

Il T.a.r. per il Lazio rimette alla Corte di giustizia UE una serie di questioni pregiudiziali riguardanti la compatibilità, con l'ordinamento euro-unitario, dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), a norma del quale le amministrazioni e gli enti pubblici compresi nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009, non possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite fissato dall'articolo 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, limite che è costituito dall'importo annuo lordo riconosciuto al primo presidente della Corte di cassazione (oggi corrispondente alla cifra di euro 240.000,00 annui).

T.a.r. per il Lazio, sezione I, ordinanza 4 dicembre 2018, n. 11756 – Pres. Volpe, Est. Ravasio

Magistrati – Trattamento economico – Tetto massimo – Cumulo fra trattamento retributivo e di quiescenza – Rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE

Vanno rimesse alla Corte di giustizia UE le seguenti questioni pregiudiziali:

a) *se l'articolo 3, commi 2 e 3, TUE, gli articoli 9, 45, 126, 145, 146, 147, 151, comma 1, TFUE, l'articolo 15, comma 2, della Carta dei Diritti Fondamentali della Unione Europea, gli articoli 3 e 5 del Pilastro europeo dei diritti sociali, ostino ad una disposizione nazionale, quale è l'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, nella misura in cui tale norma incoraggia le amministrazioni pubbliche italiane a preferire, nelle assunzioni o nel conferimento di incarichi, solo lavoratori già titolari di trattamento pensionistico erogato da enti previdenziali pubblici italiani;*

b) *se gli articoli 106, comma 1, e 107 TFUE ostino ad una disposizione nazionale, qual è quella citata, che consente alle amministrazioni pubbliche italiane che svolgono attività economica, soggette al rispetto degli articoli 101 e seguenti TFUE, di avvalersi della attività lavorativa di soggetti che abbiano consentito a rinunciare, in tutto o in parte, alla relativa retribuzione, così conseguendo un risparmio di costi idoneo ad avvantaggiare l'amministrazione medesima nella competizione con altri operatori economici;*

c) *se gli articoli 2, 3, 6 TUE, gli articoli 126 e 151, comma 1, TFUE, l'art. 15, comma 2, della Carta dei Diritti Fondamentali della Unione Europea, gli articoli 3 e 7, lett. a), del Pilastro europeo dei diritti sociali, ostino ad una disposizione nazionale, qual è quella citata, che, nelle condizioni indicate dalla norma, ammette che un lavoratore possa esprimere validamente la rinuncia, totale o parziale, alla retribuzione, pur essendo tale rinuncia finalizzata esclusivamente a evitare la perdita della attività lavorativa;*

d) *se gli articoli 2, 3 e 6 TUE, gli articoli 14, 15, comma 1, 126 e 151, comma 1, TFUE, l'art. 31, comma 1, della Carta dei Diritti Fondamentali della Unione Europea, gli articoli 5, 6 e 10 del Pilastro europeo dei diritti sociali ostino ad una disposizione nazionale, qual è quella citata, che, nelle*

condizioni indicate dalla norma, consente ad un lavoratore di prestare, a favore di una amministrazione pubblica italiana, attività lavorativa rinunciando in tutto o in parte al relativo compenso, anche se a fronte di tale rinuncia non sia previsto alcun mutamento dell'assetto lavorativo, né in termini di orario di lavoro né sul piano della quantità e qualità del lavoro richiesto e delle responsabilità che da esso conseguono, e quindi anche se con la rinuncia a parte della retribuzione si determina una significativa alterazione del sinallagma lavorativo, sia dal punto di vista della proporzionalità tra la retribuzione e la qualità e quantità del lavoro svolto, sia perché in tal modo il lavoratore finisce per essere costretto a prestare la propria attività in condizioni lavorative non ottimali, che predispongono ad un minor impegno lavorativo e costituiscono il presupposto di una azione amministrazione meno efficiente;

e) se gli articoli 2, 3 e 6 TUE, gli articoli 126 e 151, comma 1, TFUE, l'articolo 15, comma 2, della Carta dei Diritti Fondamentali della Unione Europea e l'art. 6 del Pilastro europeo dei diritti sociali ostino al combinato disposto degli articoli 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013 e 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, nella misura in cui tali norme consentono/impongono ad una amministrazione pubblica italiana, anche in pendenza del rapporto di lavoro o di collaborazione, di decurtare la retribuzione spettante al lavoratore in dipendenza del variare del massimale retributivo al quale fa riferimento il predetto articolo 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011, e quindi in conseguenza di un evento non prevedibile e comunque in applicazione di un meccanismo di non immediata comprensione ed a dispetto delle informazioni fornite al lavoratore all'inizio del rapporto di lavoro;

f) se gli articoli 2, 3 e 6 TUE, gli articoli 8 e 126 TFUE, gli articoli 20 e 21 della Carta dei Diritti Fondamentali della Unione Europea e gli articoli 10 e 15 del Pilastro europeo dei diritti sociali ostino ad una disposizione nazionale, qual è l'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, che, nelle condizioni indicate dalla norma, impone alle amministrazioni pubbliche italiane di ridurre i compensi spettanti ai propri dipendenti e collaboratori che siano titolari di un trattamento pensionistico erogato da un ente previdenziale pubblico, penalizzando tali lavoratori per ragioni connesse alla disponibilità di altre entrate patrimoniali, così disincentivando il prolungamento della vita lavorativa, l'iniziativa economica privata e la creazione e la crescita dei patrimoni privati, che costituiscono comunque una ricchezza ed una risorsa per la nazione. (1)

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna (doppiata dalla coeva ordinanza n. 11755 del 4 dicembre 2018, proveniente dalla medesima Sezione, pur se in composizione diversa, ed avente analogo contenuto), il T.a.r. per il Lazio torna sui possibili profili di illegittimità dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, norma che, in tema di cumulo tra trattamento retributivo e di quiescenza dell'impiegato pubblico, ha imposto un'erogazione massima omnicomprensiva pari ad euro 240.000,00 annui (che costituisce, oggi, l'importo annuo riconosciuto al primo presidente della Corte di cassazione al lordo dei contributi

previdenziali ed assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente, giusta la previsione di cui all'art. 13, comma 1, del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito in legge n. 89 del 2014). Si tratta della norma che, come noto, ha esteso al cumulo tra trattamento retributivo e trattamento di quiescenza il tetto massimo di erogazione che già era stato introdotto, ma solo per i trattamenti retributivi, dall'art. 23-ter, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito in legge n. 214 del 2011 (il c.d. decreto salva Italia).

II. – Nel giudizio instaurato (nel 2014) dinnanzi al T.a.r., un ex ambasciatore con relativo trattamento pensionistico, oggi in servizio come magistrato della Corte dei conti (carica da lui ottenuta con nomina governativa), aveva impugnato gli atti con i quali l'amministrazione gli aveva ridotto lo stipendio di magistrato proprio in applicazione dell'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2013, posto che il cumulo dello stipendio e del trattamento pensionistico risultava superiore al tetto massimo imposto dalla legge.

Con ordinanza 17 aprile 2015, n. 5718, il T.a.r. per il Lazio aveva, per prima cosa, sollevato questione di costituzionalità, assumendo a parametro la violazione del diritto al lavoro e ad una retribuzione "proporzionata alla quantità e qualità" del lavoro prestato, oltre alla disparità di trattamento fra soggetti che svolgono la medesima attività ed all'indebolimento delle garanzie di indipendenza nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali (cfr., analogamente, anche l'ordinanza di rimessione n. 4153 del 6 aprile 2016, adottata dalla Sezione II del T.a.r. per il Lazio in un giudizio parallelo, ed oggetto della News US in data 7 aprile 2016, cui si rinvia per i necessari approfondimenti).

Come è noto la Corte costituzionale – previa riunione di tutte le questioni sollevate dal T.a.r. per il Lazio, concernenti situazioni tra di loro sovrapponibili – ha dichiarato la non fondatezza dei dubbi di costituzionalità con la sentenza 26 maggio 2017, n. 124 (in *Giur. cost.*, 2017, 1272, nonché oggetto della News US in data 1° giugno 2017). Secondo la Corte, ruolo centrale assume, nella problematica in discorso, il limite delle risorse disponibili, da ritenersi *"immanente al settore pubblico"*: tale limite vincola il legislatore *"a scelte coerenti, preordinate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale, come la parità di trattamento (art. 3 Cost.), il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto e comunque idonea a garantire un'esistenza libera e dignitosa (art. 36, primo comma, Cost.), il diritto a un'adeguata tutela previdenziale (art. 38, secondo comma, Cost.), il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.)"*. Dovendosi, pertanto, tener conto delle risorse concretamente disponibili, ben può il legislatore – secondo la Consulta – dettare un limite massimo alle retribuzioni pubbliche ed al cumulo tra retribuzioni e pensioni, *"a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole"*. Nel caso di specie, a giudizio della Corte costituzionale, la previsione di un tetto massimo alle retribuzioni pubbliche, *"pur dettata dalla difficile congiuntura economica e finanziaria, trascende la finalità di conseguire risparmi immediati e si inquadra in una prospettiva di lungo periodo"*,

perseguendo la *“finalità di contenimento e complessiva razionalizzazione della spesa, in una prospettiva di garanzia degli altri interessi generali coinvolti, in presenza di risorse limitate”*; essa costituisce una disciplina con portata generale, che non si indirizza specificamente alla magistratura (in ciò confermandosi la *“valenza generale del limite retributivo, che si delinea come misura di razionalizzazione, suscettibile di imporsi a tutti gli apparati amministrativi”*), così perdendo di consistenza le censure di violazione dell'autonomia e dell'indipendenza della funzione giurisdizionale. Ancora, secondo la Corte, il limite così introdotto *“non è inadeguato, in quanto si raccorda alle funzioni di una carica di rilievo e prestigio indiscussi”* (quella del Primo Presidente della Corte di cassazione) e, come tale, *“non viola il diritto al lavoro e non svilisce l'apporto professionale delle figure più qualificate, ma garantisce che il nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro svolto sia salvaguardato anche con riguardo alle prestazioni più elevate”*. Analoghe considerazioni, ha aggiunto la Corte, debbono valere per la norma che estende quel tetto massimo anche all'ipotesi del cumulo tra retribuzione e pensione (l'art. 1, comma 489, della legge n. 147 del 2003) posto che, anche qui, *“il legislatore è chiamato a garantire una tutela sistemica, non frazionata, dei valori costituzionali in gioco”* e dovendosi valutare il principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità ed alla qualità del lavoro svolto *“in un contesto peculiare, che non consente una considerazione parziale della retribuzione e del trattamento pensionistico”*: anche qui, pertanto, *“il carattere limitato delle risorse pubbliche giustifica la necessità di una predeterminazione complessiva – e modellata su un parametro prevedibile e certo – delle risorse che l'amministrazione può corrispondere a titolo di retribuzioni e pensioni”*, con la chiosa finale secondo cui *“Nulla esclude che il legislatore, in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione, prefiguri soluzioni diverse e moduli in senso più duttile il cumulo tra pensioni e retribuzioni, anche in rapporto alle mutevoli esigenze di riassetto complessivo della spesa, con una valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo delle discipline restrittive oggi sottoposte allo scrutinio di questa Corte”*.

III. – Riassunto il giudizio dinnanzi al T.a.r. per il Lazio quest'ultimo, con l'ordinanza in rassegna, ha ritenuto di sospendere nuovamente il giudizio e di rivolgersi (questa volta) alla Corte di giustizia UE, riproponendo molte delle argomentazioni che già erano state portate all'attenzione della Corte costituzionale ed adattandole al diverso scenario del giudizio pregiudiziale. Questi, in sintesi, i passaggi della nuova rimessione:

- a) anzitutto, a giudizio del T.a.r., l'art. 1, comma 489, cit. deve essere interpretato nel senso che, una volta raggiunto o superato il massimale di legge, è il trattamento retributivo, corrisposto a fronte dell'attività lavorativa prestata, a dover essere decurtato in modo da rientrare entro il tetto, mentre il trattamento pensionistico rimarrà fermo. Ciò è, invero, in linea con quanto già la Corte costituzionale aveva affermato nella richiamata sentenza n. 124 del 2017 (cfr. il par. n. 9.1 del diritto: *“Qualora il limite di 240.000,00 euro annui sia superato, la*

- riduzione dovrà essere operata dall'amministrazione che eroga il trattamento economico e non dall'amministrazione che si occupa del trattamento previdenziale");*
- b) *sarà, quindi, la retribuzione ad essere colpita, con "una riduzione consistente, estremamente variabile, che nella maggior parte dei casi si attesta su percentuali superiori al 30%, pur essendosi verificati nella pratica casi in cui la decurtazione ha raggiunto percentuali molto più elevate e prossime, o anche coincidenti, al 100%" e con conseguente insorgere di possibili disparità di trattamento tra "lavoratori che, a fronte dello svolgimento di identica attività, anche nel contesto della medesima amministrazione e del medesimo ufficio, percepiscono retribuzioni che risultano estremamente differenziate per fattori che nulla hanno a che vedere con le condizioni di lavoro o con le funzioni svolte e che afferiscono, piuttosto, alla consistenza del patrimonio personale del lavoratore, in quanto alimentato da sostanze pubbliche"; in sostanza, il lavoratore interessato "può solo scegliere tra la rinuncia alla attività lavorativa e la rinuncia ad una parte della (quando non a tutta la) relativa retribuzione, con svolgimento del rapporto di lavoro a condizioni che, dal punto di vista economico, valgono solo nei suoi confronti";*
- c) *si tratta, inoltre, di una decurtazione che non viene operata per un periodo di tempo transitorio (tale non definendosi la norma in questione) e la cui applicazione risulta essere ad amplissimo raggio, essendovi sottoposte tutte le amministrazioni e gli enti compresi nell'elenco ISTAT di cui all'articolo 1, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (l'ordinanza qui si prodiga in un elenco dei soggetti pubblici coinvolti, elenco definito "lunghissimo" e "significativo", in quanto "rappresenta settori di indubbio interesse anche per cittadini della Unione");*
- d) *in punto di rilevanza della questione per l'ordinamento comunitario, il Collegio evidenzia che la decurtazione imposta dalla norma "può e potrà in concreto potenzialmente colpire anche il cittadino di uno Stato Membro della Unione Europea che, stabilitosi in Italia, sia o divenga percettore di un trattamento pensionistico gravante su un ente previdenziale pubblico italiano e sia poi chiamato a svolgere, per una amministrazione pubblica italiana, una attività lavorativa, anche di alto profilo": eventualità che viene ritenuta "concretamente possibile" alla luce di quanto statuito con la pronuncia dell'Adunanza plenaria n. 9 del 25 giugno 2018 (oggetto della News US in data 19 luglio 2018, nonché in Giorn. dir. amm., 2018, 5, 609, con note di M. GNES, Il superamento del requisito di cittadinanza dei dirigenti pubblici, e di G. MASSARI, La selezione dei dirigenti nei "super-musei": nuove riflessioni sugli atti interni contrari al diritto UE) con cui, come noto, si è avallata la possibilità che un cittadino non italiano, ma appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, possa ricoprire l'incarico di direttore di musei italiani, con disapplicazione delle norme interne che riservano ai cittadini*

italiani l'accesso all'impiego nelle pubbliche amministrazioni, secondo i principi delineati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia UE (in specie nella sentenza della sez. II del 10 settembre 2014, C-270/13, *Iraklis Haralambidis* in *Dir. maritt.*, 2014, 481, con nota di MUSI, concernente la carica di presidente delle Autorità portuali);

- e) per queste ragioni deve ritenersi sussistente, nella specie, il c.d. interesse transfrontaliero, posto che *“ormai il diritto interno italiano è indirizzato nel senso di riconoscere a tutti i cittadini dell'Unione la possibilità di accedere ad impieghi o incarichi pubblici, anche di livello estremamente elevato, segnatamente di livello dirigenziale, con la sola eccezione per gli impieghi ed incarichi che comportino l'esercizio di potestà pubbliche”*; sotto altro aspetto, le amministrazioni italiane *“potrebbero rivelarsi inclini a privilegiare il conferimento di incarichi ed impieghi a favore di coloro che già godono di un trattamento pensionistico erogato da un ente pubblico italiano e che, proprio in applicazione dell'art. 1, comma 489, della L. 147/2013, esse non sono tenute a remunerare con lo stipendio generalmente riconosciuto ai lavoratori che esercitano identica attività, potendo viceversa contare su un notevole risparmio di risorse”*;
- f) su tali premesse, il Collegio evidenzia in primo luogo quella che appare come la più immediata *“delle incongruenze indotte dalla norma citata, la quale, al fine di perseguire il contenimento della spesa gravante sulla finanza pubblica e a dispetto del dichiarato intento di disincentivare il cumulo, su un medesimo soggetto, di più incarichi o impieghi, in realtà è idonea a perseguire esattamente l'opposto risultato, e cioè la convergenza, su un soggetto già titolare di trattamento pensionistico, di altri incarichi o impieghi pubblici, che rimangono in tal modo sottratti al mercato del lavoro”*, con conseguente non conformità con le norme del diritto euro-unitario *“che affermano la necessità di incentivare un livello occupazionale elevato e duraturo, la mobilità professionale, la transizione verso forme di lavoro a tempo indeterminato e pari opportunità in materia di occupazione”*;
- g) venendo, quindi, ai profili che, più nel dettaglio, fanno sorgere dubbi di non compatibilità con l'ordinamento dell'Unione, il Collegio – pur non mancando di richiamare, nell'ultima parte dell'ordinanza (cfr. il par. n. 56), le dichiarate finalità di *“contenimento della spesa pubblica”* della norma in esame in quanto finalizzata *“alla osservanza, da parte della Repubblica Italiana, del principio enunciato dall'art. 126 TFUE, secondo cui gli Stati Membri debbono evitare disavanzi pubblici eccessivi”* – ritiene tuttavia che questa sola finalità non possa giustificare una deroga alle invocate disposizioni del diritto euro-unitario (meglio indicate *supra*, nelle massime), dovendosi in tale prospettiva evidenziare:

- g1) la possibile elusione del principio dell'evidenza pubblica, in quanto le amministrazioni italiane, nel conferire gli incarichi professionali, potrebbero essere indotte a preferire quei soggetti che, proprio per la loro particolare situazione patrimoniale personale, garantirebbero significative riduzioni sulla retribuzione, con conseguente non conformità alle norme europee sulla concorrenza. Ed anche qualora fossero superati simili dubbi – si richiama, qui, la decisione della Corte di giustizia CE 17 giugno 1997, C-70/95, *Sodemare SA e altri Sodemare SA e altri* (in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 1998, 683, con nota di A. CACACE, *Associazioni no profit e concessione di pubblici servizi. Note critiche ad una sentenza della Corte di giustizia*) che ha ritenuto legittimo l'affidamento di servizi di natura sociale-assistenziale in favore di soli operatori privati che agiscono senza fini di lucro, a fronte della corresponsione solo di un rimborso spese – rimarrebbe comunque l'"effetto collaterale" di rendere più difficile l'accesso a determinati impieghi ed incarichi pubblici per coloro che non sono titolari di un trattamento pensionistico erogato da un ente pubblico;
- g2) la possibilità che la norma in esame determini un aiuto di Stato vietato dagli artt. 106 e 107 TFUE, posto che l'amministrazione italiana, nel momento in cui si avvale della collaborazione di un soggetto che non è tenuta a retribuire nella misura ordinariamente stabilita, consegue un risparmio di costi (uno "sgravio") che, *"tuttavia, non riguarda la generalità delle amministrazioni pubbliche, ma solo quelle che hanno la 'fortuna' di potersi avvalere di collaboratori/dipendenti che già fruiscono di un trattamento pensionistico; anche l'entità dello sgravio, inoltre, non risulta uniforme, dipendendo, come già spiegato, dal trattamento pensionistico in godimento al collaboratore"*; e, laddove ciò avvenga a beneficio di un'amministrazione che svolga attività economica, si integrerebbe, a giudizio del T.a.r., *"un aiuto ad una impresa, aiuto che in linea di principio deve ritenersi incompatibile con il mercato comune in quanto misura non applicabile in maniera generalizzata a tutte le amministrazioni-imprese e tanto meno alle imprese private"* (si richiama, qui, la decisione della Commissione CE n. 2000/128/CE, con cui era stata aperta una procedura di infrazione contro l'Italia in relazione agli incentivi previsti dall'art. 15 della legge n. 196 del 1997, incentivi consistenti nell'esenzione, in favore delle imprese ubicate in particolari zone del territorio, dall'obbligo di versare gli oneri sociali per un certo periodo di tempo, al fine di agevolare l'occupazione giovanile; tale decisione della Commissione è stata poi ritenuta

legittima dalla Corte di giustizia CE con sentenza del 7 marzo 2002, C-310/99, *Italia c. Commiss. CE*, in *Lavoro giur.*, 2002, 423, con nota di MORRONE, in *Riv. critica dir. lav.*, 2002, 289, con nota di PAGANUZZI, in *Mass. giur. lav.*, 2002, 446, con nota di VALLEBONA, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, II, 435, con nota di TIRABOSCHI, in *Guida al dir.*, 2002, 12, 88, con nota di CORRADO, ed in *Dir. e giustizia*, 2002, 16, 52, con nota di GAMBOGI);

- g3) la possibile violazione del *“principio di proporzionalità tra la qualità e quantità di lavoro svolto e la retribuzione percepita”*, principio che *“esprime la necessità che nell’ambito di un rapporto di lavoro sia costantemente mantenuto l’equilibrio del sinallagma e che perciò dovrebbe potersi declinare anche nel senso che, a fronte della gratuità dell’attività lavorativa, al lavoratore debbano comunque essere riconosciuti dei benefici che, in qualche modo, vadano a compensare i sacrifici ed i rischi che egli si sobbarca lavorando gratuitamente”* (profilo, questo, che, come visto, è stato trattato, e giudicato non fondato, dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 124 del 2017). Si aggiunge anche (cfr. par. n. 54) che, così operando, il legislatore rende *“la retribuzione non trasparente e non prevedibile”*, posto che egli *“in qualsiasi momento potrebbe intervenire nuovamente anche sul massimale [...], determinandone la riduzione, ed è proprio tale improvvisa ed imprevedibile riduzione dell’importo massimo erogabile a favore di un soggetto, a carico delle finanze pubbliche, ad essere idonea ad incidere sull’equilibrio delle condizioni contrattuali relative alla nuova attività lavorativa e, soprattutto, ad incidere, vanificandole, sulle valutazioni che il lavoratore, già titolare di trattamento pensionistico, ha effettuato prima di decidere di accettare il nuovo incarico”*;
- g4) la possibile incisione sulla qualità ed efficienza dell’azione amministrativa, posto che *“la gratuità della prestazione, specie se frutto di volontà coartata, può indurre nel lavoratore il falso convincimento di non essere passibile di responsabilità, spingendolo a decisioni incaute, e perché il lavoratore consapevole di non percepire la giusta retribuzione potrebbe produrre una prestazione di qualità inferiore a quella richiesta”*;
- g5) i possibili profili di discriminazione tra soggetti che si trovano in situazioni uguali, discriminazione che si configurerebbe a danno di certi lavoratori *“solo in ragione del loro patrimonio personale”*, quindi in contrasto con l’art. 21 della Carta europea dei diritti dell’uomo e con il diritto dell’Unione *“che non tende a penalizzare e reprimere la ricchezza, se non nei limiti in cui ciò sia strettamente necessario a realizzare fini di solidarietà”*: ciò si argomenta, soprattutto, alla luce del fatto che *“il*

trattamento pensionistico, per quanto erogato da un ente previdenziale pubblico, si suppone essere stato finanziato, almeno in parte, dallo stesso lavoratore, mediante i contributi previdenziali da quegli versati nel corso della precedente vita lavorativa, i quali avrebbero dovuto essere gestiti separatamente dall'ente previdenziale. Non si vede, dunque, per quale ragione ad un lavoratore debba essere precluso di godere, liberamente e senza onta, sia di quel trattamento pensionistico che già gli appartiene - per averlo guadagnato con l'attività lavorativa pregressa - sia della retribuzione afferente la ulteriore attività svolta dopo la maturazione del diritto alla pensione".

IV. – Per completezza, si segnala quanto segue:

- h) con sentenza 10 novembre 2017, n. 236 (in *Giur. cost.*, 2017, 2394, con nota di G. BOGGERO, *"Gli occhi sempre a Papiniano"*. La Corte costituzionale giudica non sproporzionata la riduzione degli onorari di procuratori e avvocati dello Stato), la Corte costituzionale ha respinto la questione di legittimità costituzionale concernente il taglio dei compensi delle avvocature pubbliche (si trattava, nello specifico, della norma di cui all'art. 9 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito in legge n. 114 del 2014, nella parte in cui ha dettato una nuova disciplina per i compensi professionali corrisposti agli avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche, ivi incluso il personale dell'Avvocatura dello Stato), avendo *ivi* occasione di affermare, tra l'altro, che *"il riordino ed il contenimento della spesa inerente al costo del personale costituiscono momenti di essenziale attuazione del buon andamento dell'azione amministrativa; considerazione, questa, che assume ancor più rilievo ora che l'art. 97, primo comma, Cost., nel richiedere alle pubbliche amministrazioni di assicurare la sostenibilità del debito, consolida il principio di economicità quale corollario del buon andamento della p.a."* e giungendo, poi, ad escludere la natura tributaria della previsione;
- i) con riguardo, invece, al personale di magistratura, la Corte costituzionale ha affermato, in generale, sin dalla sentenza n. 1 del 1978 (in *Giust. civ.*, 1978, III, 59), che *"l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza anche mediante l'apprestamento di garanzie circa lo status dei componenti nelle sue varie articolazioni, concernenti, fra l'altro, oltre alla progressione in carriera, anche il trattamento economico"*, giungendo così, di recente, in tema di meccanismo di adeguamento automatico triennale degli stipendi dei magistrati (di cui agli artt. 11 e 12 della legge n. 97 del 1979, come sostituiti dall'art. 2 della legge n. 27 del 1981), alla declaratoria di illegittimità delle norme che, nel 2010 (si trattava del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010), tra le altre cose avevano bloccato, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013

- ed il conguaglio del triennio 2010-2012 (cfr. la sentenza 11 ottobre 2012, n. 223, in *Foro it.*, 2012, I, 2896, con nota di R. ROMBOLI);
- j) con riguardo, invece, al mancato adeguamento triennale di stipendi ed indennità del personale di magistratura ed equiparato, determinato dal blocco prolungato della contrattazione economica nei restanti comparti del pubblico impiego, la Corte costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della relativa questione di costituzionalità a causa della valenza eminentemente creativa dell'intervento che veniva sollecitato alla Corte stessa, potendosi prospettare, in astratto, una molteplicità di soluzioni la cui individuazione è riservata alla discrezionalità del legislatore (così, di recente, l'ordinanza 8 novembre 2017, n. 233, in *Diritto & Giustizia*, 8 novembre 2017, con nota di G. MARINO, *Magistratura: la disciplina dell'adeguamento automatico degli stipendi è incostituzionale?*, nonché oggetto della News US in data 10 novembre 2017, cui si rinvia per gli approfondimenti *ivi* svolti);
- k) in generale, con riguardo al trattamento economico dei dipendenti pubblici ed alle misure che (ancora con il menzionato decreto-legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010) avevano disposto il blocco della contrattazione collettiva, cfr. la sentenza della Corte costituzionale del 23 luglio 2015, n. 178 (in *Guida al dir.*, 2015, 33, 86, con nota di D. PONTE, in *Giur. it.*, 2015, 2703, con nota di SCAGLIARINI, ed in *Giur. cost.*, 2015, 1651, con nota di FIORILLO), che ha dichiarato l'incostituzionalità di tale blocco affermando, in particolare, che *"Il reiterato protrarsi del regime di sospensione della contrattazione collettiva nel settore del lavoro pubblico, venendo ad assumere carattere durevole, sconfinava in un bilanciamento irragionevole tra la libertà sindacale e le esigenze di razionale distribuzione delle risorse e controllo della spesa, violando l'art. 39 Cost."*, pur se limitando solo *pro futuro* gli effetti della declaratoria di incostituzionalità in quanto *"sopravvenuta"*;
- l) sulla possibilità, per i cittadini dell'Unione europea, di assumere incarichi presso le pubbliche amministrazioni dei singoli Stati membri, ed in particolare sull'eccezione prevista dall'art. 51, comma 1, TFUE (secondo il quale le norme in materia di diritto di stabilimento non trovano applicazione alle *"attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri"*), si rinvia alla rassegna di giurisprudenza della Corte di giustizia UE riportata nella citata News US in data 19 luglio 2018, punto *p*), con particolare riguardo alle nozioni di *"pubblica amministrazione"* e di *"esercizio di pubblici poteri"* (rispetto alle quali la Corte di giustizia, a partire dalla sentenza 17 dicembre 1980, C-149/79, *Commissione c. Belgio*, in *Foro it.*, 1983, IV, 1, ha affermato che deve trattarsi *"di posti che implicano la partecipazione, diretta o indiretta, all'esercizio dei"*

pubblici poteri ed alle mansioni che hanno ad oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato o delle altre collettività pubbliche. Posti del genere presuppongono infatti, da parte dei loro titolari, l'esistenza di un rapporto particolare di solidarietà nei confronti dello Stato nonché la reciprocità di diritti e di doveri che costituiscono il fondamento del vincolo di cittadinanza"). Giova qui ricordare che, secondo tale giurisprudenza, la richiamata eccezione deve essere interpretata restrittivamente, circoscrivendone la portata a quanto è strettamente necessario per salvaguardare gli interessi che essa consente agli Stati membri di tutelare (cfr., al riguardo: Corte giustizia UE, 10 dicembre 2009, C-460/08, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica ellenica*, punto 29, in *Dir. e pratica lav.*, 2010, 10, IV; Corte giustizia CE, 30 settembre 2003, causa C-405/01, *Colegio de oficiales de la marina mercante espanola*, punto 41, in *Foro it.*, 2004, IV, 77, con nota di A. BARONE, in *Notariato*, 2004, 18, con nota di LICINI, in *Dir. maritt.*, 2004, 65, con nota di GRIMALDI, ed in *Mass. giur. lav.*, 2004, 658, con nota di BINOCOLI; Corte di giustizia CE, sez. V, 31 maggio 2001, C-283/99, *Commissione CE c. Italia*, punto 20, in *Guida al dir.*, 2001, 23, 102, con nota di CORRADO, ed in *Riv. critica dir. lav.*, 2001, 621, con nota di NERI) e si applica solo qualora il lavoratore interessato partecipi, direttamente o indirettamente, all'esercizio dei pubblici poteri e svolga mansioni che hanno a oggetto la tutela degli interessi generali dello Stato e, più in generale, degli enti pubblici (cfr. Corte giustizia CE, 26 maggio 1982, C-149/79, *Commissione c. Belgio*, punto 7, in *Foro it.*, 1983, IV, 1);

m) sul tema del rapporto di servizio dei magistrati, in relazione all'ordinamento dell'Unione europea, con particolare riguardo alla disciplina del rapporto di lavoro subordinato, cfr., di recente, Cons. Stato, sezione V, 21 febbraio 2018, n. 1096 (concernente la questione del riconoscimento dell'anzianità di servizio maturata presso la magistratura speciale al momento della riammissione a domanda nell'ordine giudiziario), e Cons. Stato, sez. V, 19 febbraio 2018, n. 1035 (sui criteri per la nomina a Presidente di sezione del Consiglio di Stato, con particolare riferimento al periodo di servizio complessivamente prestato nei ruoli della magistratura amministrativa), entrambe in *Foro it.*, 2018, III, 245 (con nota di G. GRASSO). Quest'ultima pronuncia, in particolare, ha affermato che *"Gli ordinamenti delle magistrature nazionali, tra cui quella amministrativa, come i sistemi processuali statuali, sono materie estranee alla competenza sovranazionale, stante la tassatività delle attribuzioni normative dell'Unione europea"*, con conseguente loro estraneità alla disciplina dell'Unione europea in materia di rapporto di lavoro di diritto comune (ed, in particolare, con estraneità alla direttiva n. 1999/70/CE del Consiglio dell'Unione Europea del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato);

n) da ultimo, con sentenza 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (in *Foro it.*, 2018, IV, 189), la Corte di giustizia UE, grande sezione, pur riconoscendo che una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle loro funzioni costituisce una garanzia d'indipendenza per i magistrati, ha tuttavia affermato 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'Ue”*: in particolare, secondo la Corte di Lussemburgo, le esigenze di eliminazione del disavanzo eccessivo di bilancio dello Stato (definite *“imperative”* anche perché, nella specie, intervenivano nel contesto di un programma di assistenza finanziaria dell'Unione in favore di tale Stato membro) ben possono giustificare una riduzione limitata dell'importo retributivo (in percentuale variabile, a seconda del livello rivestito) che spetta ai magistrati laddove – come si sottolinea nella sentenza – analoghe riduzioni risultino essere state applicate, in termini pure più ampi, a differenti titolari di cariche pubbliche e a persone che esercitano funzioni nel settore pubblico, tra cui i rappresentanti dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario: *“Non si può quindi ritenere che dette misure siano state specificamente adottate nei confronti dei membri del Tribunal de Contas (Corte dei conti). Esse, al contrario, possono essere accostate a misure generali dirette a far sì che un insieme di membri del pubblico impiego nazionale contribuisca allo sforzo di austerità dettato dalle esigenze imperative di riduzione del disavanzo di bilancio eccessivo dello Stato portoghese”* (così il par. n. 49 della sentenza).