroga al trattamento stipendiale dei giudici (punto 54) e la sua normale ammissibilità solo se collocata nell’ambito di politiche pubbliche volte alla riduzione generale delle retribuzioni dei membri del servizio pubblico

(punto 57); a queste condizioni è logico, e coerente con i principi di solidarietà, far conseguire che “quando uno Stato membro adotta misure restrittive di bilancio che colpiscono i suoi funzionari e i suoi agenti pubblici esso può [...] decidere di applicare tali misure anche ai giudici nazionali” (punto 71 della sentenza). Va peraltro notato che comunque la Corte di giustizia ribadisce, pur aprendo a tale logica ricaduta delle esigenze di solidarietà nazionale, la permanenza di un limite generale di adeguatezza, dovendo in ogni caso essere rispettato il canone di proporzionalità quale principio generale del diritto dell’Unione (Corte giust., c-205/20, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld*, sent. 8-3-2022, punto 31); ciò sia nel senso che deroghe ai meccanismi ordinari di quantificazione stipendiale devono limitarsi a quanto strettamente necessario, e quindi hanno portata naturalmente eccezionale e temporanea (venendo meno al venir meno dei rischi di disavanzo eccessivo), sia nel senso che in nessun caso il trattamento economico della magistratura deve risultare inadeguato rispetto all’importanza delle funzioni (esponendo a rischi di influenza e corruzione).

5. – L’interesse per le prese di posizione in principio contenute nella sentenza annotata è d’altra parte accompagnato da un probabile scarso impatto sugli ordinamenti nazionali coinvolti. In questo senso, rilevante è anche la preoccupazione della Corte di giustizia di stemperare gli eventuali conflitti che potrebbero emergere da un maggiore attivismo, tanto da portare la pronuncia annotata – sul piano processuale – a valorizzare taluni spazi di intervento anomali per il rinvio pregiudiziale, spingendosi a conoscere nel dettaglio del diritto nazionale per segnalare la probabile infondatezza dei dubbi di conformità con il diritto dell’Unione. Ciò peraltro non integra una violazione dell’art. 267 TFUE dato che, sebbene normalmente non spetterebbe alla Corte di giustizia applicare il diritto UE a fattispecie concrete, nondimeno è possibile offrire al giudice nazionale indicazioni operative direttamente emergenti dalle risultanze già a disposizione della Corte stessa, al fine di fornire una risposta utile ai giudici del rinvio (cfr. Corte giust., c-356/89, *Newton*, sent. 20-6-1991, punto 10; Corte giust., c-83/14, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, sent. 16-7-2015, punto 71; Corte giust., c-503/23, *Centro di Assistenza Doganale Mellano*, sent. 7-11-2024, punto 85).

In coerenza con ciò, nel caso polacco muovendo dalle risultanze agli atti la Corte tiene a precisare che non è escluso che le misure di riduzione degli aumenti stipendiali, pur riguardando specificamente i giudici (quindi appearing in prima battuta come selettive, e di conseguenza illegittime), possano in realtà probabilmente collocarsi nel quadro di ulteriori parallele riforme incidenti sul trattamento economico di diverse categorie di pubblici dipendenti; circostanza che spetterà al giudice del rinvio verificare in via definitiva, tenendo conto anche del se misure restrittive di bilancio di cui altre categorie di funzionari avevano sofferto in periodo covid sono state poi applicate alla magistratura in modo differito, proprio in forza della presenza – unicamente per il potere giudiziario – di meccanismi automatici di quantificazione fissati per legge, quindi da derogare con norma specifica (la cui temporaneità è stata acquisita agli atti del processo in corso di causa, posto che a decorrere dal 2024 l’ordinamento della Polonia è tornato al sistema di calcolo precedente le deroghe contestate).

Allo stesso modo nel caso lettone la Corte tiene a precisare che numerosi indici di legittimità sono presenti nell’ordinamento nazionale, sebbene sviluppati in assenza di copertura costituzionale. Il meccanismo ordinario di quantificazione si basa infatti comunque su fonte legale, il che rappresenta l’unico requisito formale di conformità con l’ordinamento dell’Unione, ed espressamente si dispone che l’importo retributivo base venga fissato annualmente sì in modo diretto dal potere esecutivo ma entro limiti che attenuano la discrezionalità non tecnica; in particolare la quantificazione non può essere operata ad un livello inferiore a quello dell’anno

precedente e il Governo deve rispettare criteri obiettivi di parametrizzazione (come l'andamento dell'inflazione, l'importo della retribuzione minima mensile e di quella media nel settore pubblico).

Se si può prevedere uno scarso impatto sugli ordinamenti nazionali immediatamente coinvolti, non pare invece da escludere che il progressivo maturare della giurisprudenza europea in tema di standard stipendiali nella magistratura possa sortire effetti sistematici più ampi, con ricadute operative in contesti in cui l'eccezionalità/temporaneità degli interventi non può svolgere quel ruolo legittimante che questo precedente ha posto a base della valutazione di conformità. In particolare, per l'Italia pare critica – nella prospettiva dei principi che questa sentenza ha consolidato (in tema di adeguatezza e obiettività dei criteri di quantificazione del trattamento economico delle magistrature) – in particolare la situazione dei nuovi Giudici onorari di pace (GOP, inseriti nell'Ufficio per il processo) frutto della riforma con legge delega n. 57 del 2016 e che rappresentano una figura già ricaduta più volte sotto l'attenzione delle istituzioni europee (posto che anche l'attuazione con decreto legislativo n. 116 del 2017 ha conservando, della natura onoraria della carica, taluni tratti problematici in ottica lavoristica; per i contenuti della riforma cfr. la sezione monografica de *Il Foro italiano* fasc. 1/2018, 5, e F. Dal Canto, *Il magistrato onorario a sei anni dalla riforma Orlando: statuto costituzionale, attuazione legislativa ed etica delle funzioni*, in *Rivista AIC*, 2, 2023, 84 ss.).

Per quanto riguarda le indennità, si è optato per un sistema di compenso onnicomprensivo, abbandonando radicalmente la logica di cottimo (cfr. M.P. Monaco, *Il giudice di pace e l'indennità di funzione*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 8, 1998, 688 ss. e E. Vullo, *Commento all' art. 11 - Indennità spettanti al giudice di pace*, in *N. leggi civ. comm.*, 3-4, 1995, 676 ss.) e fondando il meccanismo incentivante sull'accostamento ad una parte fissa di una parte variabile di risultato (quantificata in una percentuale tra il 15% e il 30% dell'indennità fissa), connessa al raggiungimento di obiettivi; parte variabile la cui definizione è quindi frutto della determinazione degli obiettivi, affidata al presidente del Tribunale, e della definizione dei criteri in base ai quali fissare gli obiettivi nonché le procedure per la valutazione della realizzazione degli stessi, di competenza del CSM. Sempre ad evidenziare il carattere onorario e non professionale, si prevedeva poi che la malattia, l'infortunio e la gravidanza dei magistrati di pace non comportassero dispensa dall'incarico, restando semplicemente sospesa l'esecuzione dell'incarico stesso senza diritto all'indennità (sulla struttura dell'indennità spettante oggi alle figure di magistrato onorario di pace cfr. l'art. 23 del d.lgs. n. 116 del 2017).

Recenti ulteriori riforme hanno in particolare toccato il c.d. "contingente ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio", posto che tanto l'art. 1, co. 629, della legge di bilancio 2022 (legge n. 234 del 2021) quanto poi la più estesa riforma con legge n. 51 del 2025 sono tese a rendere accettabili gli effetti della riforma in risposta alle richieste della giurisprudenza dell'Unione europea, che contesta non solo l'abuso dei rapporti a termine ma anche – specificamente – l'assetto dell'indennità e delle garanzie lavoristiche connesse allo status onorario. Sul tema esiste peraltro una casistica non solo di origine italiana, posto che la Corte di giustizia aveva censurato i rischi di approfittamento della perdita di tutele lavoristiche e corrispettività degli emolumenti che si accompagnano al carattere formalmente non di carriera di talune magistrature, come nella sentenza *O'Brien* (Corte giust., c-393/2010, sent. 1-3-2012, cfr. M. Di Francesco, *Sulla nozione di lavoratore a tempo parziale rilevante ai fini della tutela previdenziale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2, 2013, 436 ss.), dove la Corte di giustizia rispetto ai c.d. *Recorders* dell'ordinamento britannico – giudici non togati retribuiti in base a tariffe giornaliere ed esclusi dalla quasi totalità delle tutele lavoristiche e previdenziali – aveva riconosciuto invece la spettanza dei diritti pensionistici.

Con riguardo alla casistica italiana, la specifica procedura di infrazione avviata a giugno 2016 (EU-Pilot 7779/15/EMPL; sulle richieste europee inevase dalla riforma italiana cfr. A. Proto Pisani, *La magistratura onoraria tra commissione europea e (tentata) furbizia italiana*, in *Foro it.*, 1, 5, 2018, 42 ss.), quando la Commissione europea aveva chiuso negativamente nei confronti dell'Italia una fase istruttoria preliminare contestando il mancato riconoscimento delle comuni tutele in materia di lavoro, è giunta ad uno stadio più avanzato recentemente dopo essere stata riavviata il 15 luglio 2021 (Procedura 2016/4081, lettera di messa in mora del 2021 e di intimazione del 2022, seguite da pareri motivati della Commissione nel 2023 e 2024). La Commissione contesta in particolare – oltre a profili non legati al trattamento economico – anche l'omessa previsione di un periodo di ferie annuali retribuite, in violazione dell'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, del congedo di maternità pagato, in violazione della direttiva 92/85/CEE sulla maternità e della direttiva 2010/41/UE sulla parità di trattamento, e più in generale di garanzie di (proporzionata) parità di trattamento rispetto ai magistrati professionali in tema di retribuzione, di indennità di fine rapporto e di regimi di sicurezza sociale, in violazione della clausola 4 dell'accordo quadro sui contratti a tempo determinato allegato alla direttiva 1999/70/CE.

Inoltre, il 16 luglio 2020 la Corte si era pronunciata in via pregiudiziale su un procedimento di ingiunzione di un Giudice di pace contro il Governo italiano, per il pagamento della retribuzione del mese di agosto, pretesa quindi durante il periodo della sospensione feriale (Corte giust., c-658/18, UX, sent. 16-7-2020 su cui cfr. C. Pesce, *Il giudice di pace italiano al vaglio della Corte di giustizia UE*, in *Eurojus*, 3, 2020, 300 ss.; G. Mannocci, *La Corte di Giustizia riconosce il ruolo essenziale della magistratura onoraria in Italia: i giudici di pace sono considerati lavoratori e giudici del rinvio pregiudiziale*, in *DPCE Online*, 4, 2020, 5355 ss.; F. Paolicelli, *Lavoro, remunerazione, ferie: la dignità del giudice di pace innanzi alla Corte di giustizia*, in *Foro it.*, 1, 2021, 4, 60 ss.; G. Grasso, *Sulla posizione lavorativa dei giudici di pace e, in generale, dei magistrati onorari*, in *Foro it.*, 1, 2021, 4, 54 ss.; E.A.A. Riefoli, *Funzionari "onorari" o lavoratori? Lo status dei giudici di pace italiani nella sentenza della Corte di Giustizia: primi riflessi sull'ordinamento interno*, in *Dir. lav. merc.*, 1, 2021, 155 ss.). In particolare, si era prospettata la necessità del pagamento dell'importo corrispondente alla retribuzione per il periodo di sospensione che sarebbe spettata ad un magistrato ordinario con la medesima anzianità di servizio; importo dovuto a titolo di risarcimento dei danni subiti a seguito della violazione dei parametri che già si erano richiamati nell'ambito della procedura di infrazione (accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato della direttiva 1999/70/EG e direttiva 2003/88/CE), nonché dell'art. 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Particolarmente interessante in tale sentenza è la questione preliminare dell'applicabilità all'attività del Giudice di pace della direttiva sul lavoro subordinato; si afferma infatti che rientra nella nozione di "lavoratore" ogni persona che, da un lato, svolga attività reali ed effettive, non quindi qualificabili come puramente marginali o accessorie e, d'altro lato, che fornisca per un dato periodo di tempo a favore di altra persona e sotto la sua direzione quella determinata prestazione in cambio di una retribuzione, da intendere come tale in senso sostanziale (anche se formalmente qualificata come indennità di carica).

A fronte di ciò, secondo il giudice europeo, il carattere di subordinazione del rapporto di lavoro non è incompatibile con il requisito di indipendenza della magistratura (neppure se onoraria), e per quanto riguarda la corresponsione di una "indennità" in luogo di uno stipendio, si osserva che la mera circostanza che le funzioni del Giudice di pace siano qualificate come onorarie dalla legislazione nazionale non implica che le prestazioni finanziarie percepite da un Giudice di pace debbano essere ritenute prive di carattere remunerativo; alle stesse quindi dovendosi applicare gli standard minimi di adeguatezza e stabilità che la più ampia

giurisprudenza della Corte di giustizia – consolidata anche nella sentenza qui annotata – ha delineato nel corso degli ultimi anni, in funzione delle garanzie di indipendenza e presidio dello stato di diritto.

Flavio Guella
Facoltà di Giurisprudenza
Università di Trento
flavio.guella@unitn.it