



## Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE  
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
presentate il 18 maggio 2017<sup>1</sup>

**Causa C-64/16**

**Associação Sindical dos Juizes Portugueses  
contro  
Tribunal de Contas**

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo)]

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Tutela giurisdizionale effettiva – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 47 – Indipendenza dei giudici – Normativa nazionale che prevede la riduzione delle retribuzioni dell'amministrazione pubblica – Misure di austerità di bilancio»

### I. Introduzione

1. La domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta dal Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo) è stata presentata nell'ambito di una controversia sorta fra l'Associação Sindical dos Juizes Portugueses (Associazione sindacale dei giudici portoghesi; in prosieguo: l'«ASJP») e il Tribunal de Contas (Corte dei conti, Portogallo), in relazione alla riduzione degli stipendi versati ai membri di quest'ultimo organo giurisdizionale, risultante da una legge che aveva ridotto temporaneamente l'importo delle retribuzioni nel settore pubblico al fine di combattere gli effetti della crisi economica esistente in Portogallo.

2. Il giudice del rinvio si chiede se una siffatta normativa nazionale sia compatibile con il principio dell'indipendenza dei giudici, quale risulterebbe, a suo avviso, tanto dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE<sup>2</sup>, quanto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»)<sup>3</sup> e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

1 Lingua originale: il francese.

2 Ai sensi dell'articolo 19 TUE:

«1. La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati.

Gli Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione.

2. La Corte di giustizia è composta da un giudice per Stato membro. È assistita da avvocati generali. (...)

3. La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia conformemente ai trattati (...).

3 L'articolo 47 della Carta, intitolato «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale», al suo primo e secondo comma dispone quanto segue:

«Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare».

3. Prima di illustrare i motivi sostanziali per i quali ritengo che occorra fornire una risposta negativa alla questione sollevata, esaminerò le censure relative all'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale e all'incompetenza manifesta della Corte, formulate nella presente causa.

## II. Contesto normativo

### A. Diritto dell'Unione

4. I principali atti di diritto dell'Unione intesi a correggere il disavanzo eccessivo della Repubblica portoghese e a concederle un'assistenza finanziaria menzionati nella presente causa sono i seguenti:

- la decisione 2010/288/UE del Consiglio, del 2 dicembre 2009, sull'esistenza di un disavanzo eccessivo in Portogallo<sup>4</sup>;
- il regolamento (UE) n. 407/2010 del Consiglio, dell'11 maggio 2010, che istituisce un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria<sup>5</sup>;
- l'accordo di adeguamento economico e finanziario, solitamente noto come «protocollo d'intesa», firmato il 17 maggio 2011 fra il governo portoghese, la Commissione europea, il Fondo monetario internazionale (in prosieguo: il «FMI») e la Banca centrale europea (in prosieguo: la «BCE») <sup>6</sup>;
- la decisione di esecuzione 2011/344/UE del Consiglio, del 30 maggio 2011, sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo<sup>7</sup>, modificata segnatamente dalla decisione di esecuzione 2012/409/UE del Consiglio, del 10 luglio 2012<sup>8</sup>, e dalla decisione di esecuzione 2014/234/UE del Consiglio, del 23 aprile 2014<sup>9</sup>; nonché
- la raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2013, intesa a porre rimedio alla situazione di disavanzo governativo eccessivo in Portogallo<sup>10</sup>.

### B. Normativa portoghese

#### 1. La legge n. 75/2014

5. La lei n. 75/2014, estabelece os mecanismos das reduções remuneratórias temporárias e as condições da sua reversão (legge n. 75/2014, che stabilisce i meccanismi di riduzione temporanea delle retribuzioni e le condizioni della loro reversibilità), del 12 settembre 2014<sup>11</sup> (in prosieguo: la «legge n. 75/2014»), è intesa a determinare, in conformità al suo articolo 1, paragrafo 1, l'applicazione, in via transitoria, del meccanismo di riduzione delle retribuzioni nel settore pubblico e a definire i principi che la sua reversibilità deve rispettare.

4 GU 2010, L 125, pag. 44 e rettifica in GU 2014, L 106, pag. 46.

5 GU 2010, L 118, pag. 1.

6 Documento originale in lingua inglese accessibile al seguente indirizzo Internet: <https://www.imf.org/external/np/loi/2011/prt/051711.pdf>.

7 GU 2011, L 159, pag. 88.

8 GU 2012, L 192, pag. 12.

9 GU 2014, L 125, pag. 75.

10 Documento originale in lingua inglese: Council recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Portugal, 18 giugno 2013, 10562/13.

11 *Diário da República*, 1ª serie, n. 176, del 12 settembre 2014, pag. 4896. Il progetto di legge n. 239/XII all'origine della legge n. 75/2014, approvato in Consiglio dei ministri il 3 luglio 2014, è accessibile al seguente indirizzo Internet: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID= 18267>.

6. L'articolo 2 di tale legge, intitolato «Riduzione della retribuzione», così recita:

«1 – La retribuzione totale lorda mensile di importo superiore a EUR 1 500 percepita a qualsiasi titolo dalle persone contemplate al paragrafo 9 che, in tale data, siano già in servizio, o che prendano servizio in un momento successivo, è ridotta come segue:

- a) del 3,5% del valore totale delle retribuzioni superiori a EUR 1 500 e inferiori a EUR 2 000;
- b) del 3,5% del valore di EUR 2 000, maggiorato del 16% del valore della retribuzione totale che ecceda i 2 000 EUR, il che equivale a una riduzione globale che oscilla tra il 3,5% e il 10%, per le retribuzioni pari o superiori a EUR 2 000 e inferiori o pari a EUR 4 165;
- c) del 10% del valore totale delle retribuzioni superiori a EUR 4 165.

(...)

9 – La presente legge si applica ai titolari di incarichi pubblici e agli altri soggetti qui di seguito elencati:

- a) Presidente della Repubblica;
- b) Presidente dell'Assembleia da República [(Parlamento)];
- c) Primo ministro;
- d) deputati dell'Assembleia da República;
- e) membri del governo;
- f) giudici del Tribunal Constitucional [(Corte costituzionale)], giudici del Tribunal de Contas [(Corte dei conti)], e procuratore generale della Repubblica, nonché magistrati della giurisdizione ordinaria e del pubblico ministero, magistrati della giurisdizione amministrativa e tributaria e giudici di pace;
- g) rappresentanti della Repubblica per le regioni autonome;
- h) deputati delle assembleias legislativas das regiões autónomas [(organi legislativi delle regioni autonome)];
- i) membri dei governi regionali;
- j) rappresentanti eletti degli enti locali;
- k) titolari degli altri organi previsti dalla Costituzione, non menzionati nelle lettere precedenti, nonché membri degli organi direttivi di enti amministrativi indipendenti, segnatamente quelli che svolgono le loro funzioni presso l'Assembleia de República;
- l) membri e dipendenti dei gabinetti, degli organi di gestione e degli uffici di assistenza, dei titolari di incarichi pubblici e organi menzionati nelle lettere precedenti, del presidente e del vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura, del presidente e vicepresidente del Consiglio superiore dei tribunali amministrativi e tributari, del presidente del Supremo Tribunal de Justiça [(Corte suprema)], del presidente e dei giudici del Tribunal Constitucional [(Corte costituzionale) ], del presidente del Supremo Tribunal Administrativo [(Corte amministrativa suprema)], del presidente del Tribunal de Contas [(Corte dei conti)], del Provedor de Justiça [(Mediatore)] e del procuratore generale della Repubblica;

- m) membri delle Forze armate e della Guardia nazionale repubblicana (GNR), compresi i giudici militari e gli esperti militari presso il pubblico ministero, nonché di altri corpi militarizzati;
- n) personale dirigente dei servizi della presidenza della Repubblica e dell'Assemblea da República e di altri uffici di assistenza a organi costituzionali, degli altri servizi e organismi dell'amministrazione centrale, regionale e locale dello Stato, nonché il personale che svolge funzioni equiparate a fini retributivi;
- o) amministratori pubblici o equiparati, membri degli organi esecutivi, decisionali, consultivi, di controllo e qualsiasi altro organo statutario degli enti pubblici soggetti a regime generale e speciale, di persone giuridiche di diritto pubblico dotate di indipendenza in virtù del loro inserimento nelle aree di regolamentazione, supervisione o controllo, delle imprese pubbliche a prevalente o esclusiva partecipazione pubblica, degli enti pubblici imprenditoriali la cui gestione è affidata ad un'impresa terza e degli enti facenti parte del settore imprenditoriale regionale e comunale, delle fondazioni pubbliche e di qualsiasi altro ente pubblico;
- p) lavoratori che svolgono funzioni pubbliche presso la presidenza della Repubblica, l'Assemblea da República o altri organi costituzionali, o che esercitano funzioni pubbliche di qualsiasi tipo nell'ambito di un rapporto giuridico di pubblico impiego, inclusi i lavoratori in situazione di riqualificazione e in licenza straordinaria;
- q) dipendenti degli organismi pubblici soggetti a regime speciale e di persone giuridiche di diritto pubblico dotate di indipendenza in virtù del loro inserimento nelle aree di regolamentazione, supervisione o controllo, inclusi [i lavoratori] degli enti di regolamentazione indipendenti;
- r) dipendenti delle imprese a partecipazione prevalentemente o esclusivamente pubblica, degli enti pubblici imprenditoriali e degli enti che fanno parte del settore imprenditoriale regionale e comunale;
- s) dipendenti e dirigenti delle fondazioni di diritto pubblico e delle fondazioni di diritto privato, nonché degli enti pubblici non contemplati nelle lettere precedenti;
- t) personale in situazione di precariato, pre-pensionamento e disponibilità, che non si trova in servizio effettivo e che beneficia di prestazioni in denaro il cui importo è calcolato in funzione degli stipendi del personale in servizio attivo.

(...)

15 – Il regime stabilito dal presente articolo ha carattere imperativo e prevale su qualsiasi altra norma contraria, speciale o eccezionale, e altresì sugli strumenti di contrattazione collettiva del lavoro e sui contratti di lavoro, non potendo essere derogato o modificato da questi ultimi».

## 2. La legge n. 159-A/2015

7. La lei n. 159-A/2015, Extinção da redução remuneratória na Administração Pública (legge n. 159-A/2015, che estingue la riduzione retributiva nell'amministrazione pubblica), del 30 dicembre 2015<sup>12</sup> (in prosieguo: la «legge n. 159-A/2015»), ha posto fine, con effetto graduale a partire dal 1° gennaio 2016, alle misure di riduzione risultanti dalla legge n. 75/2014.

<sup>12</sup> *Diário da República*, 1ª serie, n. 254, del 30 dicembre 2015, pag. 10006-(4). Il testo della legge n. 159-A/2015 è accessibile anche al seguente indirizzo Internet: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailheDiplomaAprovado.aspx?BID= 19068>.

8. L'articolo 2 di tale legge enuncia che «[l]a riduzione retributiva prevista dalla legge n. 75/[2014] verrà progressivamente eliminata nel corso del 2016, ad un ritmo trimestrale, nei seguenti termini:

- a) reversibilità del 40% per le retribuzioni pagate a partire dal 1° gennaio 2016;
- b) reversibilità del 60% per le retribuzioni pagate a partire dal 1° aprile 2016;
- c) reversibilità dell'80% per le retribuzioni pagate a partire dal 1° luglio 2016;
- d) eliminazione totale della riduzione retributiva a partire dal 1° ottobre 2016».

### **III. Procedimento principale, questione pregiudiziale e procedimento dinanzi alla Corte**

9. Il ricorso amministrativo speciale formato dall'ASJP, che agisce per conto di taluni dei suoi membri che sono giudici presso il Tribunal de Contas (Corte dei conti), è inteso ad ottenere l'annullamento degli atti amministrativi adottati in applicazione dell'articolo 2 della legge n. 75/2014, la quale ha instaurato una riduzione transitoria delle retribuzioni versate alle persone che esercitano le loro funzioni nell'amministrazione pubblica portoghese elencate in tale articolo, di cui fanno parte i magistrati<sup>13</sup>. I giudici rappresentati da tale associazione chiedono, inoltre, la restituzione delle somme trattenute sul loro stipendio a partire dall'ottobre del 2014, unitamente al pagamento di interessi di mora al tasso legale, nonché la dichiarazione che essi hanno il diritto di percepire il proprio stipendio senza detta riduzione.

10. A sostegno di tale ricorso, l'ASJP fa valere che le misure di riduzione delle retribuzioni controverse violano il «principio dell'indipendenza dei giudici», enunciato all'articolo 203 della Costituzione della Repubblica portoghese<sup>14</sup>, e che sarebbe sancito sia all'articolo 19, paragrafo 1, TUE sia all'articolo 47 della Carta.

11. Nella decisione di rinvio, il Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema) afferma che, poiché le misure di contenimento delle spese, concretizzate dalla riduzione degli stipendi di cui al procedimento principale, si iscrivono nel contesto della correzione del disavanzo eccessivo esistente in Portogallo – disciplinato e controllato dalle istituzioni dell'Unione europea – seguito da un'assistenza finanziaria – accordata e disciplinata da atti giuridici dell'Unione –, sarebbe difficile contestare il fatto che dette misure siano state adottate nell'ambito del diritto dell'Unione o, quantomeno, abbiano un'origine europea.

12. Esso afferma poi che il margine di discrezionalità di cui dispone lo Stato portoghese per concretizzare gli orientamenti della politica di bilancio, d'accordo con le istituzioni dell'Unione, non lo esime tuttavia dall'obbligo di rispettare, in conformità all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, i principi generali di diritto dell'Unione, fra i quali figurerebbe quello dell'indipendenza dei giudici.

13. A tal riguardo, esso rileva che la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti derivanti dall'ordinamento giuridico dell'Unione è garantita anzitutto dai giudici nazionali, secondo l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, e che questi devono attuarla con l'indipendenza e l'imparzialità alle quali i cittadini dell'Unione hanno diritto ai sensi dell'articolo 47 della Carta. A suo avviso, tutto indica che l'indipendenza degli organi giurisdizionali si realizza altresì nella previsione di garanzie circa lo statuto dei loro membri, in particolare sul piano del trattamento economico, ragion per cui viene contestata la riduzione unilaterale e costante della retribuzione dei soggetti rappresentati dalla ricorrente nel procedimento principale.

<sup>13</sup> Quanto a questi ultimi, v. l'elenco figurante a detto articolo 2, paragrafo 9, lettera f).

<sup>14</sup> Ai sensi di detto articolo 203, «[i] tribunali sono indipendenti e sono soggetti unicamente alla legge».

14. Pertanto, con decisione del 7 gennaio 2016, pervenuta alla Corte il 5 febbraio 2016, il Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se, tenuto conto delle esigenze imperative di eliminazione del disavanzo di bilancio eccessivo e dell'assistenza finanziaria disciplinata da disposizioni [di diritto dell'Unione], il principio dell'indipendenza dei giudici, sancito agli articoli 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, e 47 della [Carta], nonché dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, debba essere interpretato nel senso che esso osta alle misure di riduzione retributiva applicata ai magistrati in Portogallo, per imposizione unilaterale e costante da parte di altri poteri/organi costituzionali, come risulta dall'articolo 2 della legge n. 75[2014]».

15. L'ASJP, il governo portoghese e la Commissione hanno presentato osservazioni scritte. All'udienza del 13 febbraio 2017, sono comparsi il governo portoghese e la Commissione.

#### **IV. Analisi**

16. Prima di prendere posizione sul merito della domanda di pronuncia pregiudiziale, rilevo che nella presente causa sono state sollevate due eccezioni procedurali, l'una relativa all'irricevibilità di tale domanda, l'altra relativa all'incompetenza della Corte. Per quanto riguarda l'ordine in cui tali eccezioni saranno esaminate, osservo che la competenza della Corte deve, in linea di principio, essere verificata per prima. Cionondimeno, nelle presenti conclusioni, mi sembra opportuno esaminare anzitutto la ricevibilità della domanda, poiché essa solleva, nella specie, questioni meno complesse rispetto all'esame della competenza della Corte, e poiché tale esame è maggiormente connesso alle disposizioni delle quali viene chiesta l'interpretazione, ove tale analisi nel merito seguirà pertanto direttamente detto esame.

##### ***A. Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale***

17. Il governo portoghese e la Commissione hanno formulato due tipi di censure che possono incidere sulla ricevibilità della presente domanda di pronuncia pregiudiziale. La prima verte sulla motivazione imprecisa della decisione di rinvio, mentre la seconda attiene al fatto che le misure nazionali contestate nella controversia di cui al procedimento principale erano già abrogate nel momento in cui la Corte di giustizia è stata adita.

##### ***1. Sulle lacune presentate dalla decisione di rinvio***

18. Nelle sue osservazioni scritte e orali, la Commissione fa valere, in via preliminare, che la decisione di rinvio è carente, segnatamente nella misura in cui non precisa né quale sarebbe la giurisprudenza della Corte rilevante ai fini dell'interpretazione delle disposizioni di diritto dell'Unione menzionate nella questione pregiudiziale, né le ragioni della scelta di dette disposizioni<sup>15</sup>, e che da ciò conseguirebbe che la Corte dovrebbe dichiararsi incompetente a risolvere tale questione.

<sup>15</sup> La Commissione fa valere, inoltre, che il giudice del rinvio non illustra i motivi per cui i magistrati sarebbero colpiti in maniera particolare da una misura nazionale che interessa un ampio spettro di titolari di cariche pubbliche. Dal momento che tale argomento riguarda, a mio avviso, non tanto le norme di procedura quanto le norme sostanziali di diritto dell'Unione, lo menzionerò piuttosto in quest'ultimo contesto (v. paragrafi 54 e seguenti delle presenti conclusioni).

19. Ritengo, tuttavia, che le censure mosse nei confronti del contenuto della decisione di rinvio siano idonee ad incidere sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale piuttosto che sulla competenza in sé della Corte<sup>16</sup>.

20. È vero, come sottolineato dalla Commissione, che è essenziale che il giudice del rinvio formuli la propria domanda in modo chiaro e preciso, dal momento che essa costituisce l'unico atto che serve da fondamento al procedimento dinanzi alla Corte, tanto per quest'ultima quanto per i partecipanti a tale procedimento<sup>17</sup>. I requisiti concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano in modo esplicito all'articolo 94 del regolamento di procedura della Corte, che il giudice del rinvio, nel quadro della cooperazione prevista all'articolo 267 TFUE, deve conoscere e osservare scrupolosamente. In particolare, è indispensabile che i giudici nazionali illustrino, nella decisione di rinvio stessa, il contesto di diritto in cui si inserisce la controversia principale, e che spieghino non solo le ragioni per cui hanno selezionato le disposizioni del diritto dell'Unione delle quali viene chiesta l'interpretazione, bensì anche quale sia il collegamento che essi stabiliscono tra tali disposizioni e la normativa nazionale applicabile a detta controversia<sup>18</sup>.

21. Orbene, nella presente causa, la motivazione della decisione di rinvio è particolarmente breve, segnatamente sotto due aspetti principali, cosicché è consentito interrogarsi sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale figurante nella medesima.

22. In primo luogo, per quanto riguarda il collegamento fra le misure nazionali controverse e le disposizioni delle quali viene chiesta l'interpretazione ai sensi della questione pregiudiziale – ossia l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 47 della Carta –, il giudice del rinvio non è molto esplicito, in quanto si limita ad affermare che, a suo avviso, da tali disposizioni discenderebbe un principio generale di indipendenza dei giudici al quale dette misure potrebbero avere arrecato pregiudizio<sup>19</sup>, senza fornire indicazioni precise a tal riguardo.

23. In secondo luogo, la questione pregiudiziale riguarda la «giurisprudenza della Corte di giustizia», dalla quale risulterebbe parimenti tale principio dell'indipendenza dei giudici, ma i motivi della decisione di rinvio non menzionano alcuna decisione in tal senso di tale Corte. Il giudice del rinvio si limita a menzionare l'esistenza di «numeroso sentenze» emesse dalla Corte in relazione alla nozione di «giurisdizione» ai sensi dell'articolo 267 TFUE, le quali prenderebbero in considerazione l'indipendenza dell'organismo che ha formato una domanda di pronuncia pregiudiziale, senza tuttavia citare una qualsiasi delle sentenze che, a suo avviso, sarebbero rilevanti. In assenza di indicazioni adeguate, ritengo che non occorra pronunciarsi su tale aspetto della questione sottoposta alla Corte.

16 L'assenza di precisazioni sufficienti, nella decisione di rinvio, quanto al contesto di fatto e di diritto della controversia di cui al procedimento principale oppure quanto alle ragioni che giustificano la necessità di rispondere alle questioni pregiudiziali per risolvere la medesima, induce generalmente la Corte a dichiarare la domanda di pronuncia pregiudiziale irricevibile, in tutto o in parte (v., segnatamente, sentenze del 18 luglio 2013, ÓFAB, C-147/12, EU:C:2013:490, punti da 44 a 47, e del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C-547/14, EU:C:2016:325, punti da 47 a 53, nonché ordinanza dell'8 settembre 2016, Google Ireland e Google Italy, C-322/15, EU:C:2016:672, punto 15 e seguenti).

17 La decisione di rinvio deve fornire sufficienti delucidazioni, da un lato, alla Corte, affinché essa possa fornire una risposta utile alla questione pregiudiziale, e, dall'altro, a tutti i soggetti interessati designati all'articolo 23 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, e segnatamente i 28 Stati membri ai quali tale decisione viene notificata, dopo essere stata tradotta, al fine di raccogliere loro eventuali osservazioni.

18 Tali regole sono state richiamate a più riprese dalla Corte nella sua giurisprudenza (v., segnatamente, i passaggi delle decisioni menzionate alla nota 16 delle presenti conclusioni, oltre alla giurisprudenza ivi citata), nonché nelle sue raccomandazioni ai giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale, aggiornate nel 2016 (GU 2016, C 439, pag. da 1 a 8, specialmente punti da 14 a 18 e allegato che ricapitola «[g]li elementi essenziali di una domanda di pronuncia pregiudiziale»). V., parimenti, Gaudissart, M.-A., «Les recommandations de la Cour de justice aux juridictions nationales, relatives à l'introduction de procédures préjudicielles», *Journal de droit européen*, 2017 n. 2, pag. 42 e seg.

19 Sulla motivazione della decisione di rinvio, v. paragrafi 11 e segg. delle presenti conclusioni.

24. Nonostante le lacune della decisione di rinvio rilevate supra, mi sembra che, alla luce di tutti gli elementi forniti da tale decisione e versati agli atti, la Corte sia cionondimeno sufficientemente informata per essere in grado di pronunciarsi sull'eventuale interpretazione dell'articolo 19 TUE e dell'articolo 47 della Carta e, pertanto, di rispondere in maniera utile alla questione sollevata<sup>20</sup>.

## *2. Sull'abrogazione della normativa controversa prima dell'adizione della Corte*

25. Nelle sue osservazioni scritte, il governo portoghese ha sostenuto che la domanda di pronuncia pregiudiziale sarebbe irricevibile, in quanto divenuta priva di oggetto al momento dell'adizione della Corte, a causa delle modifiche legislative che sono intervenute nell'ordinamento giuridico interno portoghese e che hanno portato alla ricostituzione graduale e totale, nel corso del 2016, dei diritti in materia di retribuzione di cui al procedimento principale. Esso ne ha desunto che la Corte non sarebbe stata più tenuta a risolvere la questione sollevata, nella misura in cui essa sarebbe divenuta ipotetica<sup>21</sup>.

26. In udienza, tale governo ha confermato che, in forza della legge n. 159-A/2015, la riduzione delle retribuzioni nell'amministrazione pubblica risultante dalla legge n. 75/2014 è stata integralmente soppressa, in modo progressivo, fra il 1° gennaio e il 1° ottobre 2016<sup>22</sup>, ma senza effetto retroattivo. Ne risulta che la perdita invocata dai soggetti rappresentati dalla ricorrente nel procedimento principale, conseguente alla diminuzione della loro retribuzione a partire dall'ottobre del 2014, è persistita per il passato e fino al 1° ottobre 2016, data alla quale è stato portato a termine il ripristino completo del livello normale delle retribuzioni per tutte le persone che svolgono le loro funzioni nel settore pubblico interessate da detta riduzione.

27. Tuttavia, il governo portoghese ha fatto valere che la questione pregiudiziale verteva sulla violazione dell'indipendenza dei giudici asseritamente causata dalla legge n. 75/2014, problema eventuale al quale sarebbe già stato posto rimedio al momento dell'adizione della Corte, datata 5 febbraio 2016, a causa dell'abolizione degli effetti di tale testo da parte della legge n. 159-A/2015, adottata il 30 dicembre 2015 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2016. Esso ha aggiunto che le conseguenze della legge n. 75/2014 anteriori alla sua abrogazione, invocate dall'ASJP, avevano unicamente natura patrimoniale, problematica che, a suo avviso, non rientra nell'oggetto della domanda di pronuncia pregiudiziale.

28. A tal riguardo, ricordo che le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nell'ambito del contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza. Il rifiuto, da parte della Corte, di pronunciarsi su una domanda sollevata da un giudice nazionale è possibile solo quando risulta manifestamente che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcun rapporto con l'effettività o l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica o, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per rispondere in modo utile alle questioni che le sono sottoposte<sup>23</sup>.

20 V., per analogia, sentenze del 12 febbraio 2015, Surgicare (C-662/13, EU:C:2015:89, punti da 16 a 23), nonché dell'11 giugno 2015, Lisboagás GDL (C-256/14, EU:C:2015:387, punti da 24 a 27).

21 Il governo portoghese ha presentato tali argomenti in subordine, per il caso in cui la Corte dovesse dichiararsi competente a statuire sulla domanda di pronuncia pregiudiziale.

22 V. paragrafi 7 e 8 delle presenti conclusioni.

23 V., segnatamente, sentenze dell'8 dicembre 2016, Eurosaneamientos e a. (C-532/15 e C-538/15, EU:C:2016:932, punto 28), nonché del 21 dicembre 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punto 36).

29. In conformità ad una giurisprudenza costante, sia dal dettato che dal sistema dell'articolo 267 TFUE emerge che il procedimento pregiudiziale presuppone la pendenza dinanzi ai giudici nazionali di un'effettiva controversia, nell'ambito della quale è ad essi richiesta una pronuncia che possa tenere conto della sentenza pregiudiziale<sup>24</sup>. Pertanto, ogni volta che la controversia di cui al procedimento principale era già divenuta priva di oggetto alla data in cui il giudice del rinvio ha adito la Corte, quest'ultima ha dichiarato irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale<sup>25</sup>, dal momento che la dichiarazione di non luogo a statuire è riservata, in linea di principio, ai casi in cui l'incidente o l'evento rilevante è intervenuto nel corso del procedimento dinanzi alla Corte<sup>26</sup>.

30. In particolare, la Corte si rifiuta di pronunciarsi su una domanda di pronuncia pregiudiziale allorché le disposizioni nazionali inizialmente applicabili alla controversia di cui al procedimento principale sono state abrogate o disapplicate a causa della loro illegittimità costituzionale<sup>27</sup>. Tuttavia, la circostanza che fosse attesa un'imminente modifica della normativa nazionale in questione è stata reputata priva di incidenza sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale allorquando, dalle informazioni in essa figuranti, risultava che una risposta della Corte alle questioni poste era determinante per l'esito della causa principale<sup>28</sup>.

31. Nella presente causa, ritengo che non risulti in maniera manifesta dagli elementi sottoposti alla Corte che l'interpretazione richiesta del diritto dell'Unione non abbia alcun rapporto con l'oggetto del procedimento principale oppure che il problema sollevato sia di natura ipotetica.

32. Infatti, contrariamente a quanto sostenuto dal governo portoghese, la controversia di cui è investito il giudice del rinvio non riguarda l'indipendenza dei giudici in quanto tale, poiché il principio di detta indipendenza è invocato unicamente quale motivo di diritto, al fine di ottenere l'annullamento degli atti amministrativi asseritamente illegittimi in forza dei quali le retribuzioni delle persone rappresentate dall'ASJP sono state ridotte, nonché la restituzione delle somme che sarebbero state indebitamente trattenute sul loro stipendio in applicazione della legge n. 75/2014.

33. Inoltre, dal momento che la legge n. 159-A/2015, la quale aveva modificato quest'ultima, non aveva posto integralmente fine alle riduzioni contestate, né per il passato né per l'immediato futuro, alla data in cui la domanda di pronuncia pregiudiziale è stata introdotta<sup>29</sup>, sembra che continuasse ad esistere, a tale data, l'obbligo di statuire sull'oggetto di tale ricorso in capo al giudice del rinvio, il quale ritiene possibile che la normativa nazionale in questione abbia violato il diritto dell'Unione e, pertanto, la necessità che la Corte risponda alla questione pregiudiziale.

34. Alla luce dell'insieme di tali considerazioni, ritengo che la presente domanda di pronuncia pregiudiziale sia ricevibile.

24 V., segnatamente, sentenza del 26 febbraio 2015, Matei (C-143/13, EU:C:2015:127, punto 38), nonché ordinanza del 3 marzo 2016, Euro Bank (C-537/15, non pubblicata, EU:C:2016:143, punto 32).

25 V., segnatamente, ordinanza del presidente della Corte del 10 febbraio 2015, Liivimaa Lihaveis (C-175/13, non pubblicata, EU:C:2015:80, punti da 17 a 21).

26 V., segnatamente, sentenze del 24 ottobre 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, punti da 44 a 48), nonché del 3 luglio 2014, Da Silva (C-189/13, non pubblicata, EU:C:2014:2043, punti da 34 a 37).

27 V., segnatamente, sentenze del 9 dicembre 2010, Fluxys (C-241/09, EU:C:2010:753, punti da 32 a 34), e del 27 giugno 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, punti da 27 a 32), nonché ordinanza del 3 marzo 2016, Euro Bank (C-537/15, non pubblicata, EU:C:2016:143, punti da 34 a 36).

28 V. sentenza del 12 gennaio 2010, Petersen (C-341/08, EU:C:2010:4, punti 28 e 29).

29 Ricordo che la domanda di pronuncia pregiudiziale è stata registrata il 5 febbraio 2016 e che se è vero che la legge n. 159-A/2015 è entrata in vigore il 1° gennaio 2016, i suoi effetti non sono retroattivi e in un primo tempo sono stati soltanto parziali (essendo la reversibilità della riduzione rispettivamente pari al 40% per le retribuzioni pagate a partire dal 1° gennaio 2016, al 60% per quelle pagate a partire dal 1° aprile 2016 e all'80% per quelle pagate a partire dal 1° luglio 2016), e quindi piene soltanto a partire dal 1° ottobre 2016 (v. paragrafi 7 e 8, nonché 26 e 27 delle presenti conclusioni). La perdita di reddito addotta dai soggetti rappresentati dalla ricorrente nel procedimento principale non era dunque stata compensata interamente al momento dell'adizione della Corte di giustizia.

## ***B. Sulla competenza della Corte***

35. A sostegno del suo ricorso, nella controversia principale, la ricorrente nel procedimento principale fa valere l'illegittimità degli atti amministrativi impugnati, adducendo che la normativa nazionale da essi attuata, ossia la legge n. 75/2014, non sarebbe conforme al diritto dell'Unione, in quanto contraria al «principio dell'indipendenza dei giudici» quale discenderebbe, secondo tale parte, sia dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE sia dall'articolo 47 della Carta. Il giudice del rinvio riprende tale approccio congiunto di dette disposizioni, non solo nel testo della questione pregiudiziale ma parimenti nella motivazione ad essa sottesa.

36. Al fine di pronunciarsi sulle eccezioni di incompetenza sollevate dal governo portoghese e dalla Commissione, occorre, a mio avviso, effettuare, quanto all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, un'analisi autonoma da quella concernente l'articolo 47 della Carta, dato che i criteri che condizionano l'applicabilità di tali disposizioni, e dunque la possibilità per la Corte di procedere alla loro interpretazione, sono, a mio avviso, distinti.

### ***1. Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE***

37. Nelle loro osservazioni sia scritte sia orali, il governo portoghese e la Commissione non hanno indicato in maniera esplicita le ragioni per le quali la Corte potrebbe non essere competente, a loro avviso, per statuire sull'interpretazione dell'articolo 19 TUE, considerato isolatamente. Essi hanno infatti elaborato una lunga linea argomentativa a favore dell'idea che la normativa nazionale di cui al procedimento principale non costituirebbe una misura di attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51 della Carta; da ciò risulterebbe che non occorrerebbe interpretare l'articolo 47 della Carta, ed essi mi sembrano avere proposto di seguire un ragionamento simile per quanto concerne l'articolo 19 TUE<sup>30</sup>.

38. Tuttavia, ritengo che non sia possibile procedere per estensione, e neppure per analogia, a tal riguardo, alla luce del testo specifico dell'articolo 19 TUE, il quale differisce dal dettato dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, sul quale ritornerò successivamente<sup>31</sup>, ma in relazione al quale rammento già adesso che esso limita l'ambito di applicazione della Carta alle misure adottate dagli Stati membri al fine di attuare disposizioni del diritto dell'Unione.

39. Lasciando del tutto impregiudicata l'analisi nel merito, la quale porterà a definire il tenore e la portata dell'articolo 19 TUE<sup>32</sup>, occorre stabilire, in questa fase, se la Corte sia effettivamente competente, nella specie, ad interpretare detto articolo, a causa dell'eventuale applicabilità, in un contesto come quello della controversia di cui al procedimento principale, di sue disposizioni, e più specificamente del suo paragrafo 1, secondo comma, menzionato nella questione pregiudiziale.

40. Ai sensi di detto secondo comma, «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per *assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione*»<sup>33</sup>. È quest'ultimo elemento, tipico di tale disposizione, che mi sembra determinante al fine di valutare se la Corte abbia la possibilità di pronunciarsi sulla sua interpretazione nella presente causa.

<sup>30</sup> Il governo portoghese ha desunto dalla giurisprudenza relativa all'articolo 51 della Carta che la Corte è manifestamente incompetente a statuire sull'interpretazione sia dell'articolo 19 TUE sia dell'articolo 47 della Carta. Quanto alla Commissione, essa ha fondato l'incompetenza della Corte a risolvere la questione pregiudiziale nell'ottica dell'articolo 19 TUE principalmente sul fatto che il giudice a quo non aveva motivato sufficientemente la sua decisione di rinvio per quanto riguarda il nesso che può esistere fra il diritto dell'Unione e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui al procedimento principale (censura che rientra piuttosto, a mio avviso, nell'ambito della ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, esaminata ai paragrafi 18 e segg. delle presenti conclusioni).

<sup>31</sup> V. paragrafi 43 e segg. delle presenti conclusioni.

<sup>32</sup> Con la precisazione, anzitutto, che proporrò di adottare un'interpretazione dell'articolo 19 TUE che contraddice la tesi sostenuta dall'ASJP (v. paragrafi 57 e segg. delle presenti conclusioni).

<sup>33</sup> Il corsivo è mio.

41. A mio avviso, gli Stati membri sono tenuti a garantire la tutela giurisdizionale effettiva, la quale implica l'accesso a mezzi di ricorso adeguati, dei quali i singoli devono poter beneficiare in forza di detto comma, allorché i giudici nazionali possano esercitare la loro attività giurisdizionale nell'ambito dei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, e dunque quali giudici europei. Orbene, ritengo che possa essere questo il caso dei giudici interessati dalla normativa di cui al procedimento principale, nella misura in cui essi potrebbero essere chiamati a risolvere controversie che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, controversie in relazione alle quali la possibilità di avvalersi di siffatti mezzi di ricorso deve essere garantita.

42. Tale constatazione è sufficiente, a mio avviso, per ritenere che la Corte sia competente, nella presente causa, ad interpretare l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE. La dimostrazione di tale competenza deve essere adesso effettuata in relazione all'interpretazione richiesta dell'articolo 47 della Carta, dal momento che i criteri di applicazione di quest'ultimo strumento non vengono enunciati in modo identico a quelli validi per detto articolo 19, anche se il risultato concreto al quale conducono gli uni e gli altri può essere identico.

## 2. Articolo 47 della Carta

43. Secondo una giurisprudenza costante, i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione, fra cui il «diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale» sancito dall'articolo 47 della Carta, si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse<sup>34</sup>. In tal senso, l'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, prevede che le sue disposizioni si applicano agli Stati membri esclusivamente «nell'attuazione del diritto dell'Unione», in conformità alla giurisprudenza della Corte relativa a tale nozione<sup>35</sup>. L'articolo 6, paragrafo 1, TUE, che attribuisce carattere vincolante alla Carta, al pari dell'articolo 51, paragrafo 2, di quest'ultima, precisa che le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei Trattati. Di conseguenza, qualora una situazione giuridica non rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, la Corte non è competente al riguardo e le disposizioni della Carta eventualmente richiamate non possono giustificare, di per sé, tale competenza<sup>36</sup>.

44. Nella presente causa, tanto il governo portoghese quanto la Commissione sostengono che le condizioni che consentirebbero di concludere che l'adozione e l'applicazione, da parte della Repubblica portoghese, delle misure previste all'articolo 2 della legge n. 75/2014 integrano gli estremi di una situazione di attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51 della Carta, non sono soddisfatte, e che la Corte è dunque manifestamente incompetente per interpretare l'articolo 47 della Carta.

34 Nella sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punti da 17 a 23), la Corte ha dichiarato, in particolare, che, dato che «i diritti fondamentali garantiti dalla Carta devono essere rispettati quando una normativa nazionale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, non possono quindi esistere casi rientranti nel diritto dell'Unione senza che tali diritti fondamentali trovino applicazione. L'applicabilità del diritto dell'Unione implica quella dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta» (punto 21). V. anche sentenza del 16 maggio 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punto 49).

35 La Corte ha precisato che la nozione di «attuazione del diritto dell'Unione» di cui all'articolo 51 della Carta richiede l'esistenza di un collegamento tra un atto di diritto dell'Unione e il provvedimento nazionale in questione che vada al di là dell'affinità tra le materie prese in considerazione o dell'influenza indirettamente esercitata da una materia sull'altra. A tal riguardo, occorre verificare, inter alia, se la normativa nazionale in questione abbia lo scopo di attuare una disposizione del diritto dell'Unione, quale sia il suo carattere e se essa persegua obiettivi diversi da quelli contemplati dal diritto dell'Unione, anche se è in grado di incidere indirettamente su quest'ultimo, nonché se esista una normativa di diritto dell'Unione che disciplini specificamente la materia o che possa incidere sulla stessa (v., segnatamente, sentenze del 10 luglio 2014, Julián Hernández e a., C-198/13, EU:C:2014:2055, punti 34 e segg., nonché del 6 ottobre 2016, Paoletti e a., C-218/15, EU:C:2016:748, punti 14 e segg.).

36 V., segnatamente, sentenza dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punti 51 e segg.), nonché ordinanze del 14 aprile 2016, Târșia (C-328/15, non pubblicata, EU:C:2016:273, punti da 23 a 24), e del 13 dicembre 2016, Semeraro (C-484/16, non pubblicata, EU:C:2016:952, punto 43).

45. Ricordo che la Corte si era dichiarata manifestamente incompetente per risolvere nel merito precedenti domande di pronuncia pregiudiziale promananti anch'esse da organi giurisdizionali portoghesi, per il fatto che la decisione di rinvio non conteneva alcun elemento concreto che consentisse di ritenere che le misure nazionali controverse in tali cause, analoghe a quelle applicabili alla presente controversia principale<sup>37</sup>, fossero intese ad attuare il diritto dell'Unione ai sensi di detto articolo 51<sup>38</sup>. Tuttavia, a differenza di queste altre cause, in questa sede l'asserita incompetenza della Corte non risulta in maniera manifesta, dal momento che il giudice del rinvio ha fornito indicazioni più esplicite, benché relativamente sommarie, sull'esistenza di una siffatta attuazione nella specie.

46. Infatti, il giudice del rinvio espone che le misure di riduzione delle retribuzioni, come quelle previste all'articolo 2 della legge n. 75/2014, sono state giustificate da esigenze di risanamento dei bilanci, e compila poi l'elenco degli atti di diritto dell'Unione relativi alla situazione di disavanzo eccessivo dello Stato portoghese e all'assistenza finanziaria della quale quest'ultimo ha beneficiato<sup>39</sup>. Tuttavia, non è agevole individuare i motivi per i quali tale giudice ritiene che sussista un collegamento diretto fra le misure di cui al procedimento principale e l'una o l'altra disposizione di diritto dell'Unione, in quanto esso fornisce poche informazioni a tal riguardo<sup>40</sup>.

47. In tal senso, la decisione di rinvio non specifica quale fosse il contesto normativo, alla luce delle disposizioni del diritto dell'Unione allora applicabili, nel quale le misure nazionali controverse si sono inserite. In particolare, essa non evidenzia in maniera chiara la distinzione, sottolineata in udienza dal governo portoghese, fra la fase in cui lo Stato portoghese era assoggettato alle norme del diritto dell'Unione inerenti alla correzione di un divanzo eccessivo, da un lato, e la fase in cui il regime applicabile era quello degli obblighi risultanti dalla concessione di un'assistenza finanziaria da parte dell'Unione, dall'altro.

48. Orbene, come rilevato dall'avvocato generale Bot in una causa avente anch'essa ad oggetto misure di austerità in materia di bilancio adottate da uno Stato membro nel contesto di impegni assunti nei confronti della Comunità europea, al fine di stabilire se le disposizioni della Carta siano applicabili alla luce dell'articolo 51 della medesima<sup>41</sup>, occorre prendere in considerazione non solo il testo delle disposizioni nazionali interessate, ma anche il contenuto degli atti di diritto dell'Unione nei quali detti impegni figurano. A tal riguardo, egli ha aggiunto, a mio avviso giustamente, che poco rileva che tali atti lascino un margine di manovra allo Stato interessato per decidere le misure più idonee ad indurre al rispetto di detti impegni, dal momento che le disposizioni rilevanti hanno ad oggetto obiettivi sufficientemente dettagliati o precisi da costituire una normativa di diritto dell'Unione specifica in materia<sup>42</sup>, diversamente da mere raccomandazioni adottate dal Consiglio, sulla base dell'articolo 126 TFUE, nei confronti degli Stati membri il cui disavanzo pubblico sia considerato eccessivo.

37 Ossia disposizioni di legge che introducono una riduzione degli stipendi nel settore pubblico al fine di ridurre le spese pubbliche portoghesi.

38 V. ordinanze del 7 marzo 2013, Sindicato dos Bancários do Norte e a. (C-128/12, non pubblicata, EU:C:2013:149, punto 12); del 26 giugno 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-264/12, EU:C:2014:2036, punti 19 e segg.), nonché del 21 ottobre 2014, Sindicato Nacional dos Profissionais de Seguros e Afins (C-665/13, EU:C:2014:2327, punto 14).

39 Tale elenco contiene la maggior parte degli atti menzionati al paragrafo 4 delle presenti conclusioni.

40 Il giudice del rinvio menziona una «Relazione sul bilancio dello Stato del 2011», elaborata dal ministero delle Finanze e dell'Amministrazione pubblica, la quale farebbe riferimento alla decisione 2010/288 del Consiglio dell'Unione europea, senza precisare se tale elemento sia stato preso in considerazione nei lavori preparatori della legge n. 75/2014, oggetto della controversia di cui al procedimento principale.

41 V. conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Florescu e a. (C-258/14, EU:C:2016:995, paragrafi 61 e segg.).

42 Detta causa verteva, segnatamente, sul protocollo d'intesa concluso il 23 giugno 2009 fra la Romania e la Comunità europea, nonché sulla decisione 2009/459/CE del Consiglio, del 6 maggio 2009, relativa alla concessione di un sostegno finanziario comunitario a medio termine alla Romania (GU 2009, L 150, pag. 8).

49. Nella presente causa, al fine di qualificare il collegamento invocato fra la legge n. 75/2014 e il diritto dell'Unione, il giudice del rinvio non ricava elementi dal testo di detta legge. Quest'ultima non fa effettivamente riferimento a nessun atto di diritto dell'Unione, contrariamente alla relazione di accompagnamento del progetto di legge da cui è scaturita, nella quale viene stabilito un collegamento con obblighi risultanti dal diritto dell'Unione in materia di bilancio<sup>43</sup>.

50. Per contro, tale giudice, al pari dell'ASJP, si fonda, segnatamente, sull'accordo di aggiustamento economico e finanziario concluso dallo Stato portoghese nel maggio del 2011<sup>44</sup> e, da ultimo, sulla decisione di esecuzione 2012/409 del Consiglio, del 10 luglio 2012, sulla concessione di assistenza finanziaria dell'Unione al Portogallo, nonché sulla raccomandazione del Consiglio, del 18 giugno 2013, intesa a porre rimedio alla situazione di disavanzo governativo eccessivo in Portogallo.

51. A tal riguardo, ricordo che una raccomandazione adottata dalle istituzioni dell'Unione è un atto, per sua natura, privo di carattere vincolante, contrariamente ad una decisione<sup>45</sup>. Inoltre, ritengo, al pari del governo portoghese<sup>46</sup> e della Commissione, che la summenzionata raccomandazione, la quale è fondata, in particolare, sull'articolo 126, paragrafo 7, TFUE, non ha fissato obiettivi sufficientemente concreti e precisi per poter considerare che lo Stato portoghese avrebbe attuato, in forza della stessa, esigenze del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51 della Carta.

52. Per quanto riguarda la decisione di esecuzione 2012/409, menzionata dal giudice del rinvio, rilevo che essa è stata sostituita dalla decisione di esecuzione 2014/234 del Consiglio, datata 23 aprile 2014, la quale era dunque applicabile *ratione temporis* al momento dell'adozione delle misure controverse, risultanti dalla legge n. 75/2014, adottata il 12 settembre 2014. L'articolo 1 di quest'ultima decisione ha modificato la decisione di esecuzione 2011/344, la quale aveva inizialmente previsto le condizioni per la concessione di un'assistenza finanziaria dell'Unione alla Repubblica portoghese<sup>47</sup>, sulla falsariga del regolamento n. 407/2010. Orbene, risulta dal paragrafo 2 di detto articolo che lo Stato portoghese doveva adottare durante il 2014, «in linea con i requisiti specificati nel protocollo d'intesa», misure di carattere specifico, e non solo di ordine generale<sup>48</sup>, affinché segnatamente nell'ambito della «strategia di risanamento per il 2015», «nel 2014 il governo elabor[asse] una griglia salariale unica, da attuare nel 2015, volta alla razionalizzazione e alla coerenza della politica retributiva in tutte le carriere nel settore

43 La relazione di accompagnamento che ha preceduto il progetto di legge n. 239/XII mette in evidenza che la presenza della Repubblica portoghese nell'Unione europea e nella zona euro le impone il rispetto di requisiti rigorosi in materia di bilancio, i quali sono contenuti nel Trattato FUE, nel protocollo e nei regolamenti che attuano il patto di stabilità e di crescita, nonché nel trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria. Essa richiama altresì la possibilità di sanzioni finanziarie nei confronti degli Stati membri che superano i limiti del disavanzo di bilancio di riferimento. Inoltre, essa menziona il programma di aggiustamento economico concluso con la Commissione, la BCE e il FMI. Essa aggiunge che, dal momento che la disciplina di bilancio, imposta dagli obblighi permanenti e costanti che vincolano la Repubblica portoghese nel contesto dell'appartenenza all'Unione e alla moneta unica, esige che la massa salariale delle amministrazioni pubbliche, quale elemento centrale delle spese dello Stato, sia contenuta, detto progetto di legge è inteso a ripristinare le percentuali e i limiti della riduzione delle retribuzioni in vigore dal 2011, determinando al contempo la loro reversibilità integrale per tappe, in conformità alle disponibilità di bilancio (v. pag. da 1 a 4).

44 Preciso che questo primo protocollo, modificato a più riprese successivamente – come indicato dalla Commissione nelle sue osservazioni –, prevedeva un programma triennale per un periodo «fino alla metà del 2014» (v. punto 2 della decisione di esecuzione 2011/344 del Consiglio).

45 In conformità all'articolo 288, quarto e quinto comma, TFUE.

46 Tale governo si riferisce, segnatamente, alla sentenza n. 574 del 14 agosto 2014 emessa, in tal senso, dal Tribunal Constitucional (Corte costituzionale, Portogallo). Quest'ultimo rileva, tuttavia, che talune misure concrete possono risultare dalle decisioni di esecuzione del Consiglio nell'ambito del programma di assistenza economica e finanziaria dell'Unione nei confronti dello Stato portoghese.

47 Secondo il paragrafo 1 di detto articolo 1, è stata messa a disposizione del Portogallo un'assistenza finanziaria che copre un periodo di tre anni e sei settimane a decorrere dal primo giorno successivo all'entrata in vigore della decisione di esecuzione 2011/344. A partire dalla scadenza del programma di aggiustamento economico, tale Stato è oggetto di una sorveglianza post-programma, come menzionato dalla Commissione in udienza (a tal riguardo, v. [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/which-eu-countries-have-received-assistance/financial-assistance-portugal_en)).

48 Occorre sottolineare una distinzione fra tali misure, le quali sono imposte specificamente ad uno Stato membro, e i vincoli di bilancio, i quali gravano in maniera generale sugli Stati membri, e in particolare su quelli facenti parte della zona euro, segnatamente in forza dei regolamenti relativi al patto di stabilità e crescita [v., inter alia, considerando da 1 a 5 e articolo 1 del regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011, che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (GU 2011, L 306, pag. 33)].

pubblico»<sup>49</sup>. Il potere discrezionale di cui tale Stato membro disponeva, effettivamente, nell'esercizio delle sue competenze in materia di bilancio, per determinare le misure esatte di correzione economica da esso ritenute le più idonee al conseguimento degli obiettivi precisi assegnati, non può rimettere in discussione tale analisi<sup>50</sup>.

53. Anche se possono essere nutriti seri dubbi a causa del chiarimento limitato fornito al riguardo dalla decisione di rinvio, sono incline a ritenere che l'adozione delle misure di riduzione delle retribuzioni nel settore pubblico previste all'articolo 2 della legge n. 75/2014, controversa nel procedimento principale, costituisca una misura di attuazione di disposizioni del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51 della Carta, e che la Corte sia pertanto competente a risolvere la domanda di pronuncia pregiudiziale anche nella parte in cui verte sull'articolo 47 della Carta.

### C. Nel merito

#### 1. *Sull'oggetto della questione pregiudiziale*

54. A sostegno delle sue pretese, l'ASJP fa valere che lo status giuridico dei magistrati giudicanti non può essere confuso con la normativa statutaria relativa ai funzionari pubblici in generale, la cui situazione potrebbe essere precaria. Richiamando, inter alia<sup>51</sup>, la Carta europea sullo Statuto dei giudici<sup>52</sup> adottata sotto l'egida del Consiglio d'Europa, essa afferma che la stabilità della retribuzione dei magistrati giudicanti, nonché la fissazione di quest'ultima ad un livello adeguato per tutelarli a fronte di ingerenze intese ad influenzare le loro decisioni, consentirebbero di assicurare il rispetto, segnatamente, dei principi di indipendenza e di imparzialità, i quali costituirebbero garanzie dell'attività giurisdizionale. Essa sostiene che il principio dell'indipendenza dei giudici, in particolare sul piano finanziario, il quale risulterebbe dall'articolo 19 TUE e dall'articolo 47 della Carta, osterebbe ad atti di riduzione delle retribuzioni adottati unilateralmente dai poteri esecutivo e legislativo di uno Stato membro, come quelli di cui al procedimento principale.

55. Concordando con tale impostazione, la decisione di rinvio invita la Corte, in sostanza, a stabilire se esista un principio generale di diritto dell'Unione in forza del quale le autorità degli Stati membri sarebbero tenute a rispettare l'indipendenza dei giudici nazionali, e più specificamente – alla luce delle circostanze che caratterizzano la controversia di cui al procedimento principale – a mantenere la retribuzione di questi ultimi ad un livello costante e sufficiente affinché essi possano esercitare liberamente le loro funzioni.

49 V. articolo 3, paragrafo 8, lettera h), i) e ii), della decisione di esecuzione 2011/344, come modificata dall'articolo 1 della decisione di esecuzione 2014/234, nonché il punto 11, quarto trattino, di quest'ultima, che menziona che «una serie di riforme fondamentali per la pubblica amministrazione va a sostegno della revisione della spesa pubblica e della strategia di risanamento per il 2014», fra le quali figurano «una riforma della griglia salariale e lo sviluppo di una griglia unica delle integrazioni salariali».

50 Ritengo che, adottando la legge n. 75/2014, lo Stato portoghese non abbia «preso un'iniziativa autonoma che non si limita all'esercizio del potere discrezionale autorizzato e regolamentato dal diritto dell'Unione», come affermato dalla Commissione, ma abbia operato in modo da rispettare gli impegni economici particolari da esso sottoscritti per poter beneficiare dell'assistenza finanziaria che gli era stata concessa.

51 L'ASJP menziona anche due relazioni di valutazione sui sistemi giudiziari europei elaborate dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ), accessibili al seguente indirizzo Internet: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default\\_fr.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/default_fr.asp).

52 La Carta europea sullo Statuto dei giudici, adottata dall'8 al 10 luglio 1998, enuncia quanto segue al suo articolo 6, intitolato «Retribuzione, protezione sociale»:

«6.1. L'esercizio a titolo professionale delle funzioni giudiziarie dà luogo ad una retribuzione del giudice o della giudice, il cui livello viene fissato in modo da renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare il senso delle loro decisioni, e più in generale il loro comportamento giurisdizionale, alterando in tal modo la loro indipendenza e imparzialità.

6.2. La retribuzione può variare in funzione dell'anzianità, della natura delle funzioni alle quali il giudice o la giudice di professione sono stati destinati o, ancora, dell'importanza degli incarichi loro imposti, valutati a condizioni trasparenti (...).

La motivazione che segue le disposizioni di detta Carta fornisce indicazioni utili sul loro tenore (documento accessibile al seguente indirizzo Internet: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1766477&Site=COE&direct=true#>).

56. Il giudice del rinvio ritiene che un siffatto principio e siffatte conseguenze discenderebbero sia dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, sia dall'articolo 47 della Carta<sup>53</sup>, disposizioni che la Corte dovrà interpretare, a mio avviso separatamente<sup>54</sup>, nel caso in cui essa dovesse reputarsi competente a statuire a questo doppio titolo<sup>55</sup>. Da parte mia, al pari del governo portoghese e della Commissione, non condivido, per i motivi illustrati infra, il parere espresso nel merito dal giudice del rinvio.

## 2. Sull'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE

57. A sostegno della tesi secondo la quale l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE enuncerebbe un principio generale del diritto dell'Unione che sancisce l'indipendenza dei giudici e osterebbe alle misure nazionali controverse del procedimento principale, il giudice del rinvio e l'ASJP fanno valere che i giudici che esercitano le loro funzioni negli Stati membri sono anche giudici europei sotto il profilo funzionale, dal momento che essi assicurano, in prima linea, la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti risultanti dall'ordinamento giuridico dell'Unione, segnatamente in forza di tale disposizione.

58. È vero che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE prevede che «[g]li Stati membri stabiliscono i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una *tutela giurisdizionale effettiva* nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione»<sup>56</sup>, e che i magistrati degli organi giurisdizionali nazionali investiti di siffatti ricorsi contribuiscono a detta tutela. Tuttavia, l'interpretazione del testo di tale disposizione impone di analizzarla alla luce del contesto nel quale si inserisce.

59. A tal riguardo, rilevo che l'articolo 19 TUE è contenuto nel titolo III di tale Trattato, intitolato «Disposizioni relative alle istituzioni», il quale contiene una serie di norme generali che fissano le condizioni alle quali ciascuna delle istituzioni dell'Unione – e segnatamente la Corte di giustizia dell'Unione europea, contemplata da detto articolo 19 – deve operare nell'ambito delle attribuzioni conferitele.

60. Inoltre, alla luce delle disposizioni figuranti ai paragrafi da 1 a 3 dell'articolo 19 TUE, considerate nel loro insieme, mi sembra che la summenzionata nozione di «tutela giurisdizionale effettiva» sia concepita in stretto rapporto con l'esercizio delle proprie funzioni da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, la cui composizione e le cui attribuzioni formano l'oggetto di questi tre paragrafi. In particolare, il primo comma del paragrafo 1 conferisce a tale istituzione, la quale comprende sia la Corte di giustizia sia il Tribunale, il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati<sup>57</sup>, fermo restando che la «regola della competenza generale» enunciata da tale comma dà luogo a deroghe<sup>58</sup>.

53 Ricordo che, oltre a detti articoli, la questione pregiudiziale cita «la giurisprudenza della Corte di giustizia», dalla quale si evincerebbe parimenti il principio dell'indipendenza dei giudici, ma che la decisione di rinvio non menziona alcuna decisione della Corte in tal senso

54 Anche se non può escludersi che talune considerazioni relative all'articolo 47 della Carta possano apportare un chiarimento utile per interpretare l'articolo 19 TUE, e viceversa (v., segnatamente, conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:2, paragrafi 38 e 67).

55 E a condizione, certamente, che la domanda di pronuncia pregiudiziale sia dichiarata ricevibile.

56 Il corsivo è mio.

57 Il paragrafo 2 dell'articolo 19 TUE descrive la composizione di tale Corte e lo status dei suoi membri, mentre il suo paragrafo 3 definisce gli ambiti di competenza della medesima alla luce dei diversi tipi di ricorso di cui essa può essere investita.

58 V., segnatamente, sentenza del 19 luglio 2016, *H/Consiglio e Commissione* (C-455/14 P, EU:C:2016:569, punti 39 e 40), in relazione alle deroghe esistenti in materia di politica estera e di sicurezza comune.

61. Si evince dalla giurisprudenza che il secondo comma di questo stesso paragrafo 1 mira a ribadire l'obbligo incombente agli Stati membri di «prevedere un sistema di rimedi giurisdizionali e di procedimenti inteso a garantire il rispetto del diritto fondamentale ad una tutela giurisdizionale effettiva»<sup>59</sup>. In tal senso, detto secondo comma non riguarda direttamente i giudici nazionali, ma è inteso a garantire l'esistenza di possibilità di ricorso negli Stati membri affinché ciascun singolo abbia la facoltà di beneficiare di una siffatta tutela in tutti i settori in cui il diritto dell'Unione è applicabile. Tale esigenza è connessa al fatto che il controllo giurisdizionale del rispetto dell'ordinamento giuridico dell'Unione europea è assicurato non solo dai suoi organi giurisdizionali, ma anche in cooperazione con i giudici nazionali, in conformità ai due commi di detto paragrafo<sup>60</sup>.

62. La Corte ha precisato che un obbligo del genere risulta anche dall'articolo 47 della Carta per quanto riguarda le misure adottate dagli Stati membri in attuazione del diritto dell'Unione ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta<sup>61</sup>. Infatti, il paragrafo 1 di tale articolo 47 prevede espressamente il diritto ad un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice, alle condizioni ivi enunciate, per ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati. Senza volermi pronunciare, allo stato attuale, sull'interpretazione di quest'ultimo articolo e sulle sue eventuali implicazioni alla luce dei dati della controversia principale<sup>62</sup>, sottolineo che la finalità e il tenore di detto articolo 47 sono estremamente diversi da quelli dell'articolo 19 TUE.

63. Per quanto attiene a quest'ultimo articolo, la Corte ha dichiarato che compete all'ordinamento giuridico interno di ciascuno Stato membro designare – nel rispetto delle esigenze risultanti, segnatamente, dal secondo comma, di detto articolo 19 – i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto dell'Unione<sup>63</sup>. Mi sembra che l'oggetto di tale comma, il quale prevede l'obbligo per gli Stati membri di stabilire mezzi di ricorso che consentano di tutelare in maniera effettiva detti diritti, rivesta anzitutto carattere procedurale.

64. Alla luce di tali elementi ritengo, al pari del governo portoghese<sup>64</sup>, che la nozione di «tutela giurisdizionale effettiva» ai sensi dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE non possa essere confusa con il «principio dell'indipendenza dei giudici», il quale è menzionato nella questione pregiudiziale come risultante, asseritamente, da tale disposizione<sup>65</sup>.

65. Peraltro, la differenza esistente fra il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva, il quale deve essere riconosciuto ai cittadini degli Stati membri tramite mezzi di ricorso adeguati, e il diritto di essere giudicati da magistrati giudicanti che statuiscono in piena indipendenza, il quale sarebbe riconosciuto anche nell'interesse di detti cittadini, mi sembra palese alla luce sia del titolo che del testo dell'articolo 47 della Carta, i quali dissociano questi due diritti<sup>66</sup>. La distinzione è parimenti

59 V., segnatamente, sentenze del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 100 e 101), nonché del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punti 49 e 50).

60 V., segnatamente, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:21, paragrafi 34, 116 e 121); sentenze del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 90 e 99), e del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 45), nonché ordinanza del 24 gennaio 2017, Beul/Parlamento e Consiglio (C-53/16 P, non pubblicata, EU:C:2017:66, punti 18 e 19).

61 V. sentenza del 28 aprile 2015, T & L Sugars e Sidul Açúcares/Commissione (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punto 50). V. anche sentenza del 16 maggio 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, punto 44).

62 A tal riguardo, v. paragrafi 69 e segg. delle presenti conclusioni.

63 V., segnatamente, sentenza del 3 ottobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punti 102 e segg.).

64 La Commissione, nelle sue osservazioni scritte e orali, non ha preso chiaramente posizione, in subordine, sull'interpretazione da dare all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE.

65 Il governo portoghese sottolinea, giustamente, che il principio di tutela giurisdizionale effettiva, il quale è inteso a garantire che a ciascun diritto o interesse legalmente protetto corrisponda un procedimento adeguato, idoneo a salvaguardarlo dinanzi ai tribunali, si inserisce in un'ottica del tutto diversa da quella del principio dell'indipendenza dei giudici, il quale garantisce l'imparzialità dell'organo giurisdizionale a fronte di intrusioni extragiudiziarie e illegittime nello svolgimento del procedimento giurisdizionale.

66 Nel titolo dell'articolo 47 della Carta, il «[d]iritto a un ricorso effettivo», che costituisce l'oggetto del paragrafo 1 di tale articolo, è distinto dal «[d]iritto a un giudice imparziale», il quale include il diritto ad un «giudice indipendente», come previsto al suo paragrafo 2. V. anche, in tal senso, sentenza dell'8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punti 54 e segg.).

concretizzata in modo chiaro nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>67</sup>, in quanto il «[d]iritto a un ricorso effettivo» dinanzi a un'istanza nazionale è previsto al suo articolo 13, mentre il «[d]iritto a un equo processo», il quale include in particolare il «diritto [di ogni persona] a che la sua causa sia esaminata (...) da un tribunale indipendente», figura al suo articolo 6<sup>68</sup>, pur se fra questi due articoli esistono evidenti legami sostanziali<sup>69</sup>. Ritornerò su tali elementi in relazione all'interpretazione dell'articolo 47 della Carta<sup>70</sup>.

66. Orbene, l'obbligo per gli Stati membri di prevedere un sistema di «rimedi giurisdizionali», enunciato all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE si ricollega unicamente, a mio avviso, al diritto ad una «tutela giurisdizionale effettiva», come si evince dal dettato di tale disposizione, e non al diritto ad un equo processo dinanzi ad un giudice indipendente, il cui contenuto è sostanzialmente diverso.

67. Di conseguenza, ritengo che detto secondo comma debba essere interpretato nel senso che esso non sancisce un principio generale di diritto dell'Unione secondo il quale l'indipendenza dei giudici che esercitano le loro funzioni in tutti gli organi giurisdizionali degli Stati membri dovrebbe essere garantita.

68. In subordine, per il caso in cui la Corte dovesse dichiarare che il principio dell'indipendenza dei giudici discende direttamente dall'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva figurante all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, come affermato dal giudice del rinvio, ritengo che, in ogni caso, né tale disposizione né tale principio<sup>71</sup> possano essere intesi nel senso che ostano a misure nazionali di riduzione delle retribuzioni come quelle impugnate dalla ricorrente nel procedimento principale, dal momento che esse non sono rivolte affatto ai giudici in modo specifico, ma hanno, al contrario, portata generale<sup>72</sup>, in quanto si applicano ad un ampio gruppo di persone che esercitano le loro funzioni nell'amministrazione pubblica<sup>73</sup>.

### 3. *Sull'interpretazione dell'articolo 47 della Carta*

69. Il giudice del rinvio, al pari dell'ASJP, fa valere che, in virtù dell'articolo 47 della Carta, i giudici degli Stati membri devono attuare con indipendenza e imparzialità la tutela giurisdizionale effettiva dei diritti concessi ai cittadini dall'ordinamento giuridico dell'Unione, e che la riduzione unilaterale delle retribuzioni controversa nel procedimento principale potrebbe aver arrecato pregiudizio all'indipendenza dei giudici di cui trattasi.

67 Convenzione firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»).

68 Osservo che la stessa distinzione esiste nella Costituzione della Repubblica portoghese, in quanto «[l]'accesso al diritto e alla tutela giurisdizionale effettiva» costituisce l'oggetto del suo articolo 20, mentre l'indipendenza dei giudici è prevista al suo articolo 203 (citato alla nota 14 delle presenti conclusioni).

69 V., segnatamente, Corte eur. D.U., 26 ottobre 2000 (Kudła c. Polonia, ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, §§ da 150 a 156).

70 V. paragrafi 69 e segg. delle presenti conclusioni.

71 Sulle incidenze concrete del principio dell'indipendenza dei giudici nella presente causa, v. anche paragrafo 77 e segg. delle presenti conclusioni.

72 Per contro, il fatto che tali misure abbiano avuto unicamente carattere temporaneo (tenendo presente che la legge n. 75/2014 ha esplicitato i suoi effetti a partire dall'ottobre del 2014 e che, in forza della legge n. 159-A/2015, la riduzione delle retribuzioni controversa è stata eliminata in toto a partire dal 1° ottobre 2016), come fatto valere dal governo portoghese, non mi sembra determinante, dal momento che un'eventuale lesione di un principio generale del diritto dell'Unione, anche se essa fosse provvisoria, sarebbe di per sé contraria a tale diritto, benché la gravità di una siffatta violazione sarebbe evidentemente minore che in caso di lesione permanente.

73 V. il lungo elenco di persone, il quale include segnatamente sia giudici sia magistrati del pubblico ministero, redatto all'articolo 2, paragrafo 9, lettera da a) («Presidente della Repubblica») a t) [«personale in situazione di precariato, pre-pensionamento e disponibilità (...)»], della legge n. 75/2014, paragrafo citato al paragrafo 6 delle presenti conclusioni.

70. A tal riguardo, ricordo, come illustrato di recente dall'avvocato generale Wathelet<sup>74</sup>, che il titolo<sup>75</sup> e il testo dell'articolo 47 della Carta indicano che quest'ultima riconosce, da un lato, il diritto a un ricorso effettivo, parimenti enunciato all'articolo 13 della CEDU e, dall'altro, il diritto a un equo processo, comprendente il diritto ad un giudice indipendente e imparziale, il quale è stato sancito all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU.

71. Poiché il contenuto di tale articolo 47 è stato direttamente ispirato da dette disposizioni della CEDU<sup>76</sup>, esso deve essere interpretato, in conformità all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, non solo tenendo conto delle spiegazioni relative a quest'ultima, ma anche alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte eur. D.U.»)<sup>77</sup>, affinché il significato e la portata dei diritti garantiti da detto articolo 47 siano uguali, in linea di principio, a quelli conferiti loro dalla CEDU, senza tuttavia che tale regola osti a che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa. È stato rilevato, fin dall'inizio<sup>78</sup>, che l'articolo 47 della Carta offre, appunto, una tutela il cui ambito di applicazione *ratione materiae* è più ampio di quello dei corrispondenti articoli della CEDU<sup>79</sup>.

72. Alla luce della giurisprudenza relativa alla CEDU e ai suoi protocolli<sup>80</sup>, mi sembra che il «principio dell'indipendenza dei giudici» di cui alla presente domanda di pronuncia pregiudiziale, rientri piuttosto nell'ambito del «diritto [di ogni persona] a che la sua causa sia esaminata (...) da un giudice indipendente e imparziale», quale risulta dal secondo comma dell'articolo 47 della Carta<sup>81</sup>, che in quello del «diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice», quale previsto al primo comma di tale articolo<sup>82</sup>.

74 V, conclusioni dell'avvocato generale Wathelet nella causa *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, paragrafi 34 e segg.). V. anche sentenza del 16 maggio 2017, *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:373 (punto 54)).

75 Ossia «Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale».

76 Ai sensi delle spiegazioni relative alla Carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 17 e segg.), «il primo comma [dell'articolo 47 della Carta] si basa sull'articolo 13 della CEDU» e il suo «secondo comma corrisponde all'articolo 6, paragrafo 1 della CEDU» (v. sezione «Spiegazione relativa all'articolo 47», primo e terzo paragrafo).

77 Il fatto che occorra riferirsi unicamente all'articolo 47 della Carta, mentre la situazione in esame ricade nella sfera di applicazione del diritto dell'Unione (v. sentenza del 16 maggio 2017, *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, punto 54, e giurisprudenza ivi richiamata) non esclude la possibilità di interpretare detto articolo alla luce della giurisprudenza della Corte EDU.V., segnatamente, sentenza del 15 febbraio 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punti 45 e segg.), nonché le considerazioni giurisprudenziali menzionate da Lebrun, G., «De l'utilité de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», *Rev. trim. dr. h.*, 2016, n. 106, specialmente pag. da 439 a 445.

78 V. spiegazioni relative alla Carta, sezione «Spiegazione relativa all'articolo 47», secondo e quarto paragrafo, nonché sezione «Spiegazione relativa all'articolo 52», ove «l'articolo 47, paragrafi 2 e 3» è citato fra gli «[a]rticoli (...) che hanno significato identico agli articoli corrispondenti della CEDU ma la cui portata è più ampia».

79 Nelle sue conclusioni relative alla causa *Berlioz Investment Fund* (C-682/15, EU:C:2017:2, paragrafo 37), l'avvocato generale Wathelet sottolinea che «l'articolo 47 della Carta ha un campo di applicazione *ratione materiae* più ampio. Da un lato, esso si applica quando «diritti e (...) libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati» (a prescindere dal fatto che essi figurino o meno nella Carta), mentre l'articolo 13 della CEDU richiede una violazione di «diritti e (...) libertà riconosciuti nella [CEDU]». Dall'altro, l'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU limita il diritto a equo processo alle controversie sui diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di un'accusa penale. Una restrizione siffatta non si rinviene nell'articolo 47, secondo comma, della Carta» (v. anche paragrafi 61 e segg. di dette conclusioni).

80 Le spiegazioni relative alla Carta, sezione «Spiegazione relativa all'articolo 52», precisano che, nel paragrafo 3 di tale articolo 52, «[i]l riferimento alla CEDU riguarda sia la convenzione che i relativi protocolli. Il significato e la portata dei diritti garantiti sono determinati non solo dal testo di questi strumenti, ma anche dalla giurisprudenza della Corte [eur. D.U.] e dalla Corte di giustizia dell'Unione europea. L'ultima frase del paragrafo [3] è intesa a consentire all'Unione di garantire una protezione più ampia. La protezione accordata dalla Carta non può comunque in nessun caso situarsi ad un livello inferiore a quello garantito dalla CEDU».

81 Preciso che il diritto ad un giudice indipendente ai sensi dell'articolo 47 della Carta si estende alle controversie di natura amministrativa, come avviene nel procedimento principale (v., segnatamente, Dutheil de la Rochère, J., «Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», *Juristatlas Europe*, fascicolo 160, 2010, punto 87). Per quanto riguarda le controversie concernenti magistrati alla luce dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, v. Cour eur. D.U., 23 giugno 2016, *Baka c. Ungheria* (ECLI:CE:ECHR:2016:0623JUD002026112, §§ 102 e segg.).

82 Sul «diritto a un ricorso effettivo» ai sensi dell'articolo 13 della CEDU, v., segnatamente, Corte eur. D.U., 26 ottobre 2000 (*Kudła c. Polonia*, ECLI:CE:ECHR:2000:1026JUD003021096, § 157).

73. Infatti, tanto tale giudice quanto l'ASJP fanno valere che il principio dell'indipendenza dei giudici potrebbe «osta[re] alle misure di riduzione retributiva applicata ai magistrati in Portogallo, per imposizione unilaterale e costante da parte di altri poteri/organi costituzionali»<sup>83</sup>.

74. Orbene, la Corte eur. D.U. ha ripetutamente statuito che la garanzia di un «giudice indipendente», ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU<sup>84</sup>, esige che i giudici beneficino di un'indipendenza non solo sotto il profilo statutario<sup>85</sup>, ma anche nell'esercizio delle loro funzioni. Tale nozione riveste una dimensione interna al potere giudiziario<sup>86</sup>, irrilevante nella presente causa, nonché una dimensione esterna ad esso, secondo la quale i giudici devono poter operare senza subire influenze da parte delle parti della controversia<sup>87</sup> oppure da parte degli altri poteri dello Stato<sup>88</sup>, unico aspetto, a mio avviso, invocato dall'ASJP. Sottolineo che la Corte di giustizia ha adottato un approccio simile allorché essa ha definito i criteri che consentono di qualificare l'indipendenza di un giudice nazionale<sup>89</sup>.

75. Per quanto riguarda, più specificamente, l'indipendenza dei membri di un organo giurisdizionale con riferimento alla loro retribuzione, la Corte eur. D.U. ha già riconosciuto l'interazione fra questi due elementi, dichiarando che «il mancato versamento tempestivo, da parte dello Stato, degli emolumenti dei giudici, è incompatibile con la necessità di garantire che essi possano esercitare le loro funzioni giudiziarie con indipendenza e imparzialità, immuni da qualsiasi pressione esterna volta ad influenzare le loro decisioni e il loro comportamento», sottolineando al contempo, in tale contesto, il «carattere particolarmente sensibile della questione dell'indipendenza dei magistrati»<sup>90</sup>.

76. Tale analisi poggia su diversi strumenti giuridici del Consiglio d'Europa, i quali testimoniano tali preoccupazioni. Infatti, l'articolo 6 della Carta europea sullo Statuto dei giudici enuncia, senza forza vincolante, che il livello della retribuzione dei giudici dovrebbe essere fissato in modo da non esporli ad un rischio di pressioni suscettibili di alterare la loro indipendenza, anche se tale livello può variare da un giudice ad un altro in funzione di fattori oggettivi, come gli incarichi professionali sostenuti<sup>91</sup>. Analogamente, talune raccomandazioni del Comitato dei ministri<sup>92</sup> hanno auspicato, da un lato, che

83 V. il testo della questione pregiudiziale, nonché le osservazioni dell'ASJP, la quale sostiene che le riduzioni controverse sono state decise ed imposte dai poteri esecutivo e legislativo, senza tenere conto del fatto che la retribuzione dei giudici contribuisce alla loro indipendenza funzionale. Per contro, è pacifico che i soggetti rappresentati dalla ricorrente nel procedimento principale hanno potuto effettivamente esercitare i mezzi di ricorso previsti in Portogallo, tenendo presente che il giudice del rinvio è il Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema).

84 I requisiti di indipendenza e di imparzialità dei giudici nazionali sono effettivamente connessi fra loro, e talvolta vengono esaminati congiuntamente (v., segnatamente, Corte eur. D.U., 21 giugno 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo, ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, § 74); tuttavia, tali nozioni restano distinte, cosicché limiterò le mie osservazioni alla prima, alla luce delle circostanze che caratterizzano la controversia di cui al procedimento principale.

85 Vengono prese in considerazione, inter alia, la modalità di designazione dei membri del tribunale, la durata del loro mandato o la loro inamovibilità (v., segnatamente, Corte eur. D.U., 18 luglio 2013, Maktouf e Damjanović c. Bosnia-Erzegovina, ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

86 Questo primo aspetto esige che ciascun giudice venga tutelato a fronte di direttive o pressioni provenienti dall'interno del potere giudiziario, e in particolare promananti da omologhi nei confronti dei quali sussiste un rapporto di subordinazione amministrativa o gerarchica (v., segnatamente, Corte eur. D.U., 6 ottobre 2011, Agrokompleks c. Ucraina, ECLI:CE:ECHR:2011:1006JUD002346503, § 137).

87 V., segnatamente, Corte eur. D.U., 18 luglio 2013, Maktouf e Damjanović c. Bosnia-Erzegovina (ECLI:CE:ECHR:2013:0718JUD000231208, § 49).

88 V., segnatamente, per quanto riguarda il potere legislativo, Corte eur. D.U., 3 settembre 2013, M.C. e a. c. Italia (ECLI:CE:ECHR:2013:0903JUD000537611, § 59), nonché, per quanto riguarda il potere esecutivo, Corte eur. D.U., 21 giugno 2016, Ramos Nunes de Carvalho e Sá c. Portogallo (ECLI:CE:ECHR:2016:0621JUD005539113, §§ 70 e 75).

89 V., segnatamente, sentenza del 16 febbraio 2017, Margarit Panicello (C-503/15, EU:C:2017:126, punti 37 e segg., nonché la giurisprudenza ivi citata).

90 Corte eur. D.U., 26 aprile 2016, Zoubko e a. c. Ucraina (ECLI:CE:ECHR:2006:0426JUD000395504, §§ 67 et 68), in merito all'asserita violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 allegato alla CEDU, secondo il quale «ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni».

91 Disposizioni citate alla nota 52 delle presenti conclusioni.

92 V. la raccomandazione n. R(94)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'«indipendenza, efficienza e sul ruolo dei giudici», adottata il 13 ottobre 1994, principio III, paragrafo 1, lettera b), nonché la raccomandazione CM/Rec(2010)12, intitolata «I giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità», adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 17 novembre 2010, e il suo allegato, punti da 53 a 55.

«[l]a retribuzione dei giudici [sia] commisurata al loro ruolo professionale e alle loro responsabilità, e [sia] di livello sufficiente a renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni» e, dall'altro, che «[siano] adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici»<sup>93</sup>.

77. Alla luce di tali elementi, ritengo che il diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata da un giudice indipendente, ai sensi dell'articolo 47 della Carta, includa la necessità che l'indipendenza dei membri di tale organo giurisdizionale venga garantita dal versamento a loro favore, tenuto conto delle responsabilità da essi assunte, di una retribuzione sufficientemente elevata e stabile, al fine di tutelarli a fronte del rischio che eventuali interventi o pressioni esterne nuocciano alla neutralità delle decisioni giudiziarie che essi devono prendere.

78. Tuttavia, anche se l'importo della retribuzione dei giudici deve essere adeguato all'importanza delle funzioni pubbliche da essi assunte, tale importo non dovrebbe tuttavia essere avulso dalle realtà economiche e sociali, e segnatamente dal livello di vita media, esistenti nello Stato in cui gli interessati esercitano la loro attività professionale<sup>94</sup>. Inoltre, una stabilità ragionevole del loro reddito presuppone, a mio avviso, che esso non vari nel tempo in modo da mettere in pericolo la loro indipendenza di giudizio, ma non che esso resti immutabile.

79. Più specificamente, in una situazione di crisi economica di dimensioni notevoli, come quella attraversata nel periodo che ha preceduto l'adozione delle misure nazionali controverse nel procedimento principale<sup>95</sup>, il principio dell'indipendenza dei giudici non può essere inteso nel senso che esso rende impossibile la moderazione della retribuzione di questi ultimi, anche se una siffatta operazione deve evidentemente mantenersi entro limiti ragionevoli, per evitare di renderli vulnerabili alle pressioni che possono essere esercitate sui medesimi. Infatti, come fatto valere dal governo portoghese, occorre trovare un giusto equilibrio fra l'interesse generale della collettività e l'interesse particolare dei giudici, i quali sono incaricati di assicurare il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli.

80. Inoltre, come ho già sottolineato<sup>96</sup>, al pari del governo portoghese<sup>97</sup> e della Commissione, le misure di riduzione controverse hanno riguardato non solo i magistrati giudicanti, bensì un elevato numero di persone che svolgono le loro funzioni nell'amministrazione pubblica. Dal momento che i giudici non sono stati affatto interessati in maniera esclusiva e neppure specifica, non si può ritenere che gli «altri poteri/organi costituzionali» menzionati nella questione pregiudiziale avrebbero tentato di destabilizzare membri del corpo giudiziario, e ciò a maggior ragione in quanto gli agenti sia del potere esecutivo sia del potere legislativo sono stati oggetto esattamente delle stesse misure di austerità in forza dell'articolo 2 della legge n. 75/2014.

81. Di conseguenza, ritengo che l'articolo 47 della Carta debba essere interpretato nel senso che esso non osta all'adozione di misure nazionali come quelle contestate nella controversia di cui al procedimento principale, poiché esse non arrecano pregiudizio al principio dell'indipendenza dei giudici figurante in tale articolo.

93 Su quest'ultimo aspetto, v. anche parere n. 1 (2001) del Consiglio consultivo dei giudici europei (CCJE) all'attenzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sugli standard relativi all'indipendenza e all'immobilità dei giudici, datato 23 novembre 2001, punto 62.

94 Analogamente, secondo il «Rapporto sull'indipendenza del sistema giudiziario – Parte I: l'indipendenza dei giudici» della Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto del Consiglio d'Europa (Commissione di Venezia), datato 16 marzo 2010, «[i]l livello della retribuzione dovrebbe essere stabilito tenendo conto della situazione sociale nel paese considerato» (punto 46).

95 A tal riguardo, il governo portoghese rileva che l'adozione delle misure controverse costituiva una scelta fondamentale, fatta dagli organi competenti dello Stato portoghese, la quale era giustificata da obiettivi di eliminazione del disavanzo di bilancio eccessivo e dalla necessità, per tale Stato, di rispettare impegni internazionali risultanti dall'assistenza finanziaria della quale esso aveva beneficiato in forza di disposizioni dell'Unione.

96 V. paragrafo 68 e nota 73 delle presenti conclusioni.

97 Tale governo ha messo in evidenza il fatto che le misure contestate hanno mirato, da un lato, a garantire, in ultima analisi, l'interesse generale della collettività, come definito, nel rispetto della Costituzione nazionale, dallo Stato portoghese in veste di legislatore, nonché, dall'altro, a ripartire in modo equo ed equilibrato lo sforzo imposto da tali misure, il quale è sostenuto da tutti i funzionari degli organi dello Stato, dai dipendenti dell'amministrazione pubblica e dagli altri agenti dello Stato.

82. L'interpretazione opposta avrebbe come conseguenza pratica, a mio avviso deplorabile, di privare gli Stati membri della possibilità di procedere, in presenza di una grave crisi economica, ad un necessario adeguamento dell'importo della retribuzione delle persone facenti parte della funzione pubblica in senso ampio, sempreché tale adeguamento non riguardi unicamente i giudici e non sia sproporzionato.

## **V. Conclusione**

83. Alla luce delle suesposte considerazioni, propongo alla Corte di rispondere nei termini seguenti alla questione pregiudiziale sollevata dal Supremo Tribunal Administrativo (Corte amministrativa suprema, Portogallo):

L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE e l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a misure di riduzione generalizzata delle retribuzioni nell'amministrazione pubblica alle quali sono soggetti taluni giudici in forza di una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale.