

## **La Corte di Giustizia si pronuncia in tema di indipendenza dei giudici (CGUE, Grande Sezione, 25 febbraio 2025, C-146/23 e C-374/23)**

L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE, deve essere interpretato nel senso che il principio di indipendenza dei giudici non osta a che: da un lato, i poteri legislativo ed esecutivo di uno Stato membro determinino la retribuzione dei giudici purché tale determinazione non rientri nell'esercizio di un potere arbitrario ma si basi su modalità che: siano previste dalla legge, siano oggettive, prevedibili, stabili e trasparenti, assicurino ai giudici un livello di retribuzione adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano, tenuto conto della situazione economica, sociale e finanziaria dello Stato membro interessato e della retribuzione media in tale Stato membro, e possano essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo secondo le modalità procedurali previste dal diritto di tale Stato membro; dall'altro lato, i poteri legislativo ed esecutivo di uno Stato membro derogano alla normativa nazionale, che definisce in modo oggettivo le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici, decidendo di aumentare tale retribuzione in misura minore di quanto previsto da tale normativa, o addirittura di congelarne o ridurne l'importo, purché una siffatta misura derogatoria non rientri nell'esercizio di un potere arbitrario ma: sia prevista dalla legge, stabilisca modalità di remunerazione oggettive, prevedibili e trasparenti; sia giustificata da un obiettivo di interesse generale perseguito nell'ambito di misure che, fatte salve circostanze eccezionali debitamente giustificate, non riguardino specificamente i giudici ma incidano, più in generale, sulla retribuzione di categorie di funzionari o agenti pubblici, sia necessaria e strettamente proporzionata al conseguimento di tale obiettivo, il che presuppone che essa rimanga eccezionale e temporanea e che non pregiudichi l'adeguatezza della retribuzione dei giudici all'importanza delle funzioni da essi svolte, e possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo secondo le modalità procedurali previste dal diritto dello Stato membro interessato.

\*\*\*

### SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

25 febbraio 2025 (\*)

« Rinvio pregiudiziale – Congelamento o riduzione delle retribuzioni nel pubblico impiego nazionale – Misure riguardanti specificamente i giudici – Articolo 2 TUE – Articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE – Articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Obblighi per gli Stati membri di stabilire rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva – Principio di indipendenza dei giudici – Competenza dei poteri legislativo ed esecutivo degli Stati membri a stabilire le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici – Possibilità di derogare a tali modalità – Presupposti »

Nelle cause riunite C-146/23 [Sąd Rejonowy w Białymstoku] e C-374/23 [Adoreikė] (i), aventi ad oggetto due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Sąd Rejonowy w Białymstoku (Tribunale circondariale di Białystok, Polonia) (C-146/23) e dal Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius, Lituania) (C-374/23), con decisioni del 10 marzo e del 1° giugno 2023, pervenute in cancelleria rispettivamente il 10 marzo e il 13 giugno 2023, nei procedimenti

**XL**

contro

**Sąd Rejonowy w Białymstoku** (C-146/23),

e

**SR,**

**RB**

contro

**Lietuvos Respublika** (C-374/23),

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vicepresidente, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, M.L. Arastey Sahún, N. Jääskinen, D. Gratsias e M. Gavalec (relatore), presidenti di sezione, E. Regan, J. Passer, Z. Csehi e O. Spineanu-Matei, giudici,

avvocato generale: A.M. Collins

cancelliere: M. Siekierzyńska, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 12 marzo 2024,

considerate le osservazioni presentate:

- per XL, da lui stesso;
  - per il governo polacco, da B. Majczyna e S. Żyrek, in qualità di agenti;
  - per il governo lituano, da K. Dieninis, S. Grigonis e V. Kazlauskaitė-Švenčionienė, in qualità di agenti;
  - per la Commissione europea, da K. Herrmann, A. Steiblytė e P. Van Nuffel, in qualità di agenti,
- sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 13 giugno 2024,

ha pronunciato la seguente

### **Sentenza**

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 2 e dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE nonché dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di controversie che oppongono, nella causa C-146/23, XL, un giudice, al Sąd Rejonowy w Białymstoku (Tribunale circondariale di Białystok, Polonia) e, nella causa C-374/23, SR e RB, due giudici, alla Lietuvos Respublika (Repubblica di Lituania), in relazione all'importo della loro retribuzione.

### **Contesto normativo**

#### ***Diritto polacco***

3 L'articolo 178 della Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Costituzione della Repubblica di Polonia), riguardante l'indipendenza dei giudici, così dispone:

- «1. I giudici, nell'esercizio delle loro funzioni, sono indipendenti e sono soggetti soltanto alla Costituzione e alle leggi.
2. I giudici godono di condizioni di lavoro e di retribuzione commisurate alla dignità della loro carica e alla portata dei loro obblighi.

3. I giudici non possono essere iscritti ad alcun partito politico o sindacato, né esercitare un'attività pubblica incompatibile con il principio di indipendenza dei tribunali e dei giudici».

4 L'ustawa – Prawo o ustroju sądów powszechnych (legge che disciplina l'ordinamento giudiziario) del 27 luglio 2001 (Dz. U. del 2001, n. 98, posizione 1070), nella versione applicabile al procedimento principale nella causa C-146/23 (in prosieguo: la «legge sull'ordinamento giudiziario»), contiene un articolo 91, riguardante la retribuzione dei giudici, che è così formulato:

«(...)

1c. La base per il calcolo dello stipendio base dei giudici per un determinato anno è costituita dalla retribuzione media del secondo trimestre dell'anno precedente, pubblicata nel [*Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski"* (Gazzetta ufficiale della Repubblica di Polonia "Monitor Polski")] dal presidente del [Głównego Urzędu Statystycznego (Ufficio centrale di statistica), Polonia], conformemente all'articolo 20, punto 2, [dell'ustawa o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (legge che disciplina le prestazioni di vecchiaia e di invalidità del fondo di previdenza sociale), del 17 dicembre 1998 (Dz. U. del 1998, n. 162, posizione 1118)], fatto salvo il paragrafo 1d.

1d. Se la retribuzione media di cui al paragrafo 1c è inferiore alla retribuzione media pubblicata per il secondo trimestre dell'anno precedente, quest'ultima si applica come riferimento per il calcolo dello stipendio base dei giudici.

2. Lo stipendio dei giudici è determinato con riferimento a una griglia di gradi, il cui livello è stabilito applicando coefficienti moltiplicatori alla base per il calcolo dello stipendio base di cui al paragrafo 1c. I gradi dello stipendio base dei giudici, per ciascun singolo posto, e i coefficienti utilizzati per determinare il livello di detto stipendio nei diversi gradi sono indicati nell'allegato alla presente legge.

(...)

6. Il giudice ha diritto a un'indennità di funzione in relazione alla sua funzione.

7. Inoltre, la retribuzione dei giudici è modulata in base ad un premio di anzianità, pari al 5% dello stipendio base a partire dal sesto anno di servizio e incrementato dell'1% ogni anno, fino a un massimo del 20% dello stipendio base.

(...))».

5 Ai sensi dell'articolo 8 dell'ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2022 (legge recante misure speciali per l'attuazione della legge finanziaria per il 2022), del 17 dicembre 2021 (Dz. U. del 2021, posizione 2445; in prosieguo: la «legge di accompagnamento del bilancio per il 2022»):

«1. Per l'anno 2022 la base per il calcolo dello stipendio base dei giudici di cui all'articolo 91, paragrafo 1c della [legge sull'ordinamento giudiziario] è costituita dalla retribuzione media del secondo trimestre del 2020, quale pubblicata nella comunicazione del presidente dell'Ufficio centrale di statistica.

2. La base di cui al paragrafo 1 è aumentata dell'importo di 26 zloty polacchi (PLN) (circa EUR 6).

3. Nei casi in cui disposizioni distinte fanno riferimento allo stipendio base dei giudici di cui all'articolo 91, paragrafo 1c, della [legge sull'ordinamento giudiziario], esso corrisponde, per il 2022, alla retribuzione media del secondo trimestre del 2020, quale pubblicata nella comunicazione del presidente dell'Ufficio centrale di statistica, maggiorata di PLN 26.

4. Nei casi in cui disposizioni distinte fanno riferimento alla retribuzione dei giudici, quest'ultima corrisponde, per il 2022, alla retribuzione determinata in conformità ai paragrafi 1 e 2».

6 L'articolo 8 dell'ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (legge recante misure speciali per l'attuazione della legge finanziaria per il 2023), del 1° dicembre 2022 (Dz. U. del 2022, posizione 2666; in prosieguo: la «legge di accompagnamento del bilancio per il 2023»), disponeva:

«1. Per l'anno 2023, la base per il calcolo dello stipendio base dei giudici di cui all'articolo 91, paragrafo 1c, della [legge sull'ordinamento giudiziario], è costituita dall'importo di PLN 5 444,42 (circa EUR 1 274).

2. Nei casi in cui disposizioni distinte fanno riferimento allo stipendio base dei giudici di cui all'articolo 91, paragrafo 1c, della [legge sull'ordinamento giudiziario], l'importo dello stesso ammonta, per il 2023, a PLN 5 444,42».

#### ***Diritto lituano***

7 L'articolo 3 del Lietuvos Respublikos teisėjų darbo apmokėjimo įstatymas (Legge della Repubblica di Lituania, recante retribuzione dei giudici), del 6 novembre 2008 (Žin., 2008, n. 131-5022; in prosieguo: la «legge sulla retribuzione dei giudici»), nella versione applicabile nella controversia principale, prevedeva che la retribuzione dei giudici si calcoli a partire dall'importo di base della retribuzione dei responsabili politici nazionali, dei giudici, dei funzionari e degli agenti statali nonché dei dipendenti delle istituzioni di bilancio dello Stato e dei comuni, fissata per un determinato anno dal Parlamento della Repubblica di Lituania, su proposta del governo di tale Stato membro. Detto importo di base non poteva essere inferiore all'importo di base dell'anno precedente, salvo in caso di dichiarate circostanze eccezionali. Esso doveva essere fissato tenendo conto del tasso di inflazione medio annuo dell'anno precedente, calcolato in funzione dell'indice nazionale dei prezzi al consumo, dell'importo della retribuzione minima mensile e dell'influenza di altri fattori incidenti sul livello e sull'evoluzione della retribuzione media nel settore pubblico.

8 Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, della legge sulla retribuzione dei giudici, la retribuzione dei giudici degli organi giurisdizionali dell'ordinamento giudiziario e degli organi giurisdizionali specializzati era composta dallo stipendio base, dal premio di anzianità nel settore pubblico, dall'indennità di lavoro, dalle permanenze effettuate durante i giorni di riposo e i giorni festivi, nonché dalle supplenze e, infine, da un premio per incremento del carico di lavoro.

9 La retribuzione dei giudici degli apygardos teismai (tribunali regionali, Lituania) era calcolata moltiplicando lo stipendio base per un coefficiente retributivo che, ai sensi del titolo II dell'allegato a tale legge, era pari a 17,2 per detti giudici.

#### **Procedimenti principali e questioni pregiudiziali**

##### ***Causa C-146/23***

10 Il 4 dicembre 2003 XL è stato nominato giudice presso il Sąd Rejonowy w Suwałkach (Tribunale circondariale di Suwałki, Polonia). Dal 3 aprile 2007 egli esercita le sue funzioni presso il Sąd Rejonowy w Białymstoku (Tribunale circondariale di Białystok). La sua retribuzione di base è composta dalla base del calcolo del suo stipendio base, al quale si applica un coefficiente moltiplicatore di 2,5 più, in particolare, un'indennità di anzianità pari al 20% dello stipendio base. L'importo della base di calcolo del suo stipendio base era di PLN 5 050,48 (circa EUR 1 181) per il 2022 e di PLN 5 444,42 (circa EUR 1 274) per il 2023.

11 XL ha quindi percepito una retribuzione mensile di PLN 15 151,44 (circa EUR 3 544) per i mesi da luglio a novembre 2022, di PLN 15 033,51 (circa EUR 3 517) per il mese di dicembre 2022 e di PLN 16 333,26 (circa EUR 3 821) per il mese di gennaio 2023.

12 Dopo essere stato informato, su sua domanda, dal suo datore di lavoro del fatto che egli avrebbe percepito PLN 10 000 (circa EUR 2 339) in più rispetto a quanto ricevuto a titolo di

retribuzione per il periodo compreso tra il 1° luglio 2022 e il 31 gennaio 2023 se la sua retribuzione fosse stata calcolata conformemente all'articolo 91, paragrafo 1c, della legge sull'ordinamento giudiziario, XL ha proposto ricorso contro il Sąd Rejonowy w Białymstoku (Tribunale circondariale di Białystok) dinanzi a tale giudice, giudice del rinvio, al fine di ottenere il pagamento di detta somma, oltre agli interessi legali di mora.

13 Detto giudice ricorda anzitutto che dalla sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punti da 42 a 45), risulterebbe che il fatto che i giudici percepiscano una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano costituisce una garanzia inerente all'indipendenza di questi ultimi. Il medesimo giudice ritiene che tale garanzia debba essere rispettata, anche qualora le modifiche della normativa nazionale relativa alla determinazione della retribuzione dei giudici comportino un peggioramento della loro situazione materiale a causa di una diminuzione duratura del livello della loro retribuzione.

14 Il giudice del rinvio sottolinea poi che l'articolo 91, paragrafo 1c, della legge sull'ordinamento giudiziario prevede che lo stipendio base dei giudici per un dato anno sia determinato oggettivamente sulla base della retribuzione media del secondo trimestre dell'anno precedente, quale comunicata dal presidente dell'Ufficio centrale di statistica.

15 Esso aggiunge che tale meccanismo di determinazione dello stipendio base dei giudici è stato tuttavia recentemente modificato, in tre occasioni. Difatti, per il 2021, lo stipendio base è stato stabilito rispetto alla retribuzione media del secondo trimestre dell'anno «n – 2», ossia quella del 2019, e non rispetto alla retribuzione media del secondo trimestre dell'anno «n – 1», ossia quella del 2020, il che ha avuto come conseguenza un «congelamento» della rivalutazione della retribuzione dei giudici. Per il 2022 è stata presa in considerazione la retribuzione media del secondo trimestre del 2020, accompagnata da una maggiorazione di PLN 26. Infine, per il 2023, la retribuzione dei giudici è stata calcolata sulla base non già della retribuzione media del secondo trimestre del 2022, bensì di un importo di base determinato dal legislatore polacco.

16 Il giudice del rinvio sottolinea che il governo polacco ha giustificato tali modifiche con la situazione economica della Polonia causata, per il 2021, dalla pandemia di COVID-19 e, per il 2023, sia da tale pandemia sia dall'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa. Per contro, nessuna ragione particolare sarebbe stata menzionata per il 2022.

17 Il giudice del rinvio precisa inoltre che la prima presidente del Sąd Najwyższy (Corte suprema, Polonia), il presidente del Naczelny Sąd Administracyjny (Corte suprema amministrativa, Polonia) e la Krajowa Rada Sądownictwa (Consiglio nazionale della magistratura, Polonia) hanno proposto, dinanzi al Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale, Polonia), tre ricorsi distinti diretti a far dichiarare l'incostituzionalità dell'articolo 8 della legge di accompagnamento del bilancio per il 2023. Nell'ambito di questi tre ricorsi si è affermato, in sostanza, che tale articolo violerebbe le garanzie che assicurano ai giudici una retribuzione commisurata alla dignità della loro carica, il principio di indipendenza dei giudici, nonché il principio della tutela dei diritti quesiti e della fiducia nello Stato. Infatti detto articolo prevederebbe un metodo di determinazione dello stipendio base dei giudici contrario al loro diritto di percepire una retribuzione determinata sulla base di criteri oggettivi e indipendenti da qualsiasi decisione arbitraria del legislatore, e che sia commisurata alla dignità della loro carica. Poiché l'importo di base della retribuzione dei giudici è determinato ogni anno dal legislatore, il modello adottato per determinare tale retribuzione sarebbe, in una certa misura, imprevedibile. Peraltro, sebbene il «congelamento» delle retribuzioni lo si sarebbe dovuto introdurre in modo temporaneo, il suo mantenimento per il 2023 dimostrerebbe l'intenzione di

ridurre in modo permanente la retribuzione dei giudici, in violazione dell'articolo 178, paragrafo 2, della Costituzione della Repubblica di Polonia. Infine, qualsiasi intervento sul funzionamento e sull'organizzazione del potere giudiziario potrebbe essere effettuato solo in via eccezionale e dovrebbe essere il risultato di un'azione concertata del potere legislativo e del potere giudiziario.

18 Il giudice del rinvio, che, in quanto datore di lavoro di XL, ritiene di non essere autorizzato a disapplicare le disposizioni nazionali contestate, condivide gli argomenti esposti al punto precedente. Nel caso di specie, l'attentato all'indipendenza dei giudici risiederebbe nel «congelamento» duraturo, da tre anni, della rivalutazione della loro retribuzione e nell'abbandono *de facto*, durante il 2023, del meccanismo di determinazione della retribuzione dei giudici basato sulla retribuzione media del secondo trimestre dell'anno precedente, quale previsto all'articolo 91, paragrafo 1c, della legge sull'ordinamento giudiziario. Il giudice del rinvio ritiene che tale evoluzione duratura, ripetuta e significativa della retribuzione dei giudici sia ingiustificata, tenuto conto della situazione stabile delle finanze pubbliche della Repubblica di Polonia, e miri a far piegare un potere giudiziario indipendente e autonomo affinché agisca in modo arbitrario in funzione di considerazioni di ordine politico dettate dai poteri esecutivo e legislativo.

19 Al pari di XL il giudice del rinvio ritiene che le sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), e del 7 febbraio 2019, Escribano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106), non possono essere trasposte alla presente causa in quanto, nel caso di specie, la deroga al meccanismo di determinazione della retribuzione dei giudici è permanente, e non temporanea come nelle cause che hanno dato luogo a dette sentenze, e riguarda principalmente i giudici, il che non si è verificato in tali cause.

20 In tali circostanze, il Sąd Rejonowy w Białymstoku (Tribunale circondariale di Białystok) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale: «Se l'articolo 2 [TUE], che elenca i valori sui quali si fonda l'Unione europea, con riferimento al rispetto dello Stato di diritto, nonché l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, [TUE], in combinato disposto con l'articolo 47 della [Carta], relativi all'obbligo imposto agli Stati membri di assicurare una tutela giurisdizionale effettiva fondata sul diritto di accesso ad un organo giurisdizionale indipendente e imparziale, debbano essere interpretati nel senso che il principio d'indipendenza dei giudici osta a una normativa nazionale per effetto della quale, al fine di contenere le spese di bilancio, sussiste uno scostamento rispetto al meccanismo di determinazione dello stipendio dei giudici in base a criteri oggettivi e non condizionati da interferenze arbitrarie del potere esecutivo e legislativo e che ha come effetto una riduzione duratura del livello degli stipendi dei giudici, violando le garanzie costituzionali volte ad assicurare che questi ultimi siano retribuiti in modo conforme alla dignità della loro carica e alla portata delle loro funzioni e che l'amministrazione della giustizia sia svolta da organi giurisdizionali e giudici indipendenti».

21 In risposta a una domanda di informazioni della Corte vertente, in particolare, sull'eventuale incidenza, sulla domanda di pronuncia pregiudiziale, della sentenza del Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale), dell'8 novembre 2023 (causa n. K 1/23), con la quale è stato constatato il contrasto dell'articolo 8 della legge di accompagnamento del bilancio per il 2023 con l'articolo 178, paragrafo 2, della Costituzione della Repubblica di Polonia, il giudice del rinvio ha dichiarato di voler mantenere tale domanda, dal momento che il Trybunał Konstytucyjny (Corte costituzionale) non avrebbe esaminato se tale articolo 8 fosse conforme al principio di indipendenza dei giudici, enunciato al paragrafo 1 di detto articolo 178. Inoltre, tale sentenza riguarderebbe unicamente la legge di accompagnamento del bilancio per il 2023, mentre la controversia principale implicherebbe

altresì di determinare se la legge di accompagnamento del bilancio per il 2022 rispetti il principio in questione.

*Causa C-374/23*

22 SR e RB, giudici del Vilniaus apygardos teismas (Tribunale regionale di Vilnius, Lituania), hanno proposto, un ricorso per risarcimento danni nei confronti della Repubblica di Lituania dinanzi al Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius, Lituania), giudice del rinvio, al fine di ottenere il pagamento di un indennizzo di importo pari a EUR 74 286,09, per SR, e a EUR 95 620,17, per RB. Esse sostengono che la fissazione della loro retribuzione dipenderebbe dalla volontà politica dei poteri esecutivo e legislativo e violerebbe, in particolare, il principio costituzionale di indipendenza dei giudici.

23 SR e RB denunciano l'assenza di una procedura giuridica che consenta a un organo giurisdizionale o a un giudice di obbligare i poteri esecutivo e legislativo a fissare una retribuzione dignitosa, basata su indicatori economici nazionali e commisurata alle responsabilità dei giudici, nonché alle rigorose restrizioni loro imposte, in particolare per quanto riguarda l'esercizio di un'altra attività.

24 La Repubblica di Lituania sostiene, dal canto suo, che la programmazione del bilancio dello Stato e, in particolare, dell'importo della retribuzione dei funzionari statali e dei lavoratori del settore pubblico rientrerebbe nelle prerogative del governo, quali previste dalla Costituzione della Repubblica di Lituania. Inoltre, l'importo di base delle retribuzioni di tali funzionari e lavoratori sarebbe fissato annualmente in funzione delle risorse e dei vincoli finanziari dello Stato, cosicché quest'ultimo non avrebbe potuto aumentare tale importo di base più rapidamente di quanto non abbia fatto. Peraltro, dal 2018 al 2023 detto importo di base sarebbe aumentato in modo regolare e avrebbe avuto un'incidenza economica diretta sulle retribuzioni nel settore privato e sulla retribuzione nazionale media, nonché un impatto significativo sulla crescita del monte retributivo degli organi giurisdizionali. Infine, tale Stato membro ritiene che la fissazione del regime retributivo dei giudici rientri nel potere costituzionale discrezionale ed esclusivo dello Stato e delle sue istituzioni.

25 Il giudice del rinvio precisa che, in forza del combinato disposto dell'articolo 3 e dell'allegato alla legge sulla retribuzione dei giudici, quella dei giudici degli apygardos teismai (tribunali regionali) è calcolata moltiplicando l'importo di base, che era pari a EUR 181 per il 2022 e a EUR 186 per il 2023, per un coefficiente retributivo pari a 17,2, coefficiente che non è variato dal 1° ottobre 2013, fatta eccezione per i giudici degli apylinkės teismai (tribunali distrettuali, Lituania).

26 Senza tener conto del premio di anzianità, la retribuzione dei giudici degli apygardos teismai (tribunali regionali) sarebbe stata di EUR 2 440,85 (lordi) per il 2008 e di EUR 2 362 (lordi) per il 2021, tenuto conto della riforma tributaria intervenuta nel 2019. Pertanto, mentre sembra che le retribuzioni dei giudici siano aumentate di circa l'8% in tredici anni, la retribuzione nominale di un giudice sarebbe, in realtà, diminuita del 3,2% già solo a causa di tale riforma fiscale. Inoltre, dalla fine del 2021 la retribuzione dei giudici sarebbe diminuita, avvicinandosi alla retribuzione media nazionale. Infatti, nel primo trimestre del 2022, la retribuzione media nazionale sarebbe stata pari a EUR 1 729,90, e quella di un giudice pari a EUR 3 113,20. Peraltro, i giudici sarebbero soggetti a obblighi alquanto rigorosi consistenti, in particolare, nell'adottare un comportamento irreprensibile, nell'esercitare le loro funzioni per una stessa retribuzione mensile indipendentemente dal loro carico di lavoro e nel non esercitare altre attività, ad eccezione di quelle relative all'insegnamento e alla creazione.

27 Il giudice del rinvio espone, inoltre, che, secondo le raccomandazioni relative all'importo massimo degli onorari dovuti per l'assistenza di un avvocato o di un praticante avvocato nelle cause civili, approvate nel 2004 dal Ministro della Giustizia della Repubblica di Lituania e dal Consiglio dell'ordine forense di Lituania, l'importo della retribuzione oraria per un avvocato sarebbe pari a EUR 179,9, mentre l'importo della retribuzione oraria lorda di un giudice di un apygardos teismas (Tribunale regionale, Lituania), al netto del premio di anzianità, sarebbe di circa EUR 20. Un siffatto divario costituirebbe una discriminazione, contraria al principio di uguaglianza nonché all'articolo 2 TUE, a danno di questi ultimi rispetto ai giuristi che esercitano professioni comparabili.

28 Il giudice del rinvio rileva infine che dalla sentenza del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117), risulta che l'indipendenza dei giudici implica che la retribuzione dei giudici nazionali sia determinata secondo criteri indipendenti dall'intervento arbitrario dei poteri esecutivo e legislativo, e che il livello di retribuzione dei giudici sia adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano, il che non avverrebbe nel caso di specie.

29 In tale contesto, detto giudice fa valere di essere tenuto a verificare se un regime nazionale di retribuzione dei giudici, che dipende direttamente dalla volontà politica dei poteri legislativo ed esecutivo, sia conforme al diritto dell'Unione e garantisca i valori tutelati dall'articolo 2 TUE nonché il principio di indipendenza dei giudicati sancito all'articolo 47 della Carta.

30 In tali circostanze, il Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se i valori della democrazia, dello Stato di diritto, del rispetto dei diritti dell'uomo 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 essi 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, che sancisce, tra l'altro, l'indipendenza dei giudici, debbano essere interpretate nel senso che esse 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».

#### **Procedimento dinanzi alla Corte**

31 Con decisione della Corte del 23 gennaio 2024, le cause C-146/23 e C-374/23 sono state riunite ai fini della fase orale del procedimento e della sentenza.

#### **Sulla competenza della Corte e sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-374/23**

32 Nelle sue osservazioni scritte, il governo lituano sostiene, in primo luogo, che la Corte non sarebbe competente a statuire sulle questioni sollevate dal giudice del rinvio, dato che il diritto dell'Unione non disciplinerebbe né il livello della retribuzione dei giudici nazionali né le modalità di fissazione, calcolo o pagamento di tale retribuzione.

33 Tuttavia tale argomentazione riguarda, in realtà, l'interpretazione delle disposizioni del diritto primario dell'Unione menzionate dal giudice del rinvio nelle sue questioni. Orbene, l'interpretazione di tali disposizioni rientra manifestamente nella competenza della Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE. Infatti, sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella loro competenza, detti Stati membri sono nondimeno tenuti, nell'esercizio di quest'ultima, a

rispettare gli obblighi loro incombenti in forza del diritto dell'Unione [v., in tal senso, sentenze del 18 maggio 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor din România» e a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punto 111, nonché del 9 gennaio 2024, *G. e a. (Nomina dei giudici ordinari in Polonia)*, C-181/21 e C-269/21, EU:C:2024:1, punti 57 e 58], in particolare quando stabiliscono le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici.

34 Inoltre, l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE è destinato ad applicarsi, da un punto di vista sostanziale, a qualsiasi giudice o organo giurisdizionale nazionale che possa pronunciarsi su questioni relative all'interpretazione o all'applicazione del diritto dell'Unione e rientranti quindi in settori disciplinati da tale diritto, ai sensi di detta disposizione (v., in tal senso, sentenza dell'11 luglio 2024, *Hann-Invest e a.*, C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, punto 36 e giurisprudenza ivi citata). Orbene ciò si verifica, in particolare, nel caso delle due ricorrenti nel procedimento principale nella causa C-374/23, nella loro qualità di giudice presso il *Vilniaus apygardos teismas* (Tribunale regionale di Vilnius).

35 Ne consegue che le questioni sollevate nella causa C-374/23 rientrano nella competenza della Corte.

36 In secondo luogo, il governo lituano eccepisce l'irricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale, per il motivo che le questioni sollevate non avrebbero alcun rapporto con i fatti e l'oggetto del procedimento principale e, pertanto, l'interpretazione richiesta non sarebbe necessaria per risolvere detta controversia. In tal senso esso sottolinea che, nel caso di specie, non sarebbe contestata alcuna misura nazionale specificamente diretta a ridurre la retribuzione dei giudici e che, nel corso del periodo in questione, le retribuzioni dei giudici lituani sarebbero aumentate regolarmente.

37 A tale riguardo secondo giurisprudenza costante, nell'ambito della cooperazione tra la Corte e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve assumersi la responsabilità della futura decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza sia la rilevanza delle questioni che esso sottopone alla Corte. Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione sono assistite da una presunzione di rilevanza e che, allorché le questioni sollevate riguardano l'interpretazione del diritto dell'Unione, la Corte, in via di principio, è tenuta a statuire. Il diniego della Corte di statuire su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale è possibile solo quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia principale, qualora il problema sia di natura teorica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 18 maggio 2021, *Asociația «Forumul Judecătorilor Din România» e a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 e C-397/19, EU:C:2021:393, punti 115 e 116 e giurisprudenza ivi citata).

38 Orbene, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il giudice del rinvio è investito di un ricorso per risarcimento danni diretti contro la Repubblica di Lituania nell'ambito del quale si afferma, in sostanza, che la discrezionalità di cui disporrebbero i poteri legislativo ed esecutivo di tale Stato membro per fissare la retribuzione dei giudici violerebbe il principio di indipendenza di questi ultimi. In tale contesto il giudice del rinvio chiede, al fine di statuire su tali ricorsi, se le modalità di determinazione di tale retribuzione nonché l'importo di quest'ultima siano conformi a tale principio, che deriva dall'articolo 2 e dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, nonché dall'articolo 47 della Carta.

39 Di conseguenza, una risposta alle questioni sollevate nella causa C-374/23, che vertono sull'interpretazione di tali disposizioni, appare necessaria per consentire al giudice del rinvio di statuire sulla controversia principale.

40 Ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale nella causa C-374/23 è ricevibile.

#### **Sulle questioni pregiudiziali**

41 In via preliminare, nei limiti in cui, nella causa C-374/23, la seconda questione verte sull'interpretazione dell'articolo 47 della Carta, si deve sottolineare che il riconoscimento del diritto a un ricorso effettivo, in un determinato caso di specie, presuppone che la persona che lo invoca si avvalga di diritti o libertà garantiti dal diritto dell'Unione o che sia sottoposta a procedimenti penali che costituiscano attuazione del diritto dell'Unione, ai sensi dell'articolo 51, paragrafo 1, della Carta [sentenza del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 34 e giurisprudenza ivi citata].

42 Orbene, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale non risulta che SR e RB soddisfino l'una o l'altra di tali condizioni.

43 Pertanto, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, l'articolo 47 di quest'ultima non è, in quanto tale, applicabile nella causa C-374/23. Nondimeno, poiché l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE impone a tutti gli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare, nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione, una tutela giurisdizionale effettiva ai sensi, in particolare, dell'articolo 47 della Carta, quest'ultima disposizione deve essere debitamente presa in considerazione ai fini dell'interpretazione dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE [sentenze del 20 aprile 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punti 44 e 45, nonché del 22 febbraio 2022 (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punti 36 e 37].

44 Ciò precisato, le questioni sollevate nelle cause C-146/23 e C-374/23, che occorre esaminare congiuntamente, devono essere intese come dirette a stabilire, in sostanza, se l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE, debba essere interpretato nel senso che il principio di indipendenza dei giudici osta a che:

- da un lato, i poteri legislativo ed esecutivo di uno Stato membro fissino discrezionalmente, nella normativa di tale Stato membro, le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici;
- dall'altro lato, i poteri legislativo ed esecutivo di uno Stato membro derogano alla normativa di tale Stato membro, che definisce in modo oggettivo le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici, decidendo di aumentare tale retribuzione in misura minore di quanto previsto da tale normativa, o addirittura di congelarne o ridurne l'importo.

45 A tale riguardo né l'articolo 2, né l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TFUE, né nessun'altra disposizione del diritto dell'Unione impongono agli Stati membri un modello costituzionale preciso che disciplini le relazioni e l'interazione tra i diversi poteri statali, in particolare per quanto riguarda la definizione e la delimitazione delle competenze di questi ultimi. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, TUE, l'Unione rispetta l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale. Tuttavia, nella scelta del rispettivo modello costituzionale gli Stati membri sono tenuti a osservare gli obblighi che derivano, per essi, dal diritto dell'Unione [v., in tal senso, sentenza del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 43 e giurisprudenza ivi citata].

46 Infatti, conformemente alla giurisprudenza costante ricordata al punto 33 della presente sentenza, sebbene l'organizzazione della giustizia negli Stati membri rientri nella loro competenza, questi ultimi sono tuttavia tenuti, nell'esercizio di quest'ultima, a rispettare gli obblighi ad essi

incombenti in forza del diritto dell'Unione e, in particolare, dell'articolo 2 nonché dell'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE [v., in tal senso, sentenza del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 38 e giurisprudenza ivi citata]. Ciò vale in particolare quando stabiliscono le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici.

47 L'articolo 19 TUE, che concretizza il valore dello Stato di diritto affermato all'articolo 2 TUE, affida ai giudici nazionali e alla Corte il compito di garantire la piena applicazione del diritto dell'Unione in tutti gli Stati membri nonché la tutela giurisdizionale spettante ai soggetti in forza di detto diritto. A tal fine è fondamentale preservare l'indipendenza di tali organi [v., in tal senso, sentenza del 2 marzo 2021, A.B. e a. (Nomina dei giudici alla Corte suprema – Ricorsi), C-824/18, EU:C:2021:153, punti 108 e 115 nonché giurisprudenza ivi citata].

48 Il requisito dell'indipendenza degli organi giurisdizionali, inerente al compito di giudicare, rientra infatti nel contenuto essenziale del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva e a un equo processo, che riveste importanza capitale in quanto garanzia della protezione dell'insieme dei diritti riconosciuti ai soggetti dal diritto dell'Unione e della preservazione dei valori comuni agli Stati membri enunciati all'articolo 2 TUE, segnatamente del valore dello Stato di diritto (sentenze dell'11 luglio 2024, Hann-Invest e a., C-554/21, C-622/21 e C-727/21, EU:C:2024:594, punto 49, nonché del 29 luglio 2024, Valančius, C-119/23, EU:C:2024:653, punto 46).

49 La nozione di indipendenza dei giudici presuppone, in particolare, che l'organo di cui trattasi eserciti le sue funzioni giurisdizionali in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, e che esso sia quindi tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e ad influenzare le loro decisioni. Orbene, al pari dell'inamovibilità dei membri dell'organo di cui trattasi, il fatto che questi ultimi percepiscano una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano costituisce una garanzia inerente all'indipendenza dei giudici (sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punti 44 e 45, nonché del 7 febbraio 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, punto 66).

50 Più specificamente, conformemente al principio di separazione dei poteri che caratterizza il funzionamento di uno Stato di diritto, l'indipendenza dei giudici nei confronti dei poteri legislativo ed esecutivo deve essere garantita [sentenze del 19 novembre 2019, A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema), C-585/18, C-624/18 e C-625/18, EU:C:2019:982, punto 124; del 20 aprile 2021, Republika, C-896/19, EU:C:2021:311, punto 54, nonché del 22 febbraio 2022, RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale), C-430/21, EU:C:2022:99, punto 42].

51 Ciò posto, il solo fatto che i poteri legislativo ed esecutivo di uno Stato membro siano coinvolti nella determinazione della retribuzione dei giudici non è, in quanto tale, idoneo a creare una dipendenza dei giudici rispetto a tali poteri né a generare dubbi quanto alla loro indipendenza o imparzialità. Come sottolineato dalla Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, gli Stati membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nell'elaborazione del loro bilancio e nella ponderazione delle diverse voci di spesa pubblica. Tale ampio margine di discrezionalità include la determinazione del metodo di calcolo di dette spese e, in particolare, della retribuzione dei giudici. I poteri legislativo ed esecutivo nazionali si trovano infatti nella posizione migliore per tener conto del particolare contesto socioeconomico dello Stato membro, in cui tale bilancio deve essere elaborato e l'indipendenza dei giudici dev'essere garantita.

52 Ciò non toglie che le norme nazionali relative alla retribuzione dei giudici non devono far sorgere nelle persone dubbi legittimi quanto all'impermeabilità dei giudici interessati rispetto a elementi esterni e alla loro neutralità rispetto agli interessi contrapposti (v., per analogia, sentenza del 20 aprile 2021, Repubblica, C-896/19, EU:C:2021:311, punti 56 e 57).

53 A tal fine le carte, relazioni e altri documenti redatti dagli organi del Consiglio d'Europa o appartenenti al sistema delle Nazioni Unite possono fornire indicazioni pertinenti ai fini dell'interpretazione del diritto dell'Unione in presenza di disposizioni nazionali adottate in materia.

54 Per quanto riguarda, in primo luogo, le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici occorre, sotto un primo aspetto, conformemente al principio di certezza del diritto, che tali modalità siano determinate dalla legge, la quale può prevedere l'intervento delle parti sociali, in particolare delle organizzazioni che rappresentano i giudici interessati. In tale contesto, la trasparenza della procedura legislativa contribuisce a garantire l'indipendenza dei giudici.

55 A tal riguardo, il punto 11 dei «Principi fondamentali sull'indipendenza della magistratura», adottati dal settimo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione della criminalità e il trattamento dei reati, tenutosi a Milano dal 26 agosto al 6 settembre 1985, prevede che l'adeguata remunerazione dei giudici debba essere «garantita per legge». Analogamente, la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, intitolata «Sui giudici: indipendenza, efficacia e responsabilità», adottata il 17 novembre 2010 (in prosieguo: la «raccomandazione del Comitato dei Ministri del 2010»), enuncia, al punto 53, che «[l]e regole fondamentali in tema di remunerazione dei giudici professionali devono essere stabilite per legge».

56 Peraltro il principio di indipendenza dei giudici, in combinato disposto con il principio di certezza del diritto, richiede che le modalità di determinazione della loro retribuzione siano oggettive, prevedibili, stabili e trasparenti, in modo da escludere qualsiasi intervento arbitrario dei poteri legislativo ed esecutivo dello Stato membro interessato.

57 Sotto un secondo aspetto, come menzionato al punto 49 della presente sentenza, il fatto che i giudici percepiscano una retribuzione di livello adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano costituisce una garanzia inerente alla loro indipendenza.

58 A tal riguardo dalla giurisprudenza derivante dalla sentenza del 7 febbraio 2019, Escibano Vindel (C-49/18, EU:C:2019:106, punti 70, 71 e 73), risulta che il livello retributivo dei giudici deve essere tanto elevato, tenuto conto del contesto socioeconomico dello Stato membro interessato, da conferire loro un'indipendenza economica certa, tale da tutelarli dal rischio che eventuali interventi o pressioni esterni possano nuocere alla neutralità delle decisioni che essi devono adottare. Pertanto, il livello di detta retribuzione deve essere tale da proteggere i giudici dal rischio di corruzione.

59 Il punto 54 della raccomandazione del Comitato dei Ministri del 2010 enuncia che «[l]a retribuzione dei giudici deve essere commisurata al loro ruolo professionale e alle loro responsabilità, ed essere di livello sufficiente a renderli immuni da qualsiasi pressione volta ad influenzare le loro decisioni». Il punto 57 della motivazione di tale raccomandazione precisa che «[u]n livello di retribuzione adeguato è un elemento chiave della lotta contro la corruzione dei giudici e mira a tutelarli da pressioni che possono essere esercitate».

60 Pertanto, la retribuzione dei giudici può variare in funzione dell'anzianità e della natura delle funzioni loro assegnate. In ogni caso, essa deve sempre essere adeguata all'importanza delle funzioni che esercitano.

61 La valutazione dell'adeguatezza della retribuzione dei giudici presuppone che vengano presi in considerazione, oltre allo stipendio ordinario di base, i diversi premi e indennità che essi

percepiscono, in particolare a titolo dell'anzianità o delle funzioni loro affidate, ma anche un'eventuale esenzione dai contributi previdenziali.

62 Inoltre, l'adeguatezza della retribuzione dei giudici deve essere valutata tenendo conto della situazione economica, sociale e finanziaria dello Stato membro interessato, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni. In tale prospettiva, è opportuno confrontare la retribuzione media dei giudici con la retribuzione media in detto Stato, come evidenziato in particolare dal rapporto di valutazione sui sistemi giudiziari europei redatto nel 2020 dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) (pag. 68).

63 Peraltro, come risulta da tale rapporto (pag. 67), al fine di garantire l'indipendenza dei giudici e, più in generale, la qualità della giustizia in uno Stato di diritto, «[l]e politiche della giustizia dovrebbero altresì tener conto delle retribuzioni delle altre professioni legali per rendere attraente la professione di giudice per gli operatori del diritto altamente qualificati». Non se ne può tuttavia dedurre che il principio di indipendenza dei giudici osti a che la retribuzione dei giudici sia fissata a un livello inferiore a quello della retribuzione media di altri professionisti legali, in particolare quelli che esercitano una libera professione, come gli avvocati, dal momento che questi ultimi si trovano manifestamente in una situazione diversa da quella dei giudici.

64 Sotto un terzo aspetto, le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici devono poter essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo secondo le modalità procedurali previste dal diritto dello Stato membro interessato.

65 In secondo luogo, per quanto riguarda la possibilità, per i poteri legislativo ed esecutivo di uno Stato membro, di derogare alla normativa nazionale, che definisce in modo oggettivo le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici, decidendo di aumentare tale retribuzione in misura minore di quanto previsto da tale normativa, o addirittura di congelarne o ridurre l'importo, l'adozione di siffatte misure derogatorie deve anch'essa soddisfare un certo numero di requisiti.

66 Sotto un primo aspetto, una misura derogatoria come quella di cui al punto precedente, al pari delle norme generali relative alla determinazione della retribuzione dei giudici cui essa deroga, deve essere prevista dalla legge. Inoltre, le modalità di retribuzione dei giudici previste da tale misura derogatoria devono essere oggettive, prevedibili e trasparenti.

67 Sotto un secondo aspetto, detta misura derogatoria deve essere giustificata da un obiettivo di interesse generale, quale un'esigenza imperativa di eliminazione di un disavanzo pubblico eccessivo, ai sensi dell'articolo 126, paragrafo 1, TFUE (v., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 46, e del 7 febbraio 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, punto 67).

68 Tuttavia, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 60 delle sue conclusioni, la possibilità per uno Stato membro di avvalersi di una siffatta esigenza imperativa non presuppone l'apertura nei suoi confronti di una procedura ai sensi del protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato ai Trattati UE e FUE.

69 Le motivazioni di bilancio che abbiano giustificato l'adozione di una misura derogatoria alle norme di diritto ordinario in materia di retribuzione dei giudici devono essere chiaramente espresse. Inoltre, fatte salve circostanze eccezionali debitamente giustificate, tali misure non devono riguardare specificamente i soli membri degli organi giurisdizionali nazionali e devono inserirsi in un quadro più generale, volto a far sì che un insieme più ampio di membri del pubblico impiego nazionale contribuisca allo sforzo di bilancio perseguito (v., in tal senso, sentenze del 27 febbraio 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, punto 49, e del 7 febbraio 2019, Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, punto 67).

70 A tal riguardo, il punto 54 della raccomandazione del Comitato dei Ministri del 2010 prevede che «[d]evono essere adottate specifiche disposizioni di legge per garantire che non possa essere disposta una riduzione delle retribuzioni rivolta specificamente ai giudici». Per contro, come precisa il punto 57 della motivazione di tale raccomandazione, «[l]a disposizione relativa alla mancata riduzione della retribuzione dei giudici specificamente non osta a una riduzione della retribuzione nell'ambito delle politiche pubbliche volte alla riduzione generale delle retribuzioni dei membri del servizio pubblico».

71 Pertanto, quando uno Stato membro adotta misure restrittive di bilancio che colpiscono i suoi funzionari e i suoi agenti pubblici esso può, in una società caratterizzata dalla solidarietà, come sottolineato dall'articolo 2 TUE, decidere di applicare tali misure anche ai giudici nazionali.

72 Sotto un terzo aspetto, conformemente al principio di proporzionalità, che costituisce un principio generale del diritto dell'Unione [sentenza dell'8 marzo 2022, *Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto)*, C-205/20, EU:C:2022:168, punto 31], una misura derogatoria come quella di cui al punto 65 della presente sentenza deve essere idonea a garantire la realizzazione dell'obiettivo di interesse generale perseguito, limitarsi allo stretto necessario per conseguirlo e non essere sproporzionata rispetto a detto obiettivo, il che implica la ponderazione dell'importanza di quest'ultimo e della gravità dell'ingerenza nel principio di indipendenza dei giudici.

73 A tale titolo una misura di questa natura, pur appearing idonea alla realizzazione dell'obiettivo di interesse generale di cui al punto 67 della presente sentenza, deve tuttavia rimanere eccezionale e temporanea, in quanto non deve applicarsi oltre il periodo necessario alla realizzazione dell'obiettivo legittimo perseguito, quale l'eliminazione di un disavanzo pubblico eccessivo.

74 Inoltre, l'incidenza di detta misura sulla retribuzione dei giudici non deve essere sproporzionata rispetto all'obiettivo perseguito.

75 Sotto un quarto aspetto, la salvaguardia dell'indipendenza dei giudici richiede che, nonostante l'applicazione nei loro confronti di una misura di restrizione di bilancio, e quand'anche una siffatta misura sia connessa all'esistenza di una grave crisi economica, sociale e finanziaria, il livello della retribuzione dei giudici sia sempre adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano, affinché essi restino al riparo da interventi o pressioni esterni idonei a mettere a repentaglio la loro indipendenza di giudizio e a influenzare le loro decisioni, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 49 della presente sentenza.

76 Sotto un quinto aspetto, una misura derogatoria come quella di cui al punto 65 della presente sentenza deve poter essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo, alle condizioni menzionate al punto 64 della presente sentenza.

77 Sebbene, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 267 TFUE, non spetti alla Corte applicare le norme del diritto dell'Unione a una determinata fattispecie, essa può, al fine di fornire una risposta utile ai giudici del rinvio, dare loro indicazioni tratte dai fascicoli dei procedimenti principali nonché dalle osservazioni scritte di cui dispone, idonee a consentire a tali giudici di statuire (v., in tal senso, sentenze del 20 giugno 1991, *Newton*, C-356/89, EU:C:1991:265, punto 10; del 16 luglio 2015, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria*, C-83/14, EU:C:2015:480, punto 71, nonché del 7 novembre 2024, *Centro di Assistenza Doganale Mellano*, C-503/23, EU:C:2024:933, punto 85).

78 Nella causa C-146/23, spetta al giudice del rinvio verificare se, come sostenuto dal governo polacco dinanzi alla Corte, le misure derogatorie all'articolo 91, paragrafo 1c, della legge sull'ordinamento giudiziario applicabili nel 2022 e nel 2023 rispondessero a un obiettivo di interesse generale consistente nel riassegnare risorse di bilancio in un contesto caratterizzato dalla pandemia

di COVID-19, dall'aggressione dell'Ucraina da parte della Federazione russa e dal conseguente aumento senza precedenti dei prezzi dell'energia.

79 Dato che l'articolo 8 della legge di accompagnamento del bilancio per il 2022 e l'articolo 8 della legge di accompagnamento del bilancio per il 2023 riguardavano specificamente la retribuzione dei giudici e dei procuratori, siffatte misure devono essere considerate, a prima vista, tali da ledere il principio di indipendenza dei giudici. Tuttavia, tenuto conto delle considerazioni esposte ai punti 69 e 70 della presente sentenza e alla luce degli elementi adottati dal governo polacco dinanzi alla Corte, non si può escludere, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare, che tali misure, pur riguardando specificamente i giudici, rientrino nell'ambito di riforme più ampie che incidano anche sulla retribuzione di altre categorie di funzionari o agenti pubblici. In particolare, secondo tali elementi, dette misure potrebbero essere dirette, in realtà, ad applicare, in modo differito, ai giudici misure restrittive di bilancio di cui altre categorie di funzionari o agenti pubblici siano state oggetto nel corso degli anni precedenti.

80 Peraltro, con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, risulta che entrambe le disposizioni nazionali di cui al punto precedente sono state applicate ciascuna solo per un anno. Le misure retributive di cui trattasi nel procedimento principale paiono quindi avere carattere eccezionale e temporaneo, il che sembra confermare il fatto che il meccanismo di calcolo delle retribuzioni previsto all'articolo 91 della legge sull'ordinamento giudiziario non sia stato abrogato e che esso sia stato nuovamente applicato nel 2024, come osservato dal governo polacco e dalla Commissione all'udienza dinanzi alla Corte.

81 Risulta inoltre dal fascicolo di cui dispone la Corte che, sempre con riserva di verifica da parte del giudice del rinvio, tali misure non hanno avuto l'effetto di privare XL del suo diritto di percepire una retribuzione che, tenuto conto del contesto economico, sociale e finanziario dello Stato membro interessato e della retribuzione media in quest'ultimo, fosse adeguata all'importanza delle funzioni che esercita. Infatti, benché abbiano potuto tradursi in una perdita di potere d'acquisto di XL, non sembra che tali misure, secondo le indicazioni contenute in tale fascicolo, abbiano ridotto l'importo della sua retribuzione, la quale sarebbe stata congelata nel corso del 2021 e sarebbe aumentata del 4,37% nel 2022 e del 7,8% nel 2023. Del resto, il governo polacco e la Commissione hanno sottolineato che, includendo i vari premi, nonché l'esenzione dai contributi previdenziali di cui beneficiano i giudici polacchi, che rappresenta un risparmio di quasi il 14% della retribuzione lorda, la loro retribuzione è rimasta, durante tale periodo, superiore al triplo della retribuzione media in Polonia.

82 Infine, il rinvio pregiudiziale operato dal Sąd Rejonowy w Białymstoku (Tribunale circondariale di Białystok) nella causa C-146/23 è sufficiente ad attestare la possibilità di un controllo giurisdizionale effettivo delle misure retributive di cui trattasi nel procedimento principale.

83 Pertanto, e fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, non risulta che l'articolo 8 della legge di accompagnamento del bilancio per il 2022 e l'articolo 8 della legge di accompagnamento del bilancio per il 2023 abbiano disatteso gli obblighi derivanti dal principio di indipendenza dei giudici, quale deriva dall'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE.

84 Per quanto riguarda la causa C-374/23, da un lato, dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che la determinazione della retribuzione dei giudici degli apygardos teismai (tribunali regionali) si fonda su una base legale, vale a dire l'articolo 3 della legge sulla retribuzione dei giudici, la quale prevede che l'importo di base di tale retribuzione sia fissato ogni anno dai poteri legislativo ed esecutivo a un livello che non può essere inferiore a quello dell'anno precedente e che esso deve tener conto di una serie di criteri oggettivi, come il tasso di inflazione annuo dell'anno precedente,

che dipende dall'indice nazionale dei prezzi al consumo, l'importo della retribuzione minima mensile e l'impatto di altri fattori che incidono sul livello e sull'andamento della retribuzione media nel settore pubblico. Dall'altro lato, in considerazione di tali elementi, e fatta salva la verifica da parte del giudice del rinvio, tali modalità appaiono oggettive, prevedibili, stabili e trasparenti.

85 Volendo supporre che il giudice del rinvio intenda mettere in discussione l'adeguatezza della retribuzione percepita da SR e da RB, è stato rilevato al punto 62 della presente sentenza che l'adeguatezza della retribuzione dei giudici deve essere valutata tenendo conto della situazione economica, sociale e finanziaria dello Stato membro interessato e confrontando la retribuzione media dei giudici con la retribuzione media in detto Stato.

86 Orbene, come risulta dal rapporto di valutazione sui sistemi giudiziari europei redatto nel 2022 dalla CEPEJ (pag. 80), nel 2020 la retribuzione lorda media dei giudici lituani corrispondeva, all'inizio della carriera, a 2,1 volte la retribuzione lorda media in Lituania e a 2,9 volte tale retribuzione lorda media per i giudici del Lietuvos Aukščiausiasis Teismas (Corte suprema di Lituania).

87 È vero che il giudice del rinvio menziona anche una riforma tributaria intervenuta nel 2019, che avrebbe comportato una diminuzione della retribuzione nominale di tali giudici. Tuttavia, in assenza della benché minima indicazione su tale riforma nella decisione di rinvio, il fatto che venga invocata l'applicazione di quest'ultima ai giudici non può, di per sé, essere sufficiente per concludere nel senso dell'esistenza di una violazione del principio di indipendenza dei giudici.

88 Di conseguenza, e fatte salve le verifiche che spetta al giudice del rinvio effettuare, non risulta, nella causa C-374/23, che le modalità di determinazione della retribuzione percepita da SR e RB nel corso del periodo di cui trattasi nel procedimento principale abbiano violato tale principio.

89 Infine, il rinvio pregiudiziale operato dal Vilniaus apygardos administracinis teismas (Tribunale amministrativo regionale di Vilnius) in tale causa è sufficiente ad attestare la possibilità di un controllo giurisdizionale effettivo delle misure retributive di cui trattasi nel procedimento principale in detta causa.

90 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, occorre rispondere alle questioni sollevate nelle cause C-146/23 e C-374/23 dichiarando che l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE, deve essere interpretato nel senso che il principio di indipendenza dei giudici non osta a che:

- da un lato, i poteri legislativo ed esecutivo di uno Stato membro determinino la retribuzione dei giudici purché tale determinazione non rientri nell'esercizio di un potere arbitrario, ma si basi su modalità che:
  - siano previste dalla legge,
  - siano oggettive, prevedibili, stabili e trasparenti,
  - assicurino ai giudici un livello di retribuzione adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano, tenuto conto della situazione economica, sociale e finanziaria dello Stato membro interessato e della retribuzione media in tale Stato membro, e
  - possano essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo secondo le modalità procedurali previste dal diritto di tale Stato membro;
- dall'altro lato, i poteri legislativo ed esecutivo di uno Stato membro derogano alla normativa nazionale, che definisce in modo oggettivo le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici, decidendo di aumentare tale retribuzione in misura minore di quanto previsto da tale normativa, o addirittura di congelarne o ridurne l'importo, purché una siffatta misura derogatoria non rientri nell'esercizio di un potere arbitrario ma:

- sia prevista dalla legge,
- stabilisca modalità di retribuzione oggettive, prevedibili e trasparenti,
- sia giustificata da un obiettivo di interesse generale perseguito nell'ambito di misure che, fatte salve circostanze eccezionali debitamente giustificate, non riguardino specificamente i giudici ma incidano, più in generale, sulla retribuzione di categorie di funzionari o agenti pubblici,
- sia necessaria e strettamente proporzionata al conseguimento di tale obiettivo, il che presuppone che essa rimanga eccezionale e temporanea e che non pregiudichi l'adeguatezza della retribuzione dei giudici all'importanza delle funzioni da essi svolte, e
- possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo secondo le modalità procedurali previste dal diritto dello Stato membro interessato.

### **Sulle spese**

91 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi ai giudici nazionali, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

**L'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 2 TUE, deve essere interpretato nel senso che il principio di indipendenza dei giudici non osta a che:**

**– da un lato, i poteri legislativo ed esecutivo di uno Stato membro determinino la retribuzione dei giudici purché tale determinazione non rientri nell'esercizio di un potere arbitrario ma si basi su modalità che:**

- siano previste dalla legge,
- siano oggettive, prevedibili, stabili e trasparenti,
- assicurino ai giudici un livello di retribuzione adeguato all'importanza delle funzioni che esercitano, tenuto conto della situazione economica, sociale e finanziaria dello Stato membro interessato e della retribuzione media in tale Stato membro, e

**– possano essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo secondo le modalità procedurali previste dal diritto di tale Stato membro;**

**– dall'altro lato, i poteri legislativo ed esecutivo di uno Stato membro derogano alla normativa nazionale, che definisce in modo oggettivo le modalità di determinazione della retribuzione dei giudici, decidendo di aumentare tale retribuzione in misura minore di quanto previsto da tale normativa, o addirittura di congelarne o ridurne l'importo, purché una siffatta misura derogatoria non rientri nell'esercizio di un potere arbitrario ma:**

- sia prevista dalla legge,
- stabilisca modalità di remunerazione oggettive, prevedibili e trasparenti;
- sia giustificata da un obiettivo di interesse generale perseguito nell'ambito di misure che, fatte salve circostanze eccezionali debitamente giustificate, non riguardino specificamente i giudici ma incidano, più in generale, sulla retribuzione di categorie di funzionari o agenti pubblici,
- sia necessaria e strettamente proporzionata al conseguimento di tale obiettivo, il che presuppone che essa rimanga eccezionale e temporanea e che non pregiudichi l'adeguatezza della retribuzione dei giudici all'importanza delle funzioni da essi svolte, e
- possa essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo secondo le modalità procedurali previste dal diritto dello Stato membro interessato.

Firme