

Sulla modalità di determinazione della misura massima della retribuzione dei dipendenti pubblici

di G. Leotta - 14 agosto 2025

L'antefatto

Un presidente di sezione del Consiglio di Stato si trova nella condizione di svolgere alcuni prestigiosi incarichi extra-istituzionali. In particolare, viene eletto quale componente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa e designato quale componente della Commissione tributaria regionale del Lazio-Roma.

Senonché, la sua amministrazione datrice di lavoro ritiene che il cumulo delle attività svolte abbia determinato lo “sforamento” del cosiddetto tetto retributivo previsto dalla normativa *ratione temporis* vigente (v. art. 23-ter, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 convertito, con modificazioni, con l. 22 dicembre 2011, n. 214 ed art. 13, comma 1, del d.l. 24 aprile 2014, n.66, convertito, con modificazioni, con l. 23 giugno 2014, n. 89) e, di conseguenza, procede a rideterminare il trattamento economico spettante al magistrato ed a recuperare quanto corrisposto in asserita eccedenza.

L'impugnazione dinanzi al TAR per il Lazio e la decisione di primo grado n. 6669 del 18 giugno 2020 (Sezione Seconda Quater)

Il magistrato in questione impugna i provvedimenti datoriali dinanzi al competente TAR e ne richiede l'annullamento/disapplicazione con contestuale declaratoria del proprio diritto a non subire alcuna trattenuta/detrazione e conseguente condanna dell'amministrazione alla restituzione delle somme indebitamente recuperate e trattenute maggiorate degli interessi legali e della rivalutazione monetaria.

Con il motivo di doglianza avanzato in via principale, il ricorrente rileva che il regime del tetto massimo retributivo non avrebbe potuto essere applicato al suo caso in ragione dell'antecedenza cronologica degli incarichi svolti rispetto al 1° maggio 2024, momento in cui era entrato in vigore. In maniera diversa, avrebbe dovuto applicarsi in via estensiva/analogica la disposizione derogatoria introdotta con l'art. 1, comma 489 l. n. 147/2013 che, con riferimento ai soggetti già titolari di trattamenti pensionistici erogati da gestioni previdenziali pubbliche, esonera dall'applicazione del divieto di cumulo oltre il tetto massimo «*i contratti e gli incarichi in corso fino alla loro naturale scadenza prevista negli stessi*». Ciò al fine di evitare ingiustificate disparità di trattamento – idonee a frustrare alcuni principi e diritti costituzionali – con riferimento alla posizione di altri componenti del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa ovvero di altri giudici tributari che non avevano subito alcuna “trattenuta” sebbene avessero svolto la medesima attività.

Con una serie di ulteriori motivi, in via subordinata il magistrato si sofferma altresì sulla ritenuta incostituzionalità delle disposizioni (ovverosia gli artt. 23-ter, comma 1, del d.l. n. 201/2011 e 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014) che avevano provocato l'asserita lesione del suo diritto in quanto foriere di disparità di trattamento e, dunque, in contrasto con il principio di ragionevolezza poiché regolanti in maniera opposta situazioni sostanzialmente identiche.

Per altro verso, evidenzia l'asserita violazione del principio di indipendenza e ad autonomia della magistratura che andrebbe salvaguardato anche sotto il profilo economico ed assume anche la violazione del principio dell'affidamento determinata dal mancato rispetto dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) in ragione dell'adozione di norme ad efficacia retroattiva impattanti su posizioni giuridiche soggettive consolidate. Infine, ritiene la decurtazione subita non conforme ai precetti declinati nell'art. 36 Cost., che impone una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro, e nell'art. 38 Cost., in considerazione dell'incidenza della retribuzione sul trattamento pensionistico.

Il Tribunale di prime cure rigetta tutti i motivi di doglianza richiamando la sentenza dalla Corte Costituzionale del 26 maggio 2017, n. 124 il cui processo logico-valutativo può essere così schematizzato: i) la disciplina relativa al limite massimo alle retribuzioni nel settore pubblico ed al cumulo tra retribuzioni e pensioni ha la funzione di ripartire in maniera congrua e trasparente risorse che, nella congiuntura data, risultano abbastanza limitate; ii) il carattere limitato delle risorse disponibili obbliga il legislatore ad operare scelte coerenti e finalizzate a bilanciare molteplici valori di rango costituzionale; iii) di conseguenza, al legislatore non è preclusa l'adozione di un limite massimo alle retribuzioni ed al cumulo tra retribuzioni e pensioni a condizione che la scelta, volta a bilanciare i diversi valori coinvolti, non sia manifestamente irragionevole e risulti rispettosa di requisiti rigorosi volti a razionalizzare la spesa pubblica tenendo conto delle risorse concretamente disponibili.

Sulla base di tali considerazioni, il TAR conclude nel senso che le norme censurate, giustificate dalla necessità di contenere la spesa pubblica e di utilizzare le risorse disponibili contenendo tutti gli interessi e valori "in gioco", non risulterebbero né illogiche, né irragionevoli, né discriminatorie, giacché le previste ipotesi di esenzione dal divieto di cumulo oltre il tetto massimo si riferiscono a posizioni differenti rispetto a quella del ricorrente (e di coloro che si trovano in una posizione analoga alla sua). Ancorare detto limite massimo ad un importo predeterminato con riferimento alla retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione realizzerebbe un corretto equilibrio di tutti i principi costituzionali coinvolti e non sacrificerebbe in maniera indebita il diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro svolto.

Pertanto, il divieto di percepire un trattamento economico annuo onnicomprensivo non superiore a quello del primo presidente della Corte di cassazione deve essere ritenuto rispondente ad un evidente obiettivo d'interesse pubblico che il legislatore è legittimato a declinare in maniera discrezionale quanto all'entità del contenimento della spesa ed alla sua congruità con i principi e i valori costituzionali coinvolti.

A suffragio di tale conclusione, il TAR fa riferimento anche all'ulteriore pronuncia della Corte Costituzionale del 10 novembre 2017, n. 236 – avente ad oggetto la disposizione (art. 9 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90) che aveva esteso il citato regime del "tetto retributivo" anche con riferimento compensi degli avvocati dipendenti delle amministrazioni pubbliche (inclusi gli avvocati dello Stato) – per ribadire che al legislatore non risulta affatto interdotta la facoltà di emanare norme che modifichino in senso sfavorevole al privato la disciplina dei rapporti di durata.

In definitiva, le limitazioni e decurtazioni imposte dalla normativa censurata vengono considerate pienamente coerenti con le esigenze di bilancio e di contenimento della spesa pubblica e, di conseguenza, inidonee a ritenere configurabile un legittimo affidamento meritevole di tutela in capo ai privati.

L'appello dinanzi al Consiglio di Stato e la rimessione della questione incidentale di costituzionalità con ordinanza n.9119 del 13 novembre 2024(Sezione Quinta)

In sede di gravame, il magistrato reitera tutte le doglianze ritenute infondate dal TAR. In particolare, insiste nel segnalare che il trattamento economico a lui dovuto nella sua qualità di componente effettivo del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa era stato di fatto azzerato ed evidenzia che tale circostanza aveva generato una sperequazione rispetto ad altri componenti dell'organo di autogoverno della magistratura amministrativa che, al contrario, avevano percepito detto emolumento.

Sotto questo profilo, la reiterata questione di costituzionalità appare al Collegio di secondo grado rilevante e non manifestamente infondata. La necessità di scrutinare la legittimità costituzionale della normativa censurata viene fatta discendere dal potenziale contrasto coi principi di autonomia e indipendenza della magistratura (sanciti dagli artt. 104 e 108 Cost. con riferimento alla giurisdizione ordinaria ed alle giurisdizioni speciali, fra cui rientra quella amministrativa) in ragione della sua possibile incidenza sulla composizione dell'organo di autogoverno, presidio e, al tempo stesso, strumento di garanzia di tali principi.

In particolare, l'argomentazione svolta poggia sulla disposizione contenuta nell'art.104, comma 4, Cost. secondo cui i due terzi dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura devono essere eletti tra gli appartenenti alle varie categorie di magistrati. Questo principio di "corrispondenza rappresentativa" fra la composizione di quell'organo e la composizione del corpo elettorale che la esprime sarebbe rinvenibile anche con riferimento alla composizione del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, che contempla la presenza di sei componenti in rappresentanza dei magistrati dei vari TAR e quattro in rappresentanza dei magistrati del Consiglio di Stato (v. l. 27 aprile 1982, n. 186 poi modificata dalla l. 21 luglio 2000, n. 205).

Senonché, secondo i giudici di Palazzo Spada, la previsione di una soglia massima alle retribuzioni del pubblico dipendente solleva dubbi di costituzionalità per la parte in cui produce l'effetto di azzerare la prevista indennità di funzione con riferimento a tutti i magistrati a cui ne impedisce di fatto la percezione. Tale azzeramento potrebbe influenzare in via indiretta la composizione dell'organo di autogoverno della magistratura amministrativa ed incidere sulla sua rappresentatività della categoria e, a cascata, sull'indipendenza della giurisdizione. Anzi, non dovrebbe dubitarsi del fatto che la misura è idonea a scoraggiare – e, in ipotesi estrema, addirittura ad impedire – la partecipazione alla competizione elettorale da parte di quella specifica categoria dei magistrati che fruisce già di un trattamento economico prossimo o pari alla soglia massima.

Per tali ragioni il Consiglio di Stato – assumendo una possibile violazione degli articoli 104, comma 4, e 108, comma 2, Cost. – decide di investire la Corte costituzionale del sindacato di costituzionalità con riferimento alla normativa più volte richiamata nella parte in cui considera utile, al fine del raggiungimento della soglia massima, anche l'indennità di mandato

elettorale spettante ai componenti togati eletti negli organi di autogoverno della magistratura ordinaria e delle magistrature speciali.

Il giudizio di legittimità costituzionale e la sentenza del 28 luglio 2025, n. 135

Investita della questione, la Corte costituzionale non aderisce alla ricostruzione del giudice *a quo*. Con un'affermazione che suona come una secca bocciatura, evidenzia che invero «*non emerge dall'impianto costituzionale alcuna esigenza, né in termini di riserva né in termini di favor, alla stregua della quale i titolari degli uffici direttivi, di primo o di secondo grado, debbano trovare necessaria rappresentanza tra i membri elettivi del Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa*». Ed infatti, ad un attento esame, la normativa sull'ordinamento della giurisdizione amministrativa attribuisce rilievo alla sola distinzione fra magistrati amministrativi di primo e di secondo grado e non anche al profilo della funzione ricoperta (direttiva o non direttiva).

Per motivare la propria decisione, il Giudice delle leggi prende le mosse dalla propria giurisprudenza (sentenze n. 1/1978, n. 223/2012, n. 42/1993 e n. 238/1990) al fine di ricordare e ribadire che la remunerazione dell'attività svolta dai magistrati – e dunque anche l'indennità di funzione prevista per lo svolgimento di incarichi elettivi – rappresenta una garanzia a tutela della loro autonomia e indipendenza: «*il precetto costituzionale dell'indipendenza dei magistrati...va salvaguardato anche sotto il profilo economico...evitando tra l'altro che [i magistrati] siano soggetti a periodiche rivendicazioni nei confronti degli altri poteri*» (sentenza n. 223/2012).

D'altronde, il profilo dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura è una degli architravi dello Stato di diritto che presuppone «*la distinzione tra la funzione del disporre, attribuita agli organi del circuito democratico-rappresentativo, e quella del provvedere in via amministrativa e del giudicare, attribuita agli organi scelti sulla base del criterio tecnico-attitudinale*». Pertanto, se tale profilo (al pari di altri, fra cui anche il diritto di difesa riconosciuto dall'art. 24 Cost.) «*contribuisce in modo essenziale a determinare il patrimonio di tutele che spettano ai consociati nel loro rapportarsi con l'esercizio delle funzioni giurisdizionali*», ne deve derivare che la retribuzione dei magistrati impatta necessariamente su di esso giacché l'elemento economico «*difficilmente potrebbe essere considerato avulso...da una congrua ed effettiva garanzia della posizione di indipendenza tout court*».

Tale conclusione appare confortata anche dalla più recente decisione della giurisprudenza della CGUE (sentenza 25 febbraio 2025, cause riunite C-146/23 e C-374/23, Sad Rejonowy w Białymstoku) che ha escluso che il legislatore nazionale possa essere ritenuto legittimato a diminuire in modo permanente il trattamento retributivo complessivo dei magistrati.

Più precisamente, una eventuale misura derogatoria del normale trattamento economico dei magistrati può essere considerata conforme al diritto dell'Unione laddove: i) non è frutto dell'esercizio di un potere arbitrario ma è prevista dalla legge; ii) stabilisce modalità di remunerazione oggettive, prevedibili e trasparenti; iii) risulta giustificata da un obiettivo di interesse generale perseguito nell'ambito di misure che, fatte salve circostanze eccezionali, non riguardano specificamente la magistratura ma incidono in maniera generale su più categorie di funzionari o agenti pubblici; iv) risulta necessaria e strettamente proporzionata al conseguimento del predetto obiettivo; v) ha carattere eccezionale e temporaneo; vi) non pre-

giudica l'adeguatezza della retribuzione dei magistrati rispetto all'importanza delle funzioni da essi svolte; vii) è sottoposta al controllo giurisdizionale secondo le modalità procedurali previste dal diritto interno.

Orbene, ad avviso della Consulta, l'esame della normativa vigente alla luce di queste considerazioni fa emergere che l'art. 23-ter del d.l. n. 201/2011, come convertito, ha effettivamente salvaguardato il «nesso tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro...anche con riguardo alle prestazioni più elevate» (sentenza n. 27/2022) ancorando il limite massimo retributivo per i dipendenti pubblici ad un importo parametrato alla retribuzione del primo presidente della Corte di cassazione.

Tuttavia, mentre il legislatore in una prima fase ha determinato il massimale retributivo agganciandolo alle dinamiche stipendiali dell'alta carica senza incidere su di esse, in una seconda fase – con l'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, come convertito – ha riparametrato il valore massimo degli emolumenti percepibili dal titolare di tale carica (all'epoca quantificabile in circa 312.000 euro lordi annui) fissando una soglia inferiore a quella precedente (240.000 euro lordi annui).

Quest'ultima disposizione ha potuto essere considerata giustificata, e dunque costituzionalmente tollerabile, fintantoché ha avuto carattere temporaneo e transitorio (sentenza n. 124/2017).

Ma, a distanza di oltre dieci anni dalla sua adozione, deve trarsi una conclusione opposta. I dati ufficiali dimostrano che il risparmio di spesa si è attestato su livelli irrisori presumibilmente in ragione del fatto che i dipendenti pubblici titolari di posizioni retributive elevate (integranti la soglia massima o attestata su livelli molto vicini a questa) hanno preferito rinunciare all'assolvimento di incarichi ulteriori – che, di fatto, avrebbero dovuto svolgere a titolo gratuito – con l'effetto di privare il sistema dell'apporto di elevate professionalità. Pertanto, a consuntivo, nel giudizio di bilanciamento con i principi costituzionali “compressi” dalla disciplina in parola, il risparmio effettivamente realizzato non può più essere considerato adeguato e proporzionato, ovverosia, in una parola, ragionevole.

Per altro verso, con la previsione di apposite deroghe a favore dei dipendenti delle società pubbliche di rilievo strategico (v. d.l. 21 giugno 2022, n. 73, convertito, con modificazioni, con l. 4 agosto 2022, n. 122; artt. 13-bis e 14 del d.l. 10 agosto 2023, n. 104 convertito, con modificazioni, con l. 9 ottobre 2023, n. 136) il legislatore ha persino fatto venir meno la «natura generalissima» del tetto retributivo, già ritenuta di importanza dirimente al fine di garantirne la coerenza con l'impianto costituzionale (sentenza n. 124/2017).

A fronte della descritta situazione, la Corte costituzionale non condivide neppure il rimedio suggerito dal giudice *a quo* – ovverosia la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, come convertito, nella parte in cui ricomprende nel “tetto retributivo” le indennità di carica per i componenti togati degli organi di governo autonomo – dal momento che è al legislatore che è attribuita la scelta discrezionale di determinare quali compensi includere ovvero escludere dalla base di calcolo. Inoltre, la soluzione prospettata risulterebbe comunque inidonea a sanare integralmente il *vulnus* costituzionale giacché inefficace rispetto ad una serie di posizioni (primo presidente della Corte di cassazione, altri magistrati non facenti parte degli organi di governo autonomo, soggetti non ap-

partenenti alla magistratura componenti di tali organi) con conseguente violazione dei principi posti alla base degli artt. 3, 36 e 97 Cost.

Pertanto, l'unica soluzione percorribile per porre rimedio al descritto *vulnus* impone di incidere sulla quantificazione della misura massima della retribuzione (il cosiddetto tetto) parametrandola con riferimento a quella complessivamente spettante al primo presidente della Corte di cassazione, ovvero sia al magistrato togato di livello più elevato. Difatti, l'eventuale previsione di un limite inferiore comporterebbe la decurtazione del trattamento economico di alcuni magistrati con conseguente violazione degli artt. 101, secondo comma, 104, primo comma, e 108, secondo comma, Cost. Senza con ciò escludere che il legislatore, esercitando la propria discrezionalità, possa in futuro prevedere soluzioni diverse in ragione della «*valutazione ponderata degli effetti di lungo periodo*» della disposizione censurata «*in un quadro di politiche economiche e sociali in perenne evoluzione*» (sentenza n. 27/2022).

L'art. 13, comma 1, del d.l. n. 66/2014, come convertito, viene perciò dichiarato costituzionalmente illegittimo – a decorrere dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione in Gazzetta Ufficiale e senza effetti retroattivi – nella parte in cui determina il limite massimo retributivo nell'importo di euro 240.000,00 al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del dipendente anziché nel trattamento economico onnicomprensivo spettante al primo presidente della Corte di cassazione, che rappresenta il parametro per l'individuazione del tetto retributivo da parte di un d.p.c.m., previo parere delle competenti commissioni parlamentari.

Brevi considerazioni conclusive

Nonostante la ricostruzione offerta dal giudice *a quo* nell'ordinanza di rimessione alimentasse diverse perplessità giacché parziale e presumibilmente frutto di istanze di carattere corporativo (la questione è stata sollevata dal Consiglio di Stato nell'interesse di un magistrato con funzioni direttive facente parte del proprio organico), l'analisi svolta dalla Corte costituzionale appare invero approfondita, convincente e condivisibile.

Non possiamo tuttavia esimerci dal rilevare che, in altre occasioni, la magistratura nel suo complesso (quindi anche quella costituzionale, ove chiamata a pronunciarsi) ha ritenuto legittime scelte del legislatore che, agli occhi di un “comune” operatore del sistema giudiziario, avrebbero potuto/dovuto essere scrutinate con maggiore attenzione.

Che dire, ad esempio, della normativa che consente al giudice di procedere alla liquidazione delle spese processuali riducendole sino fino alla metà del parametro di legge nel caso in cui l'esborso sia di fatto posto a carico dell'erario (ovverossia nelle ipotesi delle difese d'ufficio in ambito penale e/o del cosiddetto gratuito patrocinio)? Una normativa che, dettata da esigenze di contenimento della spesa pubblica al pari di quella scrutinata nel caso in esame, di certo impatta su soggetti (gli avvocati del libero Foro) che, come i giudici, svolgono un'importantissima funzione di rango costituzionale senza peraltro, nella quasi totalità dei casi, maturare un reddito professionale lontanamente paragonabile al tetto di 240.000 euro lordi annui ritenuto costituzionalmente illegittimo per gli avvocati pubblici dipendenti.

Spiace tuttavia dover constatare che la “categoria” forense, a prescindere dalle recriminazioni di rito che vengono ripetute a mo' di *refrain*, accetta supinamente l'adozione di norme (ad esempio, l'art. 417-*bis* c.p.c. che, nel consentire alle pubbliche amministrazioni di stare in

giudizio con il patrocinio di propri dipendenti a prescindere dalla loro effettiva qualificazione, finisce per ridurre la quantità dei mandati potenzialmente conferibili ad avvocati del libero Foro) e prassi (si pensi al “terrorismo psicologico” perpetrato da parte dell’avvocatura dello Stato e della magistratura contabile che agitano lo spettro del danno erariale nei confronti dei dirigenti di pubbliche amministrazioni che intendano affidare servizi legali ad avvocati del libero Foro) che definire ostili sembra persino eufemistico.

Giuseppe Leotta, dottore di ricerca e avvocato in Roma

Visualizza i documenti: [C. cost., 28 luglio 2025, n. 135](#); [Tar Lazio, sez. II^a quater, 18 giugno 2020, n. 6669](#); [C. Stato, sez. V^a, ordinanza 13 novembre 2024, n. 9119](#)