

GERMANIA**Tribunale costituzionale federale, ordinanza del 17 settembre 2025 (2 BvL 5/18 et al.), sull'inadeguatezza delle retribuzioni dei funzionari pubblici berlinesi negli anni 2008-2020**

21/11/2025

Il secondo Senato del Tribunale costituzionale federale (*Bundesverfassungsgericht* – BVerfG) ha dichiarato incompatibili (*unvereinbar*) con la Legge fondamentale il 95% delle classi stipendiali previste, nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2008 e il 31 dicembre 2020, per i funzionari pubblici (*Beamten*) della città-Stato di Berlino. Al legislatore berlinese è stato assegnato il termine del 31 marzo 2027 per intervenire approvando una nuova disciplina.

Il giudizio ha tratto origine da numerose ordinanze di rimessione emesse dal Tribunale amministrativo federale e dal Tribunale amministrativo superiore per Berlino e per il Brandeburgo. Nei procedimenti *a quibus* i ricorrenti, funzionari in servizio nell'amministrazione del *Land*, chiedevano che venisse accertata l'inadeguatezza della retribuzione rispetto alla loro funzione. I giudici remittenti sostenevano che la retribuzione tabellare stabilita per legge fosse in contrasto con l'art. 33, comma 5, della Legge fondamentale (LF). L'art. 33, comma 5, LF richiama «i principi tradizionali del rapporto d'impiego dei funzionari pubblici di carriera» (*hergebrachte Grundsätze des Berufsbeamtentums*) per la regolazione del rapporto del pubblico impiego. Secondo le categorie tradizionali del pubblico impiego in Germania, un funzionario pubblico ha diritto al sostentamento della propria persona e della famiglia durante il servizio (*Alimentationsprinzip*). L'*Alimentationsprinzip* è stato puntualmente definito nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale come l'obbligo dello Stato di sostenere il funzionario pubblico e la sua famiglia in modo appropriato e per tutta la vita garantendogli un tenore di vita adeguato al grado, alla responsabilità assunta in relazione all'ufficio, nonché all'importanza rivestita dal suo ruolo per la collettività, in funzione dell'evoluzione del generale quadro economico finanziario e del generale livello di benessere. Tale obbligo è giustificato anche dal fatto che il funzionario pubblico in Germania non gode del diritto di sciopero.

Con questa pronuncia il BVerfG ha aggiornato la propria giurisprudenza in materia di adeguatezza delle retribuzioni dei funzionari pubblici modificando in parte i criteri che aveva già posto con la sentenza del 5 maggio 2015 (*BVerfGE 139, 64*)¹. In particolare, il Tribunale costituzionale ha ribadito che, data la discrezionalità del legislatore in materia, il suo scrutinio deve limitarsi alla “evidente insufficienza” della retribuzione ai fini della garanzia

¹ Su questa sentenza si legga il Quaderno dell'Area di Diritto comparato, *Brevi note sui limiti alla riduzione della retribuzione dei magistrati* (Comp. 349), luglio 2025, 10 ss.

dell'*Alimentationsprinzip*. È stato invece mutato il test da effettuare sulle retribuzioni per valutarne la non evidente inadeguatezza. Il test si articola ora in tre fasi. In una prima fase occorre verificare che la retribuzione non sia inferiore all'80% del reddito mediano equivalente e cioè che non sia inferiore a quella che, secondo gli indicatori statistici impiegati in Germania, viene definita come soglia di precarietà (*Prekaritätsschwelle*). Della retribuzione che si trova al di sotto di tale soglia si può presumere senz'altro l'evidente inadeguatezza e non occorre procedere oltre con la seconda fase del test. Nella seconda fase occorre infatti valutare se il legislatore, pur stabilendo una retribuzione superiore alla soglia di precarietà, non abbia disatteso l'obbligo di tenere conto, nel progressivo aggiornamento delle retribuzioni, dell'evoluzione del generale quadro economico finanziario e del generale livello di benessere. Tale fase si suddivide a sua volta in due sottofasi. Nella prima sottofase si prendono in considerazione quattro parametri: l'indice dei salari stabiliti dai contratti collettivi, l'indice dei salari nominali, l'indice dei prezzi al consumo e la differenza tra le diverse classi stipendiali nella medesima carriera. I primi tre parametri sono "esterni" al sistema retributivo dei funzionari pubblici, il quarto invece è interno ad esso ed è dovuto alla considerazione per cui una retribuzione adeguata alla funzione deve essere per forza di cose una retribuzione graduata (e non invece "appiattita"). È indice dell'evidente inadeguatezza della retribuzione lo scostamento tra la variazione delle retribuzioni e la variazione di uno dei primi tre parametri pari o superiore al 5% rispetto all'anno di riferimento 1996. Parimenti è indice di evidente inadeguatezza la mancanza di una differenza significativa tra classi stipendiali prossime tra di loro. Nella seconda sottofase si valutano complessivamente i quattro parametri presi in considerazione nella prima sottofase: se almeno due di essi indicano un'evidente inadeguatezza, allora si può presumere l'evidente inadeguatezza della retribuzione. La sussistenza di un singolo parametro che indichi l'evidente inadeguatezza non può di per sé portare alla presunzione, ma deve essere valutata all'interno del quadro che emerge nel complesso. La presunzione di evidente inadeguatezza eventualmente raggiunta in una delle prime due fasi del test è nondimeno relativa e interessi di rango costituzionale possono essere idonei a superarla. Tale operazione di bilanciamento va eseguita appunto nella terza fase. Il Tribunale ha tuttavia escluso che un generico interesse alla sostenibilità dei bilanci pubblici possa essere di per sé idoneo a superare la presunzione di evidente inadeguatezza.

Il BVerfG ha quindi scrutinato, avvalendosi di tali criteri, le 13 classi stipendiali dei funzionari del *Land* Berlino negli anni 2008 e 2020 e ha stabilito che nel 95% dei casi le retribuzioni erano evidentemente insufficienti a garantire l'*Alimentation* dei funzionari e quindi in contrasto con l'art. 33, comma 5, LF (nel 57,8% dei casi non era neppure raggiunta la soglia di precarietà).

La decisione e il relativo comunicato-stampa sono consultabili a questo [link](#).

Edoardo Caterina