

Versione anonimizzata

Traduzione

C-374/23– 1

Causa C-374/23 [Adoreikė] ¹

Domanda di pronuncia pregiudiziale

Data di deposito:

13 giugno 2023

Giudice del rinvio:

Vilniaus apygardos administracinis teismas (Lituania)

Data della decisione di rinvio:

1° giugno 2023

Ricorrenti:

SR

RB

Resistente:

Lietuvos Respublika

(...) **VILNIAUS APYGARDOS ADMINISTRACINIS TEISMAS**
(TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE, VILNIUS, LITUANIA)

ORDINANZA

(...) 1° giugno 2023

(...) Giudice del Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale, Vilnius) (...) (composizione del collegio),

¹ Il nome della presente causa è fittizio. Non corrisponde al nome reale di nessuna delle parti del procedimento.

nell'ambito della fase scritta del procedimento amministrativo concernente il ricorso proposto dai ricorrenti SR e RB contro la resistente (...) per il risarcimento dei danni causati da atti dello Stato,

ha disposto quanto segue:

I ricorrenti SR e RB, giudici del Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale, Vilnius), (...) chiedono alla Lietuvos Respublika (Repubblica di Lituania) il risarcimento dei danni per un importo, rispettivamente, di EUR 74 286,09 e EUR 95 620,17.

I ricorrenti chiedono allo Stato lituano il risarcimento dei danni, tra l'altro, sulla base del rilievo che il livello della loro retribuzione dipende dalla volontà politica degli altri poteri – esecutivo e legislativo –, il che è incompatibile non solo con il principio dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'articolo 109, paragrafo 2, della Lietuvos Respublikos Konstitucija (Costituzione della Repubblica di Lituania), ma anche con gli obblighi internazionali della Repubblica di Lituania.

I rappresentanti (...) della resistente (...), nel loro controricorso congiunto, dichiarano di opporsi al ricorso dei ricorrenti. In sostanza, essi fanno riferimento ai seguenti argomenti: 1) non sono state soddisfatte le condizioni per la responsabilità dello Stato ai sensi dell'articolo 6.271 del Lietuvos Respublikos civilinis kodeksas (codice civile della Repubblica di Lituania); 2) non vi è alcun fondamento per ritenere che lo Stato abbia omesso di agire, in modo tale da far sorgere la sua responsabilità per fatto illecito; 3) è un diritto e un dovere costituzionale del governo programmare il bilancio dello Stato e il trattamento retributivo dei pubblici ufficiali e dei dipendenti del settore pubblico; [4]) il trattamento [retributivo] di base per i dipendenti del settore pubblico è fissato ogni anno alla luce delle risorse finanziarie e degli impegni dello Stato, e quest'ultimo non poteva aumentare il trattamento [retributivo] di base più velocemente di quanto abbia fatto; [5]) dal 2018 al 2023 il trattamento di base è aumentato costantemente alla luce dell'attuale situazione economica e sociale, degli impegni dello Stato e delle risorse finanziarie che si prevede saranno disponibili; [6]) il trattamento di base ha anche un impatto economico diretto sul settore privato e sul salario medio nazionale; [7]) l'aumento del trattamento di base ha avuto un impatto significativo anche sull'incremento del fondo per gli stipendi dei giudici; [8]) l'istituzione del sistema di retribuzione dei giudici rientra nell'esclusiva discrezionalità costituzionale dello Stato e delle sue istituzioni.

Ai sensi dell'articolo 3 della Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas (legge della Repubblica di Lituania sulla retribuzione dei giudici; in prosieguo: la «LRJ»), il trattamento di base (in prosieguo: il «trattamento di base») stipendiale (retributivo) dei politici statali, dei giudici, dei funzionari statali, dei dipendenti pubblici e dei dipendenti delle istituzioni finanziate dallo Stato e dai comuni della Repubblica di Lituania per un determinato anno, adottato dal Lietuvos Respublikos Seimas (Parlamento della Repubblica di Lituania; in prosieguo: il «Parlamento») su proposta del Lietuvos Respublikos Vyriausybė

(governo della Repubblica di Lituania; in prosieguo: il «governo») deve essere utilizzato per calcolare la retribuzione dei giudici. Il trattamento di base deve essere fissato tenendo conto del tasso di inflazione medio annuo dell'anno precedente (calcolato attraverso l'indice nazionale dei prezzi al consumo), del livello del salario minimo mensile e dell'impatto di altri fattori che influenzano il livello e l'evoluzione del salario medio nel settore pubblico. Ai sensi dell'articolo 4, [paragrafo 2], della LRJ, la retribuzione dei giudici dei tribunali di giurisdizione ordinaria e dei tribunali specializzati è costituita da: 1) uno stipendio; 2) una maggiorazione in base all'anzianità di servizio presso lo Stato lituano; 3) un'indennità per il lavoro svolto e la reperibilità prestata nei giorni di riposo, nei giorni festivi e per le sostituzioni; e 4) un premio per un aumento del carico di lavoro.

In conformità con il capo II dell'allegato della LRJ, il coefficiente relativo allo stipendio di un giudice di tribunale regionale è pari a 17,2. Il coefficiente è stato stabilito dalla Lietuvos Respublikos teisėjų atlyginimų įstatymo priedėlio pakeitimo įstatymas Nr. XI-235 (legge n. XI-235 che modifica l'allegato della legge della Repubblica di Lituania sulla retribuzione dei giudici), del 28 aprile 2009 (entrata in vigore il 1° ottobre 2013), e non è stato modificato dal 1° ottobre 2013, tranne che per i giudici dei tribunali distrettuali. Lo stipendio dei giudici dei tribunali di giurisdizione ordinaria e dei tribunali regionali specializzati è calcolato moltiplicando il coefficiente relativo allo stipendio di cui all'allegato della LRJ (17,2) per il trattamento di base, che era di EUR 181 nel 2022 ed è di EUR 186 nel 2023.

La retribuzione dei giudici dei tribunali regionali (esclusa la maggiorazione in base all'anzianità di servizio) era di EUR 2 440,85 (lordi) nel 2008 e di EUR 2 362 (lordi) nel 2021, esclusa la maggiorazione in base all'anzianità di servizio, tenendo conto della riforma fiscale del 2019 (coefficiente del 17,2 x il trattamento di base pari a [EUR] 177/1,289 di modifica fiscale). Pertanto, mentre la retribuzione dei giudici sembra essere aumentata di circa l'8% nell'arco di 13 anni, in realtà essa è diminuita del 3,2% in termini nominali a causa delle sole modifiche fiscali e, a partire dalla fine del 2021, si sta avvicinando al livello del salario medio nazionale: nel 1° trimestre del 2022, lo stipendio medio mensile nel Paese (...) era di EUR 1 729,90 (lordi) e la retribuzione media mensile di un giudice era di EUR 3 113,20 (lordi). Va osservato che i giudici, che percepiscono una retribuzione secondo il trattamento sopra menzionato, sono soggetti a requisiti particolarmente severi: 1) il requisito di avere una reputazione impeccabile, 2) l'obbligo di lavorare a parità di retribuzione indipendentemente dal carico di lavoro (l'orario di lavoro dei giudici non è regolamentato sotto questo profilo), 3) prescrizioni di salute specifiche, 4) l'obbligo di non esercitare altre attività lavorative, ad eccezione dell'insegnamento e dei lavori creativi (obbligo di non concorrenza, articolo 113 della Costituzione), 5) il requisito di essere legittimati a lavorare con informazioni che costituiscono segreti di Stato, 6) restrizioni al diritto di esprimere opinioni, e così via.

Si noti che gli importi massimi raccomandati al punto 7 delle Rekomendacijos del civilinėse bylose priteistino užmokesčio už advokato ar advokato padėjėjo teikiamą pagalbą maksimalaus dydžio [Raccomandazioni relative all'importo massimo dell'onorario per l'assistenza fornita da un avvocato (advokatas) o da un praticante avvocato da riconoscere nelle cause civili], approvate con ordinanza n. 1R-85 del Lietuvos Respublikos teisingumo ministras (Ministro della Giustizia della Repubblica di Lituania), del 2 aprile 2004, e con delibera del Lietuvos advokatų taryba (Ordine degli avvocati della Lituania), del 26 marzo 2004 (in prosieguo: le «Raccomandazioni») con riferimento agli onorari per i servizi legali forniti da un avvocato nelle cause civili sono calcolati applicando i coefficienti stabiliti, sulla base del salario mensile lordo medio (...) corrisposto nell'economia nazionale nel penultimo trimestre precedente, come pubblicato dal Lietuvos statistikos departamentas (Dipartimento lituano di statistica). Ai sensi del punto 8.19 delle Raccomandazioni, il tasso raccomandato per i costi orari della consulenza legale, rappresentanza in giudizio, preparazione di un'udienza o di un'udienza preliminare, partecipazione a negoziati per la conclusione di un accordo transattivo o rappresentanza di una persona dinanzi a un organo di risoluzione delle controversie precontenziose, nel caso in cui la stessa controversia venga successivamente sottoposta a un giudice, è pari a 0,1. L'importo raccomandato per un'ora di lavoro di un avvocato è quindi pari a EUR 179,9 (1 799 x 0,1), mentre la retribuzione oraria lorda di un giudice di tribunale regionale, esclusa la maggiorazione per anzianità di servizio, è di circa EUR 20, e la retribuzione giornaliera è quindi di EUR 159,66 (3 199,20 / 20 giorni lavorativi). Attraverso le suddette disposizioni lo Stato, che è anche parte in causa, esprime la posizione che la tariffa oraria minima per un avvocato è adeguata e ragionevole. Pertanto, la retribuzione dei giudici discrimina questi ultimi rispetto agli avvocati che esercitano professioni analoghe, il che costituisce una violazione degli articoli 29 e 48 della Costituzione, che impongono l'obbligo di garantire la non discriminazione e la parità di trattamento in materia di diritti umani (l'obbligo dello Stato di istituire un sistema comparabile di retribuzione dei giudici per lavori analoghi), e dell'articolo 2 del Trattato sull'Unione europea (TUE).

I ricorrenti nella presente causa sollevano la questione della responsabilità dello Stato e chiedono il risarcimento dei danni causati dall'inazione di quest'ultimo, dal momento che non esiste alcun meccanismo giuridico che possa essere avviato da un tribunale o da un giudice per imporre ai poteri esecutivo e legislativo di introdurre una retribuzione commisurata alla dignità, alla responsabilità e alle severe limitazioni, poste tra l'altro all'esercizio di altre attività lavorative, che caratterizzano le funzioni di giudice.

Il fatto che il trattamento di base dovrebbe dipendere non dalla volontà politica del Parlamento o del governo, bensì dagli indicatori economici nazionali, è stato implicitamente riconosciuto dal governo stesso, quando ha iniziato ad attuare il programma governativo, approvato con la decisione n. XIV-72 del Parlamento della Repubblica di Lituania, dell'11 dicembre 2020 – la riforma della funzione pubblica è stata introdotta al fine di garantire che la retribuzione dei funzionari statali fosse basata su indicatori economici.

Conformemente all'articolo 2 TUE, l'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini.

L'articolo 6 TUE stabilisce che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo (in prosieguo: la «Carta»), che ha lo stesso valore giuridico dei trattati. Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati. I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni (paragrafo 1). L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati (paragrafo 2). I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

L'articolo 47 della Carta sancisce il diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Lo stesso diritto è sancito dall'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

La Repubblica di Lituania, al momento dell'adesione all'Unione europea nel 2004, si è impegnata a rispettare e promuovere i valori enunciati all'articolo 2 TUE, conformemente alle disposizioni degli articoli 49 e 52 TUE.

In forza del [primo] comma dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, la Corte di giustizia dell'Unione europea (in prosieguo: la «Corte di giustizia») assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati. Ai sensi dell'articolo 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Corte di giustizia è competente a pronunciarsi, in via pregiudiziale, sull'interpretazione dei trattati.

A norma del secondo comma dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, ogni Stato membro deve segnatamente garantire che gli organi che fanno parte, in quanto «organi giurisdizionali» nel senso definito dal diritto dell'Unione, del suo sistema di rimedi giurisdizionali nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione e che, pertanto, possono trovarsi a dover statuire in tale qualità sull'applicazione o sull'interpretazione del diritto dell'Unione soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva (sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a., C-824/18,

EU:C:2021:153, punto 112 e giurisprudenza citata). La Corte di giustizia ha statuito che il contenuto dell'articolo 19 TUE impone agli organi giurisdizionali nazionali e alla Corte l'obbligo di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione nell'insieme degli Stati membri, nonché la tutela giurisdizionale dei diritti che i soggetti dell'ordinamento ricavano dal medesimo (parere 1/09, dell'8 marzo 2011, EU:C:2011:123, punto 68; parere 2/13, del 18 dicembre 2014, EU:C:2014:2454, punto 175; [sentenza del 27 febbraio 2018,] Associação Sindical dos Juizes Portugueses, [C-64/16, EU:C:2018:117], punti 32 e 33; [sentenza del 6 marzo 2018], Achmea, [C-284/16, EU:C:2018:158,] punto 36). Nella sentenza Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16), la Corte di giustizia ha collegato l'obbligo degli Stati membri contenuto nel secondo comma dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE al diritto a un equo processo, rilevando che ogni Stato membro deve garantire che gli organi giurisdizionali soddisfino i requisiti di una tutela giurisdizionale effettiva, poiché è essenziale per tale tutela che questi ultimi rimangano indipendenti alla luce dell'articolo 47, secondo paragrafo, della Carta, che stabilisce, tra l'altro, l'obbligo di garantire il diritto di accesso a un giudice indipendente. È stato inoltre sottolineato 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.

L'indipendenza dei giudici è uno dei principi fondamentali dello Stato di diritto democratico, un principio importante di diritto dell'Unione e un principio costituzionale, parte integrante dei principi della separazione dei poteri e dello Stato di diritto, e un prerequisito per la protezione dei diritti umani e delle libertà. La Corte di giustizia, nella sentenza del 9 luglio 2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, ha statuito che «l'indipendenza dei giudici degli Stati membri riveste un'importanza fondamentale per l'ordinamento giuridico dell'Unione sotto diversi profili. Essa rientra, innanzitutto, nel principio dello Stato di diritto, che, secondo l'articolo 2 TUE, fa parte dei valori su cui l'Unione si fonda e che sono comuni agli Stati membri, nonché nell'articolo 19 TUE, che concretizza tale valore e affida l'onere di garantire il controllo giurisdizionale in detto ordinamento anche ai giudici nazionali (v. in tale senso, sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 32). Tale indipendenza è inoltre un requisito necessario per garantire ai singoli, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, il diritto fondamentale a un giudice indipendente e imparziale di cui all'articolo 47 della Carta, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti conferiti ai singoli dal diritto dell'Unione (v., in tale senso, segnatamente, sentenza del 26 marzo 2020, Riesame Simpson/Consiglio e HG/Commissione, C-542/18 RX-II e C-543/18 RX-II, EU:C:2020:232, punti 70 e 71 nonché giurisprudenza ivi citata). Infine, detta indipendenza è essenziale al buon funzionamento del sistema di cooperazione giudiziaria costituito dal meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'articolo 267 TFUE, in quanto tale meccanismo può essere attivato unicamente da un organo, incaricato di applicare il diritto dell'Unione, che soddisfi, segnatamente, tale criterio di indipendenza (v.,

segnatamente, sentenza del 21 gennaio 2020, Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, punto 56 e giurisprudenza ivi citata)».

Il principio dell'indipendenza dei giudici include l'indipendenza del finanziamento degli stessi rispetto ai poteri esecutivo e legislativo. La Corte di giustizia, nella sentenza [del 5 febbraio 1963,] Van Gend en Loos, [26/62, EU:C:1963:1], ha stabilito l'efficacia diretta del diritto dell'Unione. Di conseguenza, nel caso di specie, il giudice nazionale deve valutare se le norme che disciplinano la retribuzione dei giudici, in base alle quali il trattamento retributivo dei giudici dipende direttamente dalla volontà politica del Parlamento e del governo, siano compatibili con il diritto dell'Unione e rispettino i valori tutelati dall'Unione europea all'articolo 2 TUE, nonché il principio dell'indipendenza dei giudici, sancito dall'articolo 47 della Carta. Va osservato che la giurisprudenza esistente non fornisce i necessari chiarimenti su tale questione, che costituisce quindi un nuovo problema di interpretazione del diritto dell'Unione che, secondo il Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale, Vilnius), è rilevante ai fini dell'applicazione uniforme del diritto dell'Unione da parte di tutti gli Stati membri. Inoltre, il diritto dell'Unione deve essere interpretato in modo autonomo e uniforme in tutta l'Unione europea, conformemente ai principi di interpretazione del diritto dell'Unione.

Nel caso di specie, il Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale, Vilnius), al fine di esaminare la causa nel merito, deve pronunciarsi sul principio dell'indipendenza dei giudici ed è vincolato non solo dal diritto nazionale, ma anche dal diritto dell'Unione europea. In assenza di chiarimenti sul contenuto di tale principio, non è possibile pronunciarsi sulla compatibilità delle disposizioni di diritto interno che disciplinano la retribuzione dei giudici con il principio dell'indipendenza dei giudici sancito dall'articolo 19, paragrafo 1, TUE. Una pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia su tale questione è quindi non solo di interesse generale per l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione, ma è anche necessaria per poter emettere una sentenza nella presente causa.

Le risposte della Corte di giustizia alle questioni enunciate nel dispositivo della presente ordinanza saranno quindi di fondamentale importanza nel caso di specie, in quanto il contenuto della nozione di indipendenza dei giudici e, di conseguenza, la questione della responsabilità dello Stato e del risarcimento dei danni causati dalla sua inazione, dipendono dall'interpretazione del diritto dell'Unione.

(...) [motivi per il ricorso alla Corte di giustizia]

Alla luce delle considerazioni che precedono, (...) [riferimento alle disposizioni di diritto processuale], il Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale, Vilnius),

ha così deciso:

Si sottopongono alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali, riguardanti l'interpretazione del diritto dell'Unione, che rivestono importanza per il caso di specie:

1. Se i valori della democrazia, dello Stato di diritto, del rispetto dei diritti umani e della giustizia, sanciti all'articolo 2 TUE, e le disposizioni di cui al secondo comma dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE debbano essere interpretati nel senso che conferiscono ai poteri legislativo ed esecutivo degli Stati membri il potere discrezionale illimitato ed esclusivo di fissare, mediante una normativa nazionale, la retribuzione dei giudici a un livello che dipende unicamente dalla volontà dei suddetti poteri.

2. Se le disposizioni del secondo comma dell'articolo 19, paragrafo 1, TUE, nonché quelle dell'articolo 47 della Carta, applicabile, tra l'altro, all'indipendenza dei giudici, debbano essere interpretate nel senso che consentono agli Stati membri di introdurre, mediante una normativa nazionale, norme che fissano la retribuzione dei giudici a un livello inferiore rispetto alla retribuzione o agli onorari stabiliti dallo Stato per gli appartenenti ad altre professioni legali.

(...) [formule processuali di rito e composizione del collegio] (...).