CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **71/2026** (ECLI:IT:COST:2026:71)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **PITRUZZELLA**
Udienza Pubblica del **24/02/2026**; Decisione del **24/02/2026**
Deposito del **12/05/2026**; Pubblicazione in G. U. **13/05/2026**
Norme impugnate: Art. 29, c. 5°, del decreto legislativo 13/07/2017, n. 116, come sostituito dall'art. 1, c. 629°, lett. a), della legge 30/12/2021, n. 234.
Massime: **47399 47400 47401**
Atti decisi: **ord. 204/2025**

SENTENZA N. 71

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera *a)*, della legge

30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), promosso dal Consiglio di Stato, sezione settima, nel procedimento vertente tra G. G. e A. P. e Ministero della giustizia, con ordinanza del 24 settembre 2025, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2025 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visti l'atto di costituzione di G. G. e A. P., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2026 il Giudice relatore Giovanni Pitruzzella;

udito l'avvocato Calogero Ingrillì per G. G. e A. P., nonché l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 24 febbraio 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Il Consiglio di Stato, sezione settima, con ordinanza del 24 settembre 2025, iscritta al n. 204 del registro ordinanze 2025, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera *a)*, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), ai sensi del quale la partecipazione dei magistrati onorari alle procedure di conferma di cui al comma 3 del medesimo art. 29 «comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso».

1.1.– Il Consiglio di Stato premette, in fatto, che alcuni vice procuratori onorari (d'ora in avanti: VPO) e giudici onorari di tribunale (d'ora in avanti: GOT), sul presupposto di avere svolto la funzione di giudici onorari per molti anni, hanno adito il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio per il riconoscimento di una serie di diritti.

I ricorrenti, in particolare, hanno richiesto l'accertamento del diritto: a) a «un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato» alle dipendenze del Ministero della giustizia, alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera, mediante stabilizzazione nei ruoli della magistratura professionale, secondo la rispettiva anzianità di servizio; b) al pagamento della retribuzione *pro-die* proporzionata a quella spettante al magistrato «di ruolo», dalla data di costituzione dei rapporti di magistrato onorario sino alla loro conversione a tempo pieno e indeterminato; c) allo stesso trattamento assistenziale e previdenziale dei magistrati «di ruolo», con la ricostruzione della carriera e con tutti i benefici economici e normativi in base all'anzianità di servizio per il periodo «pre ruolo», con interessi e rivalutazione monetaria; d) in via subordinata, al risarcimento del danno per abuso di proroghe legislative del rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato, nella misura ritenuta di giustizia, oltre a interessi e rivalutazione monetaria.

Tali pretese – prosegue il rimettente – si fondano sulla ritenuta applicabilità ai magistrati onorari della disciplina di cui agli artt. 4, da 42-*bis* a 42-*septies*, 43-*bis*, 71, 71-*bis* e 72 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), con esclusione «di quella nuova, in gran parte abrogativa della prima», recata dal d.lgs. n. 116 del 2017 (d'ora in avanti,

anche: riforma del 2017), essendo stato il ricorso depositato in data 23 marzo 2016, prima della sua entrata in vigore.

Sempre secondo i ricorrenti, il rapporto onorario pregresso, regolato sulla base delle menzionate previsioni del r.d. n. 12 del 1941, si sarebbe svolto in contrasto con il diritto dell'Unione europea, e precisamente con: a) la direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato; b) le clausole 2, punto 1, 4 e 5, punto 1, dell'Allegato (Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato) alla direttiva 1999/70/CE (d'ora in avanti: accordo quadro sul lavoro a tempo determinato); c) il punto 5 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori; d) la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle garanzie di indipendenza dei giudici.

1.1.1.– Il TAR Lazio, con sentenza 1° settembre 2021, n. 9484, gravata davanti al rimettente, ha dichiarato il difetto di giurisdizione sulla domanda volta a ottenere la costituzione *ex novo* di un rapporto di impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione (così riqualificata quella tesa all'equiparazione dello status dei ricorrenti a quello dei magistrati professionali) e respinto tutte le altre, con compensazione delle spese di lite.

1.1.2.– Il Consiglio di Stato prosegue riferendo che con l'appello i ricorrenti in primo grado hanno censurato il travisamento dell'oggetto delle domande proposte e il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Gli appellanti hanno sostenuto, in particolare, di non avere mai reclamato il riconoscimento della qualifica di magistrato ordinario, che già possiedono per il fatto di appartenere all'ordine giudiziario, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del r.d. n. 12 del 1941 e degli artt. 102 e 106 Cost., né di avere richiesto la costituzione *ex novo* di un rapporto di impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione, ma di avere piuttosto domandato l'equiparazione del proprio trattamento economico e giuridico a quello dei magistrati professionali.

Aggiunge il rimettente che l'appellato Ministero della giustizia ha chiesto la reiezione del gravame, contestando l'equiparabilità della figura del magistrato onorario a quella del magistrato professionale, sulla base di diversi elementi, tra cui l'assenza del concorso pubblico ai fini dell'accesso al servizio, la diversa e minore qualità e quantità del lavoro svolto dal magistrato onorario, la compatibilità della funzione di magistrato onorario, a differenza del funzionario pubblico, con altre attività professionali. Ha inoltre contestato la ricorrenza di un abuso dei contratti a termine, affermando che ogni incarico del magistrato onorario è da considerarsi come nuovo incarico.

1.1.3.– Con l'ordinanza 26 gennaio 2023, n. 906, il Consiglio di Stato – in relazione alle domande aventi ad oggetto l'accertamento del diritto alle ferie retribuite, alla tutela assistenziale e previdenziale e al risarcimento del danno per l'abusiva reiterazione dei contratti a termine – ha rimesso alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, i seguenti quesiti interpretativi: a) se l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che non prevede, per i GOT e o VPO, alcun diritto alla corresponsione dell'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività e alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali; b) se la clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato debba essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale in forza della quale il rapporto di lavoro a tempo determinato dei giudici onorari – qualificabile come rapporto di servizio e non quale rapporto di impiego alle dipendenze di un'amministrazione pubblica – per il quale sia previsto un regime articolato su un iniziale atto di nomina e una sola successiva riconferma, possa divenire oggetto di

svariate proroghe contenute in leggi di «rango statale», in assenza di sanzioni effettive e dissuasive e in mancanza della possibilità di trasformare detti rapporti in contratti di impiego alle dipendenze di un'amministrazione pubblica a tempo indeterminato, in una situazione di fatto che potrebbe avere prodotto effetti favorevoli compensativi nella sfera giuridica dei destinatari, essendo stati, gli stessi, investiti della proroga nelle funzioni in modo sostanzialmente automatico per un ulteriore periodo di tempo.

Il rimettente ha invece ritenuto insussistenti i presupposti del rinvio pregiudiziale in relazione alle domande aventi ad oggetto il diritto alla costituzione di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera e il diritto al pagamento della retribuzione *pro-die* proporzionata a quella spettante al magistrato di ruolo, «rilevando come in materia la Corte di Giustizia si fosse già sufficientemente pronunciata» (si citano le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione seconda, 16 luglio 2020, causa C-658/18, UX; sezione prima, 7 aprile 2022, causa C-236/20, PG).

1.1.4.– Con la sentenza della sesta sezione, 27 giugno 2024, causa C-41/23, Peigli, la Corte di giustizia ha dichiarato che: a) l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato devono essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale che, a differenza di quanto prevede per i magistrati professionali, esclude, per i magistrati onorari che si trovino in una situazione comparabile, qualsiasi diritto alla corresponsione di un'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività giudiziarie e alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali; b) la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il rapporto di lavoro dei magistrati onorari può essere oggetto di rinnovi successivi senza che siano previste, al fine di limitare l'utilizzo abusivo di tali rinnovi, sanzioni effettive e dissuasive o la trasformazione del rapporto di lavoro di tali magistrati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

1.1.5.– Il rimettente prosegue riferendo che, nel frattempo, due dei ricorrenti hanno partecipato, con esito positivo, alla procedura introdotta dalla legge n. 234 del 2021, che ha previsto, per i magistrati onorari in servizio alla data del 1° gennaio 2022, la possibilità di essere confermati nell'incarico sino al compimento del settantesimo anno di età, all'esito di una procedura valutativa, senza più necessità di rinnovi o conferme intermedie.

La partecipazione a tale procedura ha tuttavia comportato, per espressa previsione della disposizione legislativa censurata, la rinuncia a ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso.

In relazione a tali ricorrenti, dunque, si sarebbe senz'altro perfezionato il requisito della rilevanza ai fini della proposizione della questione di legittimità costituzionale, dal momento che dalla menzionata disposizione dipende, sul piano sostanziale, la rinuncia ai diritti nascenti dal rapporto pregresso, e, su quello processuale, la sopravvenuta impossibilità di coltivare le azioni concernenti i suddetti diritti, oggetto del giudizio *a quo*.

L'applicazione della disposizione censurata comporterebbe, cioè, il non accoglimento della domanda «come conseguenza della rinuncia derivante automaticamente *ex lege* dalla presentazione della domanda di partecipazione alla procedura».

1.1.6.– Ad analogo esito non si perverrebbe, invece, in relazione agli altri due appellanti, i quali non hanno partecipato alle procedure di conferma e non hanno mai percepito, per come dichiarato e autocertificato in giudizio, l'indennità prevista dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017.

Nei loro confronti, pertanto, non si sarebbe verificata alcuna preclusione a rivendicare le pretese legate al rapporto onorario pregresso e a coltivare l'appello, «con la conseguenza che la questione di costituzionalità non è sollevata in relazione alle loro posizioni».

1.1.7.– Il Consiglio di Stato ritiene, poi, sempre in punto di rilevanza, «di chiarire […] l'esatta materia del contendere» in relazione alla quale le questioni di legittimità costituzionale sono sollevate.

Nel corso del giudizio, infatti, gli appellanti hanno modificato le proprie domande, «in alcuni casi meglio precisandole (*emendatio libelli*), in altri casi ampliandone il contenuto (*mutatio libelli*)».

Con la sentenza parziale e non definitiva 31 gennaio 2025, n. 770, passata in giudicato, il giudice *a quo* ha ritenuto ammissibili una serie di domande e, in particolare: a) quella avente ad oggetto «il diritto [al riconoscimento] di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato» alle dipendenze del Ministero della giustizia, alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera; b) quella di accertamento del diritto al pagamento della retribuzione *pro-die* proporzionata a quella spettante al magistrato di ruolo, ora estesa anche al diritto al pagamento delle ferie non godute; c) quella avente ad oggetto l'accertamento della abusiva reiterazione dei contratti a termine, ritenendo irrilevante che la domanda in questione fosse stata originariamente formulata in via subordinata e ora, invece, proposta in via cumulativa alle altre.

Con la medesima sentenza, invece, sono state ritenute inammissibili: a) la domanda volta a ottenere il riconoscimento del diritto alla trasformazione del rapporto di lavoro onorario a tempo determinato in un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ove intesa nel senso di costituire un rapporto *ex novo* alle dipendenze della pubblica amministrazione, domanda in relazione alla quale già il giudice di primo grado aveva indicato come fornito di giurisdizione il giudice ordinario, dinanzi al quale, quindi, la causa avrebbe dovuto essere riassunta; b) la domanda avente ad oggetto il riconoscimento della tutela previdenziale assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, nonché del trattamento di fine rapporto, per genericità, non essendo stati allegati e provati gli elementi di fatto rilevanti ai fini del riconoscimento delle tutele in questione.

Solo in relazione alle domande ritenute ammissibili e solo in relazione a quelle proposte dai ricorrenti che hanno partecipato alla procedura valutativa, dunque, il rimettente ritiene sussistente «la rilevanza dell'incidente di costituzionalità».

Solo per tali domande, ove le questioni di legittimità costituzionale non venissero accolte, il Consiglio di Stato si troverebbe nella condizione di dovere dichiarare improcedibile il ricorso, stante la sopravvenuta impossibilità di conseguire il bene della vita al quale le parti aspirano, impossibilità derivata, per l'appunto, dall'avere esse partecipato, con esito positivo, alla menzionata procedura e dal conseguente effetto automatico di rinuncia alle pretese nascenti dal rapporto onorario pregresso, ai sensi del citato art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017.

1.2.– In punto di non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato dubita della legittimità costituzionale della disposizione da ultimo menzionata, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE e all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

Più in particolare, in riferimento agli artt. 24 e 111 Cost., l'art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017 violerebbe il diritto di difesa e il principio del giusto processo, in quanto: «a) subordina l'accesso alla procedura di conferma alla rinuncia preventiva e generalizzata a far valere in giudizio diritti e pretese maturati nel corso del rapporto pregresso; b) determina una compressione eccessiva e sproporzionata del diritto di agire in giudizio attraverso una rinuncia

preventiva e generalizzata imposta *ex lege*; c) fa discendere dalla mera partecipazione ad una procedura concorsuale pubblica la compressione del diritto costituzionalmente garantito di accesso alla tutela giurisdizionale; d) induce la parte privata a sacrificare ingiustamente la tutela giudiziaria delle pretese pregresse per accedere a quelle future, sostanzialmente imponendo[le] di scegliere tra la continuazione dei contenziosi in essere e la presentazione della domanda di conferma, che comporta rinuncia ad ogni pregressa pretesa e la stabilizzazione *pro futuro* del rapporto di lavoro, presentata quale contropartita rispetto alla definitiva perdita a tacitazione di ogni rivendicazione passata, anche se oggetto di giudizio pendente; e) altera la parità delle parti processuali, attribuendo un'ingiustificata posizione di vantaggio alla parte pubblica; f) confligge con il diritto dei cittadini, e nella fattispecie dei lavoratori, a un ricorso effettivo dinnanzi ad un giudice, in condizioni di parità, senza che una parte pubblica, il Ministero della [g]iustizia, possa avvantaggiarsi degli effetti di una normativa promanante dallo Stato, idonea a frustrare il conseguimento delle situazioni giuridiche azionate dai privati; g) influenza indebitamente la decisione di un giudizio pendente in cui lo Stato è parte, per il tramite del Ministero della giustizia, determinando l'esito favorevole per la parte pubblica intimata in giudizio, con corrispondente esito sfavorevole per la parte privata ricorrente, così definitivamente precludendo, attraverso la declaratoria di improcedibilità del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse, la decisione sulle domande per il periodo precedente la stabilizzazione».

La disposizione censurata violerebbe anche l'art. 117, primo comma, Cost., perché i richiamati parametri interposti sovranazionali «garantiscono anch'essi il diritto a un ricorso effettivo e a un equo processo, espressione di valori comuni di libertà, sicurezza e giustizia e di principi di democrazia e dello Stato di diritto»: l'imposizione di una rinuncia generalizzata alle pretese pregresse quale condizione per l'accesso alla procedura di conferma si tradurrebbe «in un irragionevole privilegio in favore dello Stato a danno dei diritti dei lavoratori, in violazione anche dei principi europei di effettività della tutela giurisdizionale e del diritto del lavoratore a un ricorso effettivo».

2.– È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la non fondatezza delle questioni sollevate.

2.1.– In punto di fatto, l'interveniente, oltre a ripercorrere la vicenda esposta dal rimettente, osserva, tra l'altro, che quest'ultimo, con ordinanza n. 906 del 2023, ha rimesso alla Corte di giustizia alcune questioni interpretative. Il Consiglio di Stato, tuttavia, alla luce delle sentenze UX e PG, non ha ritenuto di sottoporre quesiti relativi alla necessità di garantire il diritto alla costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato alle stesse condizioni economiche e giuridiche del magistrato di carriera, né il diritto al pagamento della retribuzione *pro-die* proporzionata a quella spettante al magistrato professionale, ritenendo, in sostanza, «*acte éclairé*» la compatibilità con il diritto europeo del diritto interno, «nella misura in cui questo non riconosceva» tali diritti soggettivi ai magistrati onorari, pur destinatari di una successione di incarichi a termine.

Nella prima delle due sentenze citate, la Corte di giustizia – dopo aver confermato che le nozioni di lavoratore di cui alla direttiva 2003/88/CE e di lavoratore a tempo determinato di cui alla direttiva 1999/70/CE possono includere anche la condizione dei giudici di pace italiani, benché questi siano titolari di rapporti onorari – avrebbe, tra l'altro, chiarito che «talune disparità di trattamento tra lavoratori a tempo indeterminato assunti al termine di un concorso e lavoratori a tempo determinato assunti all'esito di una procedura diversa da quella prevista per i lavoratori a tempo indeterminato possono, in linea di principio, essere giustificate dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui devono assumere la responsabilità» (si cita il punto 159).

Nella seconda sentenza, si sarebbe invece affermato che «l'esistenza di un concorso iniziale specificamente concepito per i magistrati ordinari ai fini dell'accesso alla magistratura,

che invece non vale per la nomina dei giudici di pace, consente di escludere che questi ultimi beneficino integralmente dei diritti dei magistrati ordinari» (si cita il punto 47).

L'interveniente prosegue ricordando che, in risposta ai quesiti posti dall'odierno rimettente, la Corte di giustizia, con la sentenza Peigli, ha poi affermato che: a) l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato devono essere interpretati nel senso che «ostano a una normativa nazionale che, a differenza di quanto prevede per i magistrati ordinari, esclude, per i magistrati onorari che si trovano in una situazione comparabile, qualsiasi diritto alla corresponsione di un'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività giudiziarie ed alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali»; b) la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che «osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il rapporto di lavoro dei magistrati onorari può essere oggetto di rinnovi successivi senza che siano previste, al fine di limitare l'utilizzo abusivo di tali rinnovi, sanzioni effettive e dissuasive o la trasformazione del rapporto di lavoro di tali magistrati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato».

Osserva ancora il Presidente del Consiglio dei ministri che, nelle more del giudizio *a quo*, iniziato nel 2016, si sono succeduti alcuni interventi normativi volti a emendare i profili della normativa nazionale sui magistrati onorari che si ponevano in tensione con il diritto dell'Unione europea.

In questo contesto si inscriverebbero le modifiche apportate al d.lgs. n. 116 del 2017 e, in particolare, al suo art. 29.

Il comma 2 di tale disposizione avrebbe lo scopo di sanzionare il pregresso abuso dei contratti a termine, attraverso il riconoscimento agli interessati di un ristoro economico forfettario (sempre rifiutabile da parte di chi preferisse la via della «liquidazione analitica, necessariamente giudiziale, del danno»), volto anche a risarcirli per i pregressi rinnovi a termine, cui però non si accompagna la stabilizzazione del rapporto. Il ristoro economico presupporrebbe la mancata partecipazione o il mancato superamento delle procedure valutative di cui al successivo comma 3 e, dunque, la chiusura del rapporto onorario con la pubblica amministrazione.

In alternativa, gli altri commi dell'art. 29 introdurrebbero – quale forma di risarcimento in forma specifica – la previsione di una forma di accesso del tutto eccezionale ai ruoli della pubblica amministrazione, riservata ai soggetti precedentemente discriminati dalla reiterazione dei rapporti a termine, a fronte della quale, tuttavia, l'interessato – ma solo in caso di esito positivo della procedura selettiva riservata – dovrebbe rinunciare a rivendicare il ristoro economico a titolo di risarcimento forfettario delle pregresse violazioni.

In altri termini, la normativa sopravvenuta – «in un contesto […] in cui la stabilizzazione del rapporto non era esito imposto dalle precedenti violazioni» – avrebbe posto gli interessati nell'alternativa di usufruire di una compensazione economica per i diritti non riconosciuti nel periodo in cui vi era stata una illegittima reiterazione dei rapporti a termine, ovvero di usufruire di un canale assolutamente eccezionale di accesso alla pubblica amministrazione, «quale forma equipollente di "risarcimento". Ciò, sia per evidenti esigenze di contenimento degli oneri per la finanza pubblica, sia nello stesso interesse dei magistrati onorari interessati», cui, altrimenti, avrebbe dovuto essere riconosciuto esclusivamente il ristoro monetario, con esclusione, quindi, dell'ulteriore reiterazione dei rapporti a termine.

Le questioni sollevate dal rimettente, invece, postulerebbero la necessità del cumulo di tali «benefici», con la conseguenza che quello economico previsto dall'art. 29, comma 2, ovvero quello liquidato dall'autorità giudiziaria andrebbero riconosciuti anche ai magistrati onorari

che abbiano superato la valutazione prevista dal comma 3 e che, quindi, abbiano instaurato un rapporto a tempo indeterminato con la pubblica amministrazione sulla base di una procedura eccezionale, a essi riservata proprio in ragione del pregiudizio precedentemente subìto.

L'interveniente si sofferma, poi, sulla sentenza della Corte di giustizia, sezione quarta, 4 settembre 2025, causa C-253/24, Pelavi, in cui si è affermato che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, letta in combinato disposto con la clausola 4 di tale accordo, con l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE e con l'art. 31, paragrafo 2, CDFUE, deve essere interpretata nel senso che «osta ad una normativa nazionale, volta a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, la quale subordini la domanda, per i magistrati onorari in servizio, di partecipare ad una procedura di valutazione al fine di essere confermati nell'esercizio delle loro funzioni fino all'età di 70 anni, all'esigenza di rinunciare al diritto alle ferie annuali retribuite scaturente dal diritto dell'Unione, relativo al loro rapporto di lavoro onorario antecedente».

La Corte di giustizia avrebbe ritenuto in contrasto con il diritto dell'Unione il condizionamento della stabilizzazione preferenziale dei magistrati onorari alla rinuncia alle pretese derivanti dalla pregressa reiterazione dei rapporti a termine, ma limitatamente a quelle relative al diritto alle ferie annuali retribuite.

Da ciò discenderebbero due conseguenze: in primo luogo, la citata sentenza della Corte di giustizia lascerebbe impregiudicata la questione di stabilire se sia contrario al diritto dell'Unione richiedere che gli interessati rinuncino, per accedere a una procedura riservata di stabilizzazione (e a condizione di averla superata positivamente), a pretese economiche connesse a violazioni diverse dal mancato riconoscimento del diritto alle ferie annuali retribuite e, in ipotesi, non connotate da irrinunciabilità; in secondo luogo, l'eventuale contrarietà al diritto dell'Unione non potrebbe essere esaminata alla luce dei diversi parametri utilizzati in quella pronuncia.

L'interveniente sottopone, poi, alla valutazione di questa Corte l'opportunità di una restituzione degli atti al rimettente, affinché verifichi la perdurante rilevanza delle questioni, alla luce del fatto che la norma sospettata di illegittimità costituzionale dovrà essere parzialmente disapplicata nel giudizio *a quo*, segnatamente nella parte in cui implica la rinuncia al diritto alle ferie annuali retribuite.

La citata sentenza Pelavi potrebbe considerarsi sopravvenuta alla rimessione: anche se è stata depositata prima della pubblicazione della relativa ordinanza (24 settembre 2025), non avrebbe potuto essere conosciuta all'epoca della pronuncia, poiché la causa è stata trattenuta in decisione il 1° luglio 2025.

Una rinnovata analisi della fattispecie da parte del giudice *a quo* sarebbe auspicabile anche per chiarire se – al di là della questione delle ferie non godute – residuino nel giudizio *a quo* profili della domanda avvinti dal necessario nesso di pregiudizialità con le sollevate questioni di legittimità costituzionale, e ciò alla luce della sentenza parziale del rimettente n. 770 del 2025, che ha dichiarato l'inammissibilità di diverse domande spiegate dai ricorrenti in primo grado.

2.2.– Nel merito, il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene «utile» prendere nuovamente le mosse dalla sentenza Pelavi, che recherebbe una diffusa ricostruzione della giurisprudenza euro-unitaria in materia.

La Corte di giustizia avrebbe ivi ribadito che «l'accordo quadro non enuncia un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Infatti, la clausola 5, punto 2, dell'accordo quadro lascia, in linea di principio, agli Stati membri il compito di stabilire a quali condizioni i

contratti o i rapporti di lavoro a tempo determinato si considerano conclusi a tempo indeterminato» (si cita il punto 56).

Gli Stati membri, dunque, avrebbero la facoltà, «a titolo delle misure idonee a prevenire o a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, di trasformare i rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato, dato che la stabilità dell'impiego derivante da questi ultimi costituisce l'elemento portante della tutela dei lavoratori» (si cita il punto 57).

La medesima sentenza avrebbe precisato che «una normativa, la quale stabilisca in maniera imperativa che, in caso di ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato, questi ultimi sono trasformati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, con esclusione di qualsiasi risarcimento in denaro, è idonea a costituire una misura che sanziona in modo efficace un siffatto ricorso abusivo ai contratti suddetti» (si cita il punto 58); che «la giurisprudenza non esige un cumulo di misure» e che «né il principio del ristoro integrale del pregiudizio subìto, né il principio di proporzionalità impongono il versamento di un risarcimento a titolo di danni punitivi», ma solo di «un ristoro adeguato, che deve andare oltre un indennizzo puramente simbolico, senza tuttavia eccedere una compensazione integrale» (si cita il punto 59).

Partendo da queste premesse, la Corte avrebbe ribadito che «[l]'accordo quadro non impone dunque agli Stati membri di prevedere, in caso di ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato, un diritto a[l] risarcimento che si aggiunga alla trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato (sentenza dell'8 maggio 2019, Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, C-494/17, EU:C:2019:387, punto 45)» (si cita il punto 60).

A tali principi, secondo la stessa Corte di giustizia, bisognerebbe fare tuttavia eccezione nel caso del diritto alle ferie annuali retribuite: in considerazione della natura di tale diritto, il relativo riconoscimento dovrebbe avvenire a prescindere dalla stabilizzazione del rapporto.

Al di fuori di tale ultimo caso, nulla osterebbe a considerare la sola stabilizzazione misura idonea, da un lato, a sanzionare efficacemente l'abuso dei contratti a termine e, dall'altro, a ristorare efficacemente gli interessati del pregiudizio subito.

La stabilizzazione, infatti, sarebbe stata considerata misura idonea anche nei casi in cui costituiva l'unica misura disponibile, imposta dalla legge. A maggior ragione, dovrebbe considerarsi tale nel caso di specie, in cui gli interessati godono di una duplice alternativa alla medesima: quella di percepire l'indennità forfettaria stabilita dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. 116 del 2017 e quella di rifiutare anche quest'ultima, agendo in giudizio per ottenere una liquidazione «analitica» del danno.

Tale conclusione sarebbe in linea con i principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 187 del 2016, con riferimento al tema affine dell'abuso dei contratti a termini nel settore della scuola. Ivi si sarebbe affermato che il risarcimento del danno derivante dal ricorso abusivo a una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato può avvenire non solo per equivalente, ma anche in forma specifica, attraverso la loro trasformazione in rapporti a tempo indeterminato.

In particolare, questa Corte avrebbe ritenuto «sufficiente» una disciplina che garantisca serie *chance* di stabilizzazione del rapporto sia attraverso meri automatismi (le graduatorie), sia per il tramite di selezioni blande (concorsi riservati): siffatta scelta, anzi, sarebbe «più lungimirante rispetto a quella del risarcimento», anche perché «comporta un'attuazione invero peculiare di un principio basilare del pubblico impiego (l'accesso con concorso pubblico), volto a garantire non solo l'imparzialità ma anche l'efficienza dell'amministrazione (art. 97 Cost.)».

La soluzione adottata dal legislatore italiano per i magistrati onorari con la novella del 2021 andrebbe in tale direzione, perché a coloro che hanno subito un'abusiva reiterazione di contratti a termine «vengono offerte serie *chance* di stabilizzazione che costituiscono un risarcimento in forma specifica, in quanto la procedura in questione è ad essi riservata, non presenta connotati di concorsualità e valorizza molto l'esperienza maturata nell'esercizio delle pregresse funzioni giurisdizionali».

A diverse conclusioni non potrebbe giungersi neanche ove si abbia riguardo ai parametri evocati dal giudice rimettente, i quali andrebbero esaminati cumulativamente, riguardando tutti, nella sostanza, il diritto di agire in giudizio a tutela dei propri diritti e il diritto a un ricorso effettivo.

La questione, secondo l'interveniente, non sarebbe correttamente posta, perché la rinuncia implicita prevista dall'art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017 opererebbe «sul piano sostanziale, quale rinuncia al diritto soggettivo, e non sul piano processuale, quale rinuncia al diritto di azione o a determinate prerogative o facoltà disponibili nel processo da parte [di] chi sia tuttora titolare del diritto soggettivo».

Si tratterebbe di una scelta rimessa all'autonomia dell'interessato, il quale resterebbe libero di non farvi ricorso e di rivendicare il soddisfacimento integrale delle proprie ragioni creditorie, ovvero l'indennità nella misura forfettariamente liquidata dall'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017.

Nessuna indebita pressione sarebbe esercitata sul diritto di agire in giudizio, visto che la rinuncia a esso (*recte*: al diritto sostanziale che ne formerebbe oggetto) conseguirebbe a una libera scelta dell'interessato.

3.– Con memoria depositata il 14 novembre 2025, si sono costituite due delle parti appellanti nel giudizio *a quo* (quelle che hanno partecipato vittoriosamente alle procedure di conferma), sostenendo la fondatezza delle questioni sollevate dal Consiglio di Stato.

3.1.– Nel merito, le parti aderiscono, in sostanza, alle argomentazioni esposte dal rimettente a sostegno dei dubbi di legittimità costituzionale.

Aggiungono che la disposizione censurata non opererebbe alcun bilanciamento tra gli interessi in gioco. Il sacrificio integrale dei diritti fondamentali della persona (diritto di difesa, accesso alla giustizia, tutela del lavoro) in favore di «interessi di carattere meramente amministrativo-finanziario (chiusura del contenzioso, risparmio di spesa)» sarebbe «costituzionalmente ingiustificabile», soprattutto alla luce delle violazioni del diritto dell'Unione europea accertate dalla Corte di giustizia.

Osservano, ancora, che, con la sentenza Pelavi, quest'ultima avrebbe confermato «l'illegittimità della norma censurata nella parte in cui impone la rinuncia a diritti derivanti dal diritto dell'Unione europea».

Riferiscono, da ultimo, che la Commissione europea ha avviato nei confronti dell'Italia la procedura di infrazione 2016/4081 per incompatibilità della normativa italiana riguardante i magistrati onorari con il diritto dell'Unione. Di recente, in data 8 ottobre 2025, la Commissione avrebbe inviato l'ennesima missiva di costituzione in mora nei confronti dello Stato italiano.

4.– Con atto depositato il 5 novembre 2025, l'associazione professionale Giustizia ed Equità ha depositato opinione scritta, in qualità di *amicus curiae*, instando per l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata dal rimettente «nella parte in cui subordina la partecipazione dei magistrati onorari alle procedure valutative e alla stabilizzazione […] ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso», ovvero, in via subordinata, per una sentenza di rigetto che «ne interpreti la portata in senso

conforme ai parametri costituzionali ed europei, escludendo qualsiasi effetto preclusivo per le pretese già riconosciute o per le quali è pendente il giudizio».

L'opinione è stata ammessa con decreto presidenziale del 9 gennaio 2026.

5.– Con decreto istruttorio del 22 gennaio 2026, ai sensi dell'art. 9, commi 2 e 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, è stata disposta, con onere a carico dell'Avvocatura generale dello Stato, l'acquisizione in giudizio «della lettera di costituzione in mora, delle comunicazioni, dei pareri e di ogni altro atto della Commissione europea relativo alla procedura di infrazione INFR (2025) 2159 dell'8 ottobre 2025, riguardante i magistrati onorari assunti prima del 15 agosto 2017». L'Avvocatura generale dello Stato ha adempiuto all'incombente istruttorio, depositando la documentazione richiesta in data 26 gennaio 2026.

Considerato in diritto

6.− Con l'ordinanza indicata in epigrafe, il Consiglio di Stato, sezione settima, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CFDUE e all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017, come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera *a)*, della legge n. 234 del 2021, ai sensi del quale la «partecipazione» dei magistrati onorari alle procedure valutative di conferma di cui al comma 3 del medesimo art. 29 «comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso».

In particolare, secondo il rimettente, la disposizione censurata violerebbe il diritto di difesa e il principio del giusto processo, in quanto: «a) subordina l'accesso alla procedura di conferma alla rinuncia preventiva e generalizzata a far valere in giudizio diritti e pretese maturati nel corso del rapporto pregresso; b) determina una compressione eccessiva e sproporzionata del diritto di agire in giudizio attraverso una rinuncia preventiva e generalizzata imposta *ex lege*; c) fa discendere dalla mera partecipazione ad una procedura concorsuale pubblica la compressione del diritto costituzionalmente garantito di accesso alla tutela giurisdizionale; d) induce la parte privata a sacrificare ingiustamente la tutela giudiziaria delle pretese pregresse per accedere a quelle future, sostanzialmente imponendo[le] di scegliere tra la continuazione dei contenziosi in essere e la presentazione della domanda di conferma, che comporta rinuncia ad ogni pregressa pretesa e la stabilizzazione *pro futuro* del rapporto di lavoro, presentata quale contropartita rispetto alla definitiva perdita a tacitazione di ogni rivendicazione passata, anche se oggetto di giudizio pendente; e) altera la parità delle parti processuali, attribuendo un'ingiustificata posizione di vantaggio alla parte pubblica; f) confligge con il diritto dei cittadini, e nella fattispecie dei lavoratori, a un ricorso effettivo dinnanzi ad un giudice, in condizioni di parità, senza che una parte pubblica, il Ministero della [g]iustizia, possa avvantaggiarsi degli effetti di una normativa promanante dallo Stato, idonea a frustrare il conseguimento delle situazioni giuridiche azionate dai privati; g) influenza indebitamente la decisione di un giudizio pendente in cui lo Stato è parte, per il tramite del Ministero della giustizia, determinando l'esito favorevole per la parte pubblica intimata in giudizio, con corrispondente esito sfavorevole per la parte privata ricorrente, così definitivamente precludendo, attraverso la declaratoria di improcedibilità del giudizio per sopravvenuta carenza di interesse, la decisione sulle domande per il periodo precedente la stabilizzazione».

Sarebbe violato anche l'art. 117, primo comma, Cost., perché anche gli evocati parametri interposti sovranazionali «garantiscono […] il diritto a un ricorso effettivo e a un equo processo, espressione di valori comuni di libertà, sicurezza e giustizia e di principi di democrazia e dello Stato di diritto»: l'imposizione di una rinuncia generalizzata alle pretese

pregresse quale condizione per l'accesso alla procedura di conferma si tradurrebbe «in un irragionevole privilegio in favore dello Stato a danno dei diritti dei lavoratori, in violazione anche dei principi europei di effettività della tutela giurisdizionale e del diritto del lavoratore a un ricorso effettivo».

7.− Con le questioni sollevate, il rimettente chiede a questa Corte di operare il controllo di legittimità costituzionale della disposizione censurata anche alla stregua di un "parametro integrato" di costituzionalità, costituito da una disposizione del diritto primario dell'Unione (art. 47 CDFUE) e da una della Costituzione (art. 24).

7.1.− Ciò è ammesso dalla giurisprudenza di questa Corte, poiché è scelta dalla Costituzione, con l'art. 117, primo comma, collocare entro un comune orizzonte la Costituzione stessa e gli "obblighi comunitari", così avvincendoli, appunto, nel menzionato parametro integrato.

Come riconosciuto sin dalla sentenza n. 170 del 1984, già l'art. 11 Cost. ha consentito di dare un fondamento costituzionale ai principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione, veri architravi del suo ordinamento giuridico. L'art. 117, primo comma, Cost., per come sostituito dall'art. 3 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non soltanto ha rafforzato la copertura costituzionale di detti principi – che differenziano strutturalmente l'Unione europea dalle organizzazioni internazionali – ma giustifica anche, in alcune situazioni, l'integrazione delle disposizioni della Costituzione con quelle del diritto dell'Unione in quello che potrebbe definirsi un unico "blocco di costituzionalità".

La visione rigidamente dualistica dei rapporti tra l'ordinamento eurounitario e l'ordinamento nazionale, inizialmente fatta propria dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n.170 del 1984 e n. 183 del 1973), corrispondeva a una fase in cui il diritto dell'Unione aveva un campo di azione circoscritto, sostanzialmente limitato alla realizzazione del mercato comune. Tale visione comportava la netta separazione tra la Costituzione e quel diritto e tra i rispettivi interpreti principali, ossia questa Corte e la Corte di giustizia. In un assetto delle relazioni tra i due ordinamenti che erano considerati come nettamente separati e autonomi e che si fondava su un preciso riparto di competenze tra gli stessi, ai giudici comuni spettava la verifica della compatibilità della legge con il diritto dell'Unione, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e il potere di non applicarla in caso di incompatibilità con disposizioni di quel diritto dotate di effetti diretti, mentre questa Corte assumeva il ruolo di difensore dell'identità costituzionale attraverso lo strumento dei "controlimiti". In ragione di ciò, le due Corti erano destinate a muoversi su binari distinti, senza "incontrarsi" mai, se non nel caso di una contrapposizione determinata dai ricordati "controlimiti".

La progressiva estensione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, che inevitabilmente interseca una parte consistente della materia costituzionale, la cui estensione è notevole, ha modificato la descritta relazione tra i due ordinamenti.

In particolare, la qualificazione da parte della Corte di giustizia dei Trattati come «cart[e] costituzional[i] di base» (Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 23 aprile 1986, causa C-294/83, Les Verts); l'interpretazione in chiave estensiva delle sue competenze e il conseguenziale depotenziamento del principio di attribuzione (fenomeno noto come "*competence creep*"); il riconoscimento, da parte del Trattato di Lisbona, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dello stesso valore giuridico dei Trattati; la configurazione giurisprudenziale di quella Carta come una "ombra" che segue sempre il diritto eurounionale (almeno a partire dalla sentenza della Corte di giustizia, grande sezione, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren), con la conseguenza che tutte le "situazioni" che ricadono nell'ambito di applicazione di quest'ultimo sono soggette alla sua disciplina (anche al di là,

quindi, dei casi in cui il legislatore nazionale dà attuazione al diritto dell'Unione); il riconoscimento da parte dei giudici di Lussemburgo dell'efficacia precettiva dei valori enumerati dall'art. 2 del Trattato sull'Unione europea, a cominciare da quello dello Stato di diritto (CGUE, seduta plenaria, sentenze 16 febbraio 2022, causa C-156/21, Ungheria e causa C-157/21, Polonia); tutti questi fattori, in un assetto fondato sui principi del primato e dell'effetto diretto del diritto eurounionale, hanno fatto sì che il sistema giuridico dell'Unione europea e quello degli Stati membri siano divenuti sempre più integrati e interdipendenti, nei termini di seguito precisati.

A tali trasformazioni si è espressamente collegata la giurisprudenza costituzionale avviata con la sentenza n. 269 del 2017. Quest'ultima, infatti, ha riconosciuto la competenza di questa Corte a conoscere anche dei contrasti tra la norma interna e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, «in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale», poiché «[i] principi e i diritti enunciati nella Carta intersecano in larga misura i principi e i diritti garantiti dalla Costituzione italiana (e dalle altre Costituzioni nazionali degli Stati membri). Sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione».

Con la giurisprudenza citata si è attribuita al giudice comune la scelta se disapplicare la norma interna, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale, quando ricorre un duplice conflitto con la CDFUE e con la Costituzione.

Questa Corte ha in seguito cessato di dare importanza al "contenitore" della norma del diritto dell'Unione violata – che pertanto non deve essere necessariamente la CDFUE (sentenze n. 44 e n. 11 del 2020, e n. 20 del 2019) – e ha poi ammesso la proponibilità della questione di costituzionalità anche quando il duplice contrasto riguardi, sul versante interno, non già un diritto, ma un principio costituzionale, quale quello di eguaglianza (sentenza n. 15 del 2024), sempre che ricorra un tono costituzionale, in ragione del nesso con interessi o principi costituzionali (sentenze n. 1 del 2026, n. 147, n. 93, n. 31, n. 7 e n. 1 del 2025, n. 210 e n. 181 del 2024; ordinanza n. 21 del 2025).

In ogni caso, la competenza di questa Corte «non può in alcun modo ostacolare o limitare il potere dei giudici comuni di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e di non applicare la legge statale incompatibile con il diritto dell'Unione (CGUE, grande sezione, sentenza 22 giugno 2010, cause riunite C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli; CGUE, grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, causa C-430/21, RS). In definitiva, è il giudice comune a decidere, in relazione a quanto è imposto dalle caratteristiche del caso concreto, se disapplicare la legge oppure sollevare una questione di legittimità costituzionale, ferma restando la possibilità di proporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 267 TFUE (sentenza n. 210 del 2024).

L'attuale assetto delle relazioni tra i sistemi, pertanto, è improntato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto dell'Unione e a escludere, per definizione, ogni preclusione. Il sindacato accentrato di costituzionalità non si pone in antitesi con un meccanismo diffuso di attuazione del diritto europeo, ma con esso coopera a costruire tutele sempre più integrate (tra le tante, sentenza n. 15 del 2024), poiché questo è esattamente il senso del richiamo al diritto dell'Unione operato dal combinato disposto degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

Sarà sempre il giudice, in ragione delle caratteristiche oggettive della fattispecie scrutinata, per rapporto alle indicazioni del diritto positivo, a scegliere il rimedio più appropriato, ma l'interlocuzione «con questa Corte, chiamata a rendere una pronuncia *erga omnes*, si dimostra particolarmente proficua, qualora l'interpretazione della normativa vigente

non sia scevra di incertezze o la pubblica amministrazione continui ad applicare la disciplina controversa o le questioni interpretative siano foriere di un impatto sistemico, destinato a dispiegare i suoi effetti ben oltre il caso concreto, oppure qualora occorra effettuare un bilanciamento tra princìpi di carattere costituzionale» (sentenza n. 181 del 2024).

Il rinvio pregiudiziale, peraltro, «potrà essere proposto anche da parte di questa Corte, investita della questione di legittimità costituzionale, allorché esistano dei dubbi sull'interpretazione del diritto dell'Unione. Infatti, la Corte di giustizia ha il compito di assicurare, con la sua interpretazione, l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, garantendo così l'eguaglianza degli Stati membri davanti tale diritto (art. 2 TUE). La "comunità delle Corti" e il "dialogo" che si svolge tra le stesse, improntato al principio di leale collaborazione, promuovono la piena attuazione del principio del primato del diritto europeo e assicurano il buon funzionamento delle interdipendenze tra i diversi sistemi giuridici, nazionali ed eurounitario» (sentenza n. 210 del 2024).

In presenza di sistemi giuridici che non sono più rigidamente separati, ma sono integrati e interdipendenti, senza alcuna forma di gerarchia, per assicurarne il corretto funzionamento occorre, quindi, dare la più ampia applicazione al principio di leale collaborazione, riconosciuto sia dal diritto dell'Unione (art. 4, paragrafo 3, TUE) sia dal nostro diritto costituzionale (tra le tante, sentenze n. 88 e n. 87 del 2012, n. 379 del 1992 e n. 168 del 1963), e che, pertanto, assurge al rango di principio fondamentale dello spazio costituzionale comune all'Unione e agli Stati membri.

7.2.− Certamente, il criterio di competenza ha un ruolo cruciale per governare le relazioni tra i due ordinamenti, che restano distinti, visto che l'Unione esercita, in virtù del fondamentale principio di attribuzione (art. 4, paragrafo 1, TUE), solamente le competenze che le sono attribuite dai Trattati. Il principio di attribuzione è, pertanto, uno degli architravi dei rapporti tra l'ordinamento europeo e quello nazionale. Tuttavia, esso non dà luogo a paratie stagne capaci di separare il sistema giuridico eurounionale da quello nazionale, perché sovente le rispettive competenze si intrecciano e si sovrappongono, soprattutto a seguito della già ricordata estensione materiale del diritto dell'Unione, e perché, anche quando una materia – come, per esempio, la cittadinanza o, come nel caso in esame, l'ordinamento giudiziario – rientri nella competenza degli Stati membri, le leggi nazionali devono nondimeno armonizzarsi con il diritto dell'Unione in riferimento a tutte le «situazioni» ricadenti nell'ambito di applicazione di quest'ultimo (tra le tante, CGUE, quarta sezione, sentenza 25 aprile 2024, cause riunite da C-684/22 a C-686/22, S.Ö, N.Ö., M.Ö., M.S. e S.S., punto 34).

Per impedire frizioni, conflitti e disarmonie, che pregiudicano la certezza del diritto e possono indebolire la necessaria fiducia tra gli Stati membri e tra questi e l'Unione, è quindi necessaria la collaborazione tra la Corte di giustizia, le Corti costituzionali nazionali e il giudice comune (cui è riservata la scelta del rimedio giuridicamente più corretto in base alle circostanze oggettive del caso), con l'obiettivo condiviso di assicurare il buon funzionamento dei menzionati sistemi eurounionale e nazionali, integrati e interdipendenti.

7.3.− L'esigenza della collaborazione, naturalmente, non fa svanire le differenze di ruoli e di compiti tra le Corti e, in particolare, come già chiaramente sottolineato nella sentenza n. 31 del 2025, la distinzione tra la competenza della Corte di giustizia ad assicurare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione, fornendone l'interpretazione vincolante per tutti gli Stati membri, grazie al rinvio pregiudiziale, chiave di volta dell'architettura europea; e la competenza riservata a questa Corte quale interprete finale della Costituzione italiana, anche con la possibilità di fornire l'interpretazione costituzionalmente orientata del diritto nazionale, per garantire la conformità del sistema giuridico nazionale alla Carta fondamentale.

Peraltro, la Corte di giustizia opera secondo sistematizzazioni dogmatiche non sempre coincidenti con quelle in uso nei singoli Stati membri e anche per questo è necessario il dialogo

tra le due Corti. Soprattutto nel campo della tutela dei diritti fondamentali «è essenziale che le corti costituzionali e supreme nazionali possano "contribuire, per la propria parte, a rendere effettiva la possibilità, di cui ragiona l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE) […] che i corrispondenti diritti fondamentali garantiti dal diritto europeo, e in particolare dalla CDFUE, siano interpretati in armonia con le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, richiamate anche dall'art. 52, paragrafo 4, della stessa CDFUE come fonti rilevanti"» (sentenza n. 7 del 2025).

In questo contesto, la collaborazione tra le Corti può svolgersi secondo modalità differenti.

Quando esistono dubbi sul contenuto del diritto dell'Unione, che viene in rilievo nel giudizio di costituzionalità di una legge, questa Corte propone un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (tra le tante, sentenza n. 210 del 2024; ordinanze n. 21 del 2025, n. 161 e n. 29 del 2024, n. 217 e n. 216 del 2021, n. 182 del 2020, n. 117 del 2019 e n. 24 del 2017), generalmente prospettando le esigenze costituzionali nazionali di cui chiede a quest'ultima di tener conto nella sua decisione, fermo restando che spetta ai giudici di Lussemburgo inserirle in una prospettiva pan-europea, fornendo l'interpretazione del diritto dell'Unione, cui le Corti nazionali devono attenersi.

Quando, però, il diritto dell'Unione ha un contenuto definito, questa Corte, dopo avere verificato il tono costituzionale della questione, procede direttamente alla sua applicazione, integrando il parametro interno di costituzionalità con il diritto dell'Unione, come eventualmente interpretato dai giudici di Lussemburgo. In questo modo, questa Corte agisce quale *enforcer* del diritto dell'Unione europea assicurandone il primato e la piena effettività, che possono giovarsi dell'efficacia *erga omnes* delle sentenze d'illegittimità costituzionale (sentenza n. 15 del 2024), nonché della «vasta gamma di tecniche decisorie» (sentenza n. 1 del 2025) che possono essere impiegate al fine di garantire i suddetti principi.

Ciò ferma restando la possibilità, per questa Corte, di applicare uno standard nazionale di protezione di un diritto costituzionale che vada oltre quanto stabilito dalla CDFUE, purché siano rispettati il primato, l'unità e l'effettività del diritto dell'Unione (CGUE, grande sezione, sentenze 26 febbraio 2013, causa C-617/10, Åklagaren, e causa C-399/11, Melloni; nonché sentenza 5 dicembre 2017, causa C-42/17, M.A.S. e M.B.; nello stesso senso, sentenza n. 177 del 2023 e ordinanza n. 216 del 2021), e, nei settori non pienamente armonizzati, di operare un raccordo fra i diritti di derivazione eurounionale e i diritti e i principi costituzionali.

Quando, infine, entrano in gioco principi o diritti fondamentali che definiscono l'identità costituzionale della Repubblica italiana – pur sempre in coerenza con l'identità dell'Unione definita dai valori comuni di cui all'art. 2 TUE – questa Corte, riservandosi come strumento eccezionale l'applicazione dei "controlimiti" (sentenze n. 115 del 2018, n. 238 del 2014, n. 284 del 2007, n. 170 del 1984 e n. 183 del 1973; ordinanza n. 24 del 2017), proporrà preventivamente alla Corte di giustizia come accomodare tali principi nell'ambito del diritto dell'Unione o comunque di applicare la garanzia dell'identità costituzionale degli Stati membri di cui all'art. 4, paragrafo 2, TUE (CGUE, grande sezione, sentenza 7 settembre 2022, causa C-391/20, Cilevičs e altri).

8.− In applicazione dei principi generali sopra esposti, deve essere, in via preliminare e in primo luogo, respinta l'istanza dell'Avvocatura generale dello Stato di restituzione degli atti al rimettente, perché effettui una nuova valutazione sulla rilevanza delle questioni, alla luce della sopravvenuta sentenza Pelavi del 4 settembre 2025, che, secondo l'interveniente, imporrebbe al giudice *a quo* di disapplicare la disposizione censurata nella sola parte in cui impone la rinuncia alle ferie retribuite.

È evidente, infatti, il tono costituzionale delle questioni medesime, che involgono l'inviolabile diritto di difesa (art. 24 Cost.) e il principio del giusto processo (art. 111 Cost.), e

ciò anche a prescindere dal rilievo che la sentenza Pelavi è stata depositata (successivamente all'udienza in cui la causa innanzi al giudice *a quo* è passata in decisione, ma) prima del deposito dell'ordinanza di rimessione, avvenuta in data 29 settembre 2025, sì che essa, comunque, non potrebbe considerarsi *ius superveniens* (sentenza n. 23 del 2026).

L'attivazione dell'incidente di costituzionalità appare, poi, oltremodo opportuna, poiché il vasto contenzioso nazionale intrapreso dai magistrati onorari (*infra*, ai punti 15 e 19) ha dato e continua a dare esiti divergenti anche in relazione al riconoscimento delle tutele apprestate ai lavoratori dal diritto dell'Unione, sicché solo l'intervento di questa Corte è in grado di offrire una garanzia aggiuntiva al primato di quest'ultimo e, soprattutto, di apportare «un tutt'altro che trascurabile beneficio al valore di rilievo costituzionale della certezza del diritto» (sentenza n. 147 del 2025; nello stesso senso, sentenza n. 1 del 2026).

9.− Sempre in via preliminare e in secondo luogo, le diffuse e reiterate indicazioni della Corte di giustizia – di cui si dirà appresso – rendono superfluo un rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE (Corte di giustizia, grande sezione, sentenze 24 marzo 2026, causa C-767/23, Remling, e 6 ottobre 2021, causa C-561/19, Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi; sentenza 6 ottobre 1982, causa C-283/81, Cilfit e altri).

Con riferimento alla disposizione censurata nel presente giudizio di legittimità costituzionale, infatti, l'odierna questione appare «materialmente identica ad altra questione, sollevata in relazione ad analoga fattispecie […] già decisa in via pregiudiziale» (sentenza Cilfit) dalla Corte di giustizia con la sentenza Pelavi (su cui, *infra*, al punto 20.5), e l'interpretazione delle disposizioni del diritto dell'Unione rilevanti nel caso di specie è «fondata sulla giurisprudenza» unionale (sentenza Remling) e, in particolare, sulle sentenze UX, PG, Peigli e Pelavi (su cui, *infra*, diffusamente, al punto 20).

10.− Nel merito, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE, sono fondate nei sensi di cui appresso, con assorbimento di quelle sollevate in riferimento agli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, CEDU.

11.− In via generale, la disposizione di diritto primario dell'Unione che integra il parametro costituzionale può, a sua volta, essere collegata a disposizioni di diritto derivato, che pertanto rilevano nel giudizio di costituzionalità.

Ciò si verifica nel caso di specie, nel quale la disposizione interna è censurata in quanto impedirebbe l'esercizio del diritto costituzionale di difesa in giudizio e del diritto a un ricorso effettivo, garantito dalla CDFUE, e sarebbe quindi idonea a neutralizzare situazioni soggettive garantite anche dal diritto derivato, quali il diritto alle ferie retribuite (direttiva 2003/88/CE) e il divieto di discriminazione tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato, da un lato, e tra lavoratori a tempo parziale e lavoratori a tempo pieno, dall'altro (rispettivamente, accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso il 6 giugno 1997, che figura in allegato alla direttiva 97/81/CE del Consiglio, del 15 dicembre 1997, relativa all'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale concluso dall'UNICE, dal CEEP e dalla CES, come modificata dalla direttiva 98/23/CE del Consiglio, del 7 aprile 1998).

La vera posta in giuoco, nel caso in esame, è costituita, per l'appunto, dalla tutela di tali diritti. Esiste, cioè, una stretta interdipendenza tra la posizione processuale e quella sostanziale, sicché il problema di fondo che occorre affrontare è se sia compatibile con il diritto dell'Unione la disposizione nazionale (qui censurata) che impone ai magistrati onorari, quale contropartita della stabilizzazione, la completa rinuncia ai diritti conferiti dal medesimo diritto dell'Unione e relativi ai rapporti pregressi. In caso di risposta positiva non si avrebbe alcuna lesione del diritto di agire in giudizio a tutela di tali diritti. Viceversa, se quest'ultimi non

potessero formare oggetto di una rinuncia imposta dalla legge come contropartita della stabilizzazione, allora vietare l'azione in giudizio per la tutela degli stessi costituirebbe una violazione dell'art. 24 Cost. e dell'art. 47 CDFUE.

12.− Ai fini dell'odierna decisione è pertanto necessario, in primo luogo, ricostruire la posizione dei magistrati onorari nel sistema costituzionale (*infra*, punto 13) e, sia pure brevemente, in quello legislativo e nella prassi (*infra*, punto 14), per poi passare a esaminare l'ambito delle pretese da essi fatte valere in giudizio (*infra*, punti 15, 18 e 19), illustrare gli interventi, sul punto, della Commissione europea e del legislatore della riforma del 2017 (*infra*, rispettivamente, punti 16 e 17), e individuare i diritti soggettivi conferiti ai medesimi magistrati dal diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia (*infra*, punti 20 e 21).

13.− L'art. 106 Cost., dopo aver scolpito, al primo comma, la regola che «[l]e nomine dei magistrati hanno luogo per concorso» – «regola rispetto alla quale costituisce eccezione la possibilità prevista dal terzo comma della stessa disposizione, che, su designazione del CSM, siano chiamati all'ufficio di consiglieri di cassazione, per meriti insigni, professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori» (sentenza n. 41 del 2021) – prevede, al secondo comma, che la legge sull'ordinamento giudiziario «può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli».

Nel modello costituzionale le funzioni giudiziarie affidate alla magistratura ordinaria sono quindi esercitate dai magistrati togati, assunti quali lavoratori dipendenti mediante pubblico concorso, che svolgono la propria attività professionale in via esclusiva e senza aprioristiche limitazioni di materia, e dai magistrati onorari, non assunti tramite pubblico concorso e non lavoratori dipendenti, ai quali può essere affidata solo la giustizia "minore"(in termini di «livello di complessità»: sentenza n. 267 del 2020), e che, proprio in quanto onorari, svolgono l'attività magistratuale in via occasionale e «concorrente» (così, ancora, la sentenza n. 267 del 2020).

Differenti, pertanto, sono la preparazione e l'impegno richiesti per l'assunzione, le modalità della stessa, le mansioni e le funzioni svolte, oltre che, conseguentemente, le connesse responsabilità.

Questa Corte ha già affermato che tale assetto costituisce «il punto di arrivo di un complesso dibattito, in sede di lavori dell'Assemblea costituente, riguardo alle modalità più idonee di assunzione dei magistrati, in coerenza con le scelte fondamentali in ordine all'autonomia e all'indipendenza dell'ordine giudiziario da ogni altro potere (art. 104, primo comma, Cost.) e alla soggezione del giudice solo alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), nonché al divieto di istituzione di giudici straordinari o giudici speciali (art. 102, secondo comma, Cost.)» (sentenza n. 41 del 2021).

In tale modello, l'assunzione mediante pubblico concorso quale requisito per l'accesso alla funzione magistratuale professionale costituisce un principio fondamentale irrinunciabile, perché garantisce «la possibilità di accesso alla magistratura ordinaria a tutti i cittadini, in aderenza al disposto dell'art. 3 Cost., evitando ogni discriminazione, anche di genere», assicura «la qualificazione tecnico-professionale dei magistrati, ritenuta condizione necessaria per l'esercizio delle funzioni giudiziarie», e concorre «ad assicurare la separazione del potere giurisdizionale dagli altri poteri dello Stato e la sua stessa indipendenza, a presidio dell'ordinamento giurisdizionale […] quale elemento fondante dell'ordinamento della Repubblica» (ancora, sentenza n. 41 del 2021).

Il sistema costituzionale della magistratura, dunque, impone al legislatore di configurare l'apporto dei magistrati non professionali al funzionamento della giustizia nei ristretti limiti di

un rapporto onorario.

Quest'ultimo è caratterizzato da: a) la compatibilità con lo svolgimento di un'attività lavorativa o professionale (sentenze n. 267 del 2020 e n. 70 del 1971; ordinanze n. 174 del 2012, n. 479 del 2000, n. 272 del 1999 e n. 57 del 1990); b) una scelta ispirata a criteri di natura politico-discrezionale e non tecnico-amministrativa (sentenze n. 41 del 2026 e n. 319 del 1994); c) una disciplina del servizio derivante, pressoché esclusivamente, dall'atto di conferimento dell'incarico (sentenze n. 41 del 2026 e n. 319 del 1994); d) una durata normalmente temporanea dell'incarico medesimo (sentenza n. 41 del 2026 e n. 319 del 1994); e) un compenso di natura indennitaria e non retributiva (sentenze n. 41 del 2026, n. 220 del 2005 e n. 319 del 1994; ordinanze n. 272 del 1999, n. 594 e n. 379 del 1989); f) l'esercizio di «funzioni spontaneamente assunte per sentimento di dovere civico e di dignità sociale, e non identificabili con attività professionale» (sentenza n. 70 del 1971).

È sulla base di tali caratteristiche del magistrato onorario – contrapposte a quelle del magistrato togato, che svolge la sua attività in via professionale ed esclusiva, oltre che previo superamento del pubblico concorso – che questa Corte ha sempre rigettato le questioni di legittimità costituzionale, nel tempo proposte, volte all'equiparazione di diversi aspetti del trattamento giuridico ed economico delle due, ben distinte, categorie magistratuali (sentenze n. 267 del 2020 e n. 60 del 2006; ordinanze n. 174 del 2012, n. 479 del 2000, n. 272 del 1999, n. 57 del 1990, n. 594, n. 515 e n. 379 del 1989).

La Costituzione, in definitiva, esclude categoricamente che i magistrati professionali e quelli onorari godano del medesimo status giuridico ed economico, a pena di violazione dei fondamentali principi di eguaglianza e del pubblico concorso per l'accesso alla funzione magistratuale, che concorre ad attuare l'altrettanto fondamentale principio dell'indipendenza della magistratura dagli altri poteri dello Stato (sentenza n. 41 del 2021), nella prospettiva della più attenta tutela dei diritti dei consociati.

Si tratta di principi «supremi» che «scolpiscono l'identità della nostra Costituzione» e che, in quanto tali, «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali (sentenza n. 1146 del 1988)» (sentenza n. 125 del 2025).

14.– Per fare fronte alla notoria e sempre crescente mole di lavoro gravante sulla giurisdizione e per rispondere alla pressante richiesta di una giustizia celere ed efficace, anche in attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata dei processi, da tale assetto costituzionale il legislatore, in parte, e soprattutto la prassi si sono nel tempo allontanati.

In primo luogo, sul piano legislativo si è registrato un ampliamento dei compiti e delle funzioni attribuiti ai magistrati onorari (di tale scenario questa Corte ha già dato conto nella citata sentenza n. 41 del 2021, con specifico riferimento ai giudici ausiliari d'appello, e nella sentenza n. 172 del 2021, con riferimento ai GOT), in tensione con il disegno costituzionale che richiede un impiego marginale di tale figura.

Correlativamente, nella prassi, i magistrati onorari, in forza di circolari del Consiglio superiore della magistratura (CSM) e di direttive dei capi degli uffici, sono stati spesso impiegati negli uffici di appartenenza in maniera tutt'altro che occasionale (come messo in rilievo dalla Corte di giustizia, con la sentenza UX, su cui, più diffusamente, *infra*). In secondo luogo, per rispondere alle medesime esigenze, il legislatore, fino all'entrata in vigore della riforma del 2017, ha via via prorogato gli incarichi dei vari magistrati onorari, incarichi che, invece, in consonanza con il ricordato modello costituzionale, erano stati originariamente configurati come delimitati nel tempo e rinnovabili per un numero limitato di volte (con riferimento ai giudici di pace, si veda l'ordinanza di questa Corte n. 23 del 2023, che ha disposto la restituzione degli atti al rimettente, il quale aveva sollevato questioni aventi ad

oggetto le disposizioni che avevano consentito per sedici anni il rinnovo dell'incarico della ricorrente nel giudizio *a quo*).

È opportuno precisare, tuttavia, che, pur a fronte di tale allontanamento dallo spirito del modello costituzionale, il ruolo e le funzioni dei magistrati onorari e di quelli professionali sono rimasti ben distinti tanto sul piano legislativo quanto nel concreto svolgimento dell'attività giudiziaria: ciò sia perché solo i primi – come detto – sono selezionati per pubblico concorso, sia perché l'ampliamento delle competenze dei secondi è rimasto tendenzialmente confinato alle cause di minore importanza.

15.− In ragione delle riferite circostanze, i magistrati onorari, come accennato, hanno avviato negli ultimi anni un vasto contenzioso sia innanzi alla giurisdizione ordinaria che a quella amministrativa.

In tale contenzioso, i magistrati in questione, sulla base dell'assunto di fondo di avere svolto, di fatto, un lavoro subordinato alle dipendenze del Ministero della giustizia, hanno avanzato una serie di pretese, aventi principalmente a oggetto: a) la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato identico o assimilato a quello dei giudici professionali o, comunque, di natura subordinata o, più di recente, "ai sensi" del diritto dell'Unione; b) l'accertamento del diritto a un trattamento economico, anche con riferimento alle ferie retribuite, equiparato o parametrato a quello dei magistrati professionali o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; c) l'accertamento del diritto a un trattamento previdenziale e assistenziale (assicurazione per malattie e infortuni, congedi di maternità *et cetera*) identico o comunque parametrato a quello di un magistrato professionale o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; d) l'accertamento del diritto a un trattamento di fine rapporto identico o comunque parametrato a quello di un magistrato professionale o, comunque, proprio di un lavoratore subordinato o, più di recente, ai sensi del diritto dell'Unione; e) l'accertamento del diritto al risarcimento del danno per abusiva reiterazione degli incarichi, considerati contratti di lavoro a termine alla stregua del diritto dell'Unione.

16.− Parallelamente, la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione avente a oggetto sia la reiterazione degli incarichi a termine dei magistrati onorari sia diversi profili del loro trattamento giuridico ed economico, ritenuti in contrasto con il diritto dell'Unione relativo alla tutela dei lavoratori.

Si tratta della procedura n. 2016/4081, la quale, dopo numerose interlocuzioni tra la Commissione e il Governo italiano, è sfociata in due distinte iniziative: 1) con riferimento ai magistrati onorari "di nuova nomina" (successiva, cioè, all'entrata in vigore del d.lgs. n. 116 del 2017), nel ricorso per inadempimento alla Corte di giustizia UE, causa C-863/25, depositato in data 19 dicembre 2025; 2) con riferimento ai magistrati onorari "di lungo corso", ossia a quelli in servizio alla data dell'entrata in vigore della riforma del 2017, in una nuova procedura di infrazione (n. 2025/2159), avviata l'8 ottobre 2025, la cui lettera di messa in mora – che ha per oggetto principale proprio le disposizioni, tra cui quella in questa sede censurata, che prevedono la rinuncia alle pretese nascenti dai rapporti onorari pregressi – è stata depositata in giudizio dall'Avvocatura generale dello Stato, a tanto onerata con decreto istruttorio presidenziale del 22 gennaio 2026.

17.− Come è noto, per fare fronte alla descritta situazione, il legislatore ordinario è intervenuto dapprima con la riforma del 2017 e poi con diversi interventi di modifica alla stessa riforma.

Con specifico riferimento ai magistrati onorari "di lungo corso" – ossia a quelli interessati dalla disposizione censurata – il legislatore, per quanto in questa sede rileva, ha ritenuto di procedere alla loro stabilizzazione.

In particolare, l'art. 29 del d.lgs. n. 116 del 2017, per come modificato dapprima dai commi da 629 a 633 dell'art. 1 della legge n. 234 del 2021 e poi dalla legge 15 aprile 2025, n. 51 (Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria), ha previsto la creazione di un «[r]uolo ad esaurimento dei magistrati onorari in servizio» (così, l'attuale rubrica).

A tale ruolo si accede mediante una procedura di conferma «a tempo indeterminato», sino al compimento dei settanta anni di età (comma 1). La procedura consiste in un colloquio orale, della durata massima di trenta minuti, su un caso pratico di diritto civile sostanziale e processuale oppure sul diritto penale sostanziale e processuale, in base al settore in cui i candidati hanno esercitato le funzioni giurisdizionali onorarie (comma 4).

I magistrati onorari in questione possono:

a) non partecipare alla procedura di conferma, nel qual caso cessano dal servizio (comma 7); in tale ipotesi, essi hanno diritto, salva la facoltà di rifiuto, a un'indennità nella misura di euro 2.500 o 1.500, al lordo delle ritenute fiscali, per ciascun anno di servizio nel corso del quale siano stati impegnati in udienza, rispettivamente, per almeno ottanta giornate o per un numero inferiore, e comunque per un importo complessivamente non superiore alla somma di euro 50.000 lordi; la percezione dell'indennità comporta rinuncia a ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario cessato (comma 2);

b) partecipare alla procedura di conferma, il che «comporta rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso» (comma 5); fermo restando, tuttavia, che in caso di mancato superamento della procedura valutativa, essi «hanno diritto, salva la facoltà di rifiuto», alla ricordata indennità (comma 2).

Dal combinato disposto delle menzionate disposizioni si ricava, in sostanza, che la rinuncia imposta dalla legge alle pretese pregresse opera se il magistrato onorario: i) partecipa alla procedura e la supera; ii) vi partecipa, non la supera e sceglie di percepire l'indennità; iii) non vi partecipa, cessa dal servizio e sceglie di percepire l'indennità (detto in altri termini, la rinuncia consegue al superamento della procedura o, alternativamente a esso, all'accettazione dell'indennità).

Vale la pena di osservare che l'interpretazione del combinato disposto dei commi 2 e 5 del citato art. 29, secondo cui la rinuncia consegue non alla mera partecipazione alla procedura di conferma, ma al suo superamento (o, in alternativa, all'accettazione dell'indennità), è condivisa sia dall'Avvocatura generale dello Stato sia dal Ministero della giustizia nella circolare del dipartimento per gli affari di giustizia 10 maggio 2022, n. 0102105.U.

Il caso oggetto del giudizio *a quo* è quello *sub* i), regolato dal comma 5 dell'art. 29, che è la disposizione censurata. I casi *sub* ii) e iii), invece, non riguardano il predetto giudizio e sono regolati dal comma 2, il quale, pertanto, correttamente, non è stato censurato dal rimettente.

18.− Le pretese illustrate al punto 15 sono, dunque, l'oggetto della rinuncia imposta dalla disposizione censurata ai magistrati onorari di lungo corso quale conseguenza (non della mera partecipazione, ma) del superamento della procedura di conferma (ossia della stabilizzazione).

19.− I giudizi intrapresi innanzi alle giurisdizioni interne per fare valere quelle pretese, come anticipato, hanno dato e continuano a dare luogo a esiti divergenti, che non è necessario in questa sede illustrare nel dettaglio.

Basti rilevare che, mentre nei giudizi di merito le domande dei magistrati onorari sono state in diverse occasioni in tutto o in parte accolte, le giurisdizioni superiori – con limitate e più recenti eccezioni (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 11 maggio 2025, n. 12488; Consiglio di Stato, sezione settima, sentenza 2 aprile 2026, n. 2716) – le hanno respinte (tra le tante, Cassazione civile, sezione prima, sentenza 14 novembre 2025, n. 30121; sezione lavoro,

sentenze 14 aprile 2023, n. 10080, e 3 maggio 2022, n. 13973; sezione prima, sentenza 10 febbraio 2022, n. 4386; Consiglio di Stato, sezione settima, sentenze 20 marzo 2024, n. 2723, 9 febbraio 2024, n. 1334, 30 gennaio 2024, n. 931, e 28 giugno 2023, n. 6291), evidenziando la diversità di funzioni e di ruolo dei magistrati professionali e di quelli onorari, riflesso del ricordato e fondamentale assetto costituzionale della magistratura.

Nelle due occasioni, invece, in cui questa Corte è stata chiamata a pronunciarsi, in via incidentale, all'interno di quel contenzioso, i giudizi si sono conclusi con pronunce in rito (ordinanze n. 23 del 2023 e n. 215 del 2022).

20.− Nell'ambito del contenzioso in esame è intervenuta più volte la Corte di giustizia, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità con il diritto dell'Unione: a) del diritto interno anteriore alla riforma del 2017 (e alle sue successive modifiche), nelle parti in cui non garantiva ai magistrati onorari il diritto alle ferie retribuite, non assicurava ai medesimi, a differenza dei magistrati togati, un trattamento previdenziale e assistenziale e consentiva una reiterazione dei contratti a termine, senza prevedere una misura effettiva e dissuasiva; nonché: b) della disposizione oggi censurata, nella parte in cui condiziona la procedura di stabilizzazione dei magistrati onorari di lungo corso alla rinuncia ai diritti conseguenti al rapporto onorario pregresso.

20.1.− Nella sentenza UX la CGUE ha dichiarato, per quanto qui rileva, che, in relazione al diritto alle ferie retribuite, l'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE e l'art. 31, paragrafo 2, CDFUE devono essere interpretati «nel senso che un giudice di pace che, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, può rientrare nella nozione di "lavoratore", ai sensi di tali disposizioni, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare».

La medesima sentenza ha altresì affermato, quanto al divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo determinato, che la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato osta a una normativa nazionale che non prevede il diritto per un giudice di pace di beneficiare di ferie annuali retribuite di trenta giorni, come quello previsto per i magistrati professionali, nell'ipotesi in cui tale giudice di pace rientri nella nozione di «lavoratore a tempo determinato», ai sensi della clausola 2, punto 1, di tale accordo quadro, e si trovi in una situazione «comparabile» a quella di un magistrato professionale, a meno che tale differenza di trattamento sia giustificata dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare.

20.1.1.− In relazione al primo aspetto (diritto alle ferie retribuite), secondo la Corte di giustizia, i magistrati onorari potrebbero rientrare, una volta accertate alcune condizioni da parte del giudice nazionale, nella «nozione di "lavoratore"» ai sensi del diritto dell'Unione e il loro compenso potrebbe essere assimilato a una vera e propria retribuzione.

In primo luogo, per la CGUE, ai fini dell'applicazione della direttiva 2003/88/CE, «la nozione di "lavoratore" non può essere interpretata in modo da variare a seconda degli ordinamenti nazionali, ma ha una portata autonoma, propria del diritto dell'Unione» (punto 88). In tale prospettiva, «deve essere qualificata come "lavoratore" ogni persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da poter essere definite puramente marginali e accessorie» (punto 93), e «la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è data dalla circostanza che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in cambio delle quali percepisca una retribuzione» (punto 94).

Da questa angolazione, ancora, «la natura giuridica *sui generis* di un rapporto di lavoro

riguardo al diritto nazionale non può avere alcuna conseguenza sulla qualità di "lavoratore" ai sensi del diritto dell'Unione» (punto 96).

In secondo luogo, quanto al compenso, la Corte di Lussemburgo ha ricordato che «occorre esaminare se le somme percepite dalla ricorrente nel procedimento principale vengano versate come corrispettivo della sua attività professionale» (punto 97), essendo irrilevante, anche a tal fine, «la circostanza che le funzioni del giudice di pace siano qualificate come "onorarie"» dalla normativa nazionale (punto 100).

Infine, quanto al «vincolo di subordinazione» che pure caratterizza la nozione europea di lavoratore (da valutare «caso per caso in considerazione di tutti gli elementi e di tutte le circostanze che caratterizzano i rapporti tra le parti»: punto 103), la CGUE ha osservato che nel giudizio principale è stato accertato che i giudici di pace: «sono tenuti a rispettare tabelle che indicano la composizione del loro ufficio di appartenenza, le quali disciplinano nel dettaglio e in modo vincolante l'organizzazione del loro lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari di udienza» (punto 109); «sono tenuti ad osservare gli ordini di servizio del Capo dell'Ufficio» e i «provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM» (punto 110); «devono essere costantemente reperibili e sono soggetti, sotto il profilo disciplinare, ad obblighi analoghi a quelli dei magistrati professionali» (punto 111). Si tratta di circostanze che, tutte insieme considerate, hanno spinto la Corte di giustizia a ritenere che «i giudici di pace svolgono le loro funzioni nell'ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare» (punto 112).

20.1.2.− Con riferimento al divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo determinato, la CGUE ha ricordato alcuni principi generali costantemente ribaditi nella sua giurisprudenza.

Ha evidenziato, a tal fine, che: a) la clausola 3, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato «include tutti i lavoratori, senza operare distinzioni basate sulla natura pubblica o privata del loro datore di lavoro e a prescindere dalla qualificazione del loro contratto in diritto interno» (punto 115); b) sebbene agli Stati membri spetti il compito di definire, «secondo la legislazione e/o la prassi nazionale», i termini "contratto di assunzione" o "rapporto di lavoro", rilevanti ai sensi dell'accordo quadro, ciò può avvenire, «a condizione di rispettare l'effetto utile» della direttiva 1999/70/CE e i principi generali del diritto dell'Unione (punto 117).

Ne deriva che la nozione di lavoratore a tempo determinato, di cui alla clausola 2, punto 1, del citato accordo quadro «può includere un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare» (punto 134).

Una volta ricondotta la figura del giudice di pace alla nozione di lavoratore a tempo determinato, la Corte di giustizia si è soffermata sull'applicabilità del principio di non discriminazione, il quale mira a impedire che, rispetto alle «condizioni di impiego» (*id est*: al trattamento giuridico ed economico), i lavoratori a tempo determinato siano trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato «comparabili», a meno che non sussistano «ragioni oggettive» (punto 136).

A tale proposito, la CGUE ha individuato (punto 139) il lavoratore a tempo indeterminato comparabile nel magistrato professionale, in applicazione dei criteri enucleati dalla propria giurisprudenza, secondo cui occorre tenere conto «di un insieme di fattori, come la natura del lavoro, le condizioni di formazione e le condizioni di impiego» (punto 143).

In particolare, gli indici su cui si basa la "comparabilità" – a fini antidiscriminatori – della

posizione del giudice di pace rispetto a quella del magistrato professionale sono stati così individuati: 1) entrambi appartengono all'ordine giudiziario ed esercitano la giurisdizione in materia civile e penale, nonché una funzione conciliativa in materia civile; 2) ai sensi dell'art. 10 della legge n. 374 del 1991, il giudice di pace è tenuto all'osservanza dei doveri previsti per i magistrati ordinari; 3) entrambi sono tenuti a rispettare tabelle indicanti la composizione dell'ufficio di appartenenza, le quali disciplinano dettagliatamente e in modo vincolante l'organizzazione del loro lavoro, compresi l'assegnazione dei fascicoli, le date e gli orari di udienza; 4) entrambi sono tenuti a osservare gli ordini di servizio del «Capo dell'Ufficio», nonché i provvedimenti organizzativi speciali e generali del CSM; 5) entrambi sono tenuti a essere costantemente reperibili; 6) in caso di inosservanza dei doveri deontologici e d'ufficio, entrambi sono sottoposti al potere disciplinare del CSM; 7) il giudice di pace «è sottoposto agli stessi rigorosi criteri applicabili per le valutazioni di professionalità» del magistrato togato; 8) al giudice di pace vengono applicate le stesse norme in materia di responsabilità civile ed erariale previste dalla legge per il magistrato professionale (punto 146).

Ciò posto, la CGUE ha riconosciuto, tuttavia, che «le controversie riservate alla magistratura onoraria, e in particolare ai giudici di pace, non hanno gli aspetti di complessità» che caratterizzano le controversie devolute ai magistrati professionali e che, «ai sensi dell'articolo 106, secondo comma, della Costituzione italiana, i giudici di pace possono svolgere soltanto le funzioni attribuite a giudici singoli e non possono quindi far parte di organi collegiali» (punto 147).

La Corte di Lussemburgo ha quindi rimesso, ancora una volta, al giudice nazionale il compito di determinare, tenuto conto delle lumeggiate circostanze, se, «in ultima analisi, […] un giudice di pace come la ricorrente nel procedimento principale si trovi in una situazione comparabile» a quella del magistrato professionale (punto 148).

Si è poi aggiunto che, ove il giudizio di comparabilità sia positivo, va comunque verificato «se esista una ragione oggettiva che giustifichi una differenza di trattamento» (punto 149).

A tale proposito, alla luce delle difese spiegate in giudizio dal Governo italiano, la Corte di giustizia ha altresì affermato che «le differenze tra le procedure di assunzione» dei giudici di pace e dei magistrati professionali e, segnatamente, «la particolare importanza attribuita dall'ordinamento giuridico nazionale e, più specificamente, dall'articolo 106, paragrafo 1, della Costituzione italiana, ai concorsi appositamente concepiti per l'assunzione dei magistrati ordinari, sembrano indicare una particolare natura delle mansioni di cui questi ultimi devono assumere la responsabilità e un diverso livello delle qualifiche richieste ai fini dell'assolvimento di tali mansioni» (punto 161).

Sebbene «le differenze tra le procedure di assunzione» dei giudici di pace e dei magistrati professionali «non impongano necessariamente di privare i giudici di pace di ferie annuali retribuite corrispondenti a quelle previste» per i magistrati professionali (ancora, punto 161), la necessità di rispecchiare tali differenze nell'attività lavorativa tra i giudici di pace e i magistrati professionali potrebbe far ritenere che un differente trattamento possa rispondere a «una reale necessità» e possa essere considerato proporzionato agli obiettivi perseguiti (punto 162), fermo restando che il compito di operare tale accertamento spetta, in via esclusiva, al giudice nazionale (punto 163).

20.2.− Le affermazioni della sentenza del 16 luglio 2020 sono state ribadite nella sentenza PG (punti 30 e 31), con cui la CGUE ha dichiarato che:

− l'art. 7 della direttiva 2003/88/CE, la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, nonché la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, ostano «a una normativa nazionale che non prevede, per il giudice di pace, alcun diritto a beneficiare di ferie annuali retribuite di 30 giorni né di un regime assistenziale e previdenziale che dipende

dal rapporto di lavoro, come quello previsto per i magistrati ordinari, se tale giudice di pace rientra nella nozione di "lavoratore a tempo parziale" ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale e/o di "lavoratore a tempo determinato" ai sensi dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, e si trova in una situazione comparabile» a quella di un magistrato professionale;

− la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato osta «a una normativa nazionale in forza della quale un rapporto di lavoro a tempo determinato può essere oggetto, al massimo, di tre rinnovi successivi, ciascuno di quattro anni, per una durata totale non superiore a sedici anni, e che non prevede la possibilità di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo il rinnovo abusivo di rapporti di lavoro».

In primo luogo, la Corte di giustizia ha ricordato che, con la sentenza UX, ha già «dichiarato, in sostanza, che la nozione di "lavoratore a tempo determinato", di cui alla clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, deve essere interpretata nel senso che essa include un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo, circostanza che spetta tuttavia al giudice del rinvio verificare».

Dalla sentenza UX «[d]iscende», peraltro, che «l'esistenza di un concorso iniziale specificamente concepito» per i magistrati professionali «ai fini dell'accesso alla magistratura, che invece non vale per la nomina dei giudici di pace, consente di escludere che questi ultimi beneficino integralmente» dei diritti dei magistrati professionali (punto 47).

Dunque, «sebbene talune differenze di trattamento possano essere giustificate dalle differenze di qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui i magistrati ordinari devono assumere la responsabilità, l'esclusione dei giudici di pace da ogni diritto alle ferie retribuite nonché da ogni forma di tutela di tipo assistenziale e previdenziale è, alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato o della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, inammissibile» (punto 53).

Quanto alla clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, la CGUE, dopo aver ricordato che la normativa nazionale vieta, nel solo settore pubblico, la trasformazione in contratto di lavoro a tempo indeterminato di una successione di contratti a tempo determinato, ha affermato che, affinché la legge istitutiva dei giudici di pace «possa essere considerata conforme all'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, l'ordinamento giuridico interno dello Stato membro interessato deve prevedere, in tale settore, un'altra misura effettiva destinata ad evitare e, se del caso, a sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato» (punto 62), tale non essendo la mera previsione di un limite al numero di rinnovi successivi nonché alla durata massima di tali contratti a tempo determinato (punto 57).

La Corte di giustizia ha quindi osservato che «dalle indicazioni fornite dal giudice del rinvio risulta che non vi è nell'ordinamento giuridico italiano alcuna disposizione che consenta di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo il rinnovo abusivo di rapporti di lavoro a tempo determinato ai sensi della clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato» (punto 64).

20.3.− La Corte di Lussemburgo – interpellata dall'odierno rimettente nell'ambito della stessa controversia da cui nasce il presente incidente di legittimità costituzionale – si è nuovamente pronunciata con la sentenza Peigli.

Ivi si è dichiarato che:

− l’art. 7 della direttiva 2003/88/CE e la clausola 4 dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato ostano «a una normativa nazionale che, a differenza di quanto prevede per i magistrati ordinari, esclude, per i magistrati onorari che si trovano in una situazione comparabile, qualsiasi diritto alla corresponsione di un’indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività giudiziarie ed alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali»;

− la clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato osta a una normativa nazionale ai sensi della quale il rapporto di lavoro dei magistrati onorari può essere oggetto di rinnovi successivi senza che siano previste, al fine di limitare l’utilizzo abusivo di tali rinnovi, sanzioni effettive e dissuasive o la trasformazione del rapporto di lavoro di tali magistrati in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

In motivazione, la Corte di giustizia – dopo avere ribadito che «l’esistenza di un concorso iniziale specificamente concepito» per i magistrati professionali «ai fini dell’accesso alla magistratura, che invece non vale per la nomina dei magistrati onorari, consente di escludere che questi ultimi beneficino integralmente dei diritti» spettanti ai primi (punto 53) – ha affermato, tuttavia che, «sebbene talune differenze di trattamento possano essere giustificate dalle differenze di qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui i magistrati ordinari devono assumere la responsabilità, l’esclusione dei magistrati onorari da ogni diritto alle ferie retribuite e da ogni forma di tutela di tipo assistenziale e previdenziale è inammissibile alla luce della clausola 4 dell’accordo quadro» (punto 54).

Quanto all’abusiva reiterazione dei contratti a termine, la sentenza ha affermato: «salva verifica da parte del giudice del rinvio, sembra che i rinnovi del rapporto di lavoro dei ricorrenti di cui trattasi nel procedimento principale, considerato il loro numero, siano stati utilizzati non già per soddisfare esigenze aventi carattere provvisorio – a causa, ad esempio, di un aumento improvviso e imprevedibile del contenzioso – bensì per sopperire ad esigenze permanenti e durevoli del sistema giudiziario italiano» (punto 70).

20.4.− Con la sentenza prima sezione, 12 settembre 2024, causa C-548/22, M. M., la Corte di giustizia ha dichiarato irricevibile, per gravi lacune argomentative, la domanda del Giudice di pace di Fondi, con cui si chiedeva se sia compatibile con il diritto dell’Unione «il meccanismo previsto dall’articolo 29 del decreto legislativo n. 116, in quanto detta disposizione nazionale, pur consentendo la conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato di un magistrato onorario in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, impedirebbe a tale magistrato di ottenere la stessa retribuzione percepita dai magistrati ordinari che esercitano funzioni comparabili, giacché tale conversione comporterebbe la rinuncia, *ex lege*, a ogni pretesa derivante dalla cessazione dalle funzioni di magistrato onorario precedentemente esercitate».

20.5.− Da ultimo, sulla compatibilità della disposizione oggi censurata con il diritto dell’Unione si è pronunciata la più volte citata sentenza Pelavi del 4 settembre 2025.

La Corte di giustizia ha ivi accertato che la clausola 5, punto 1, dell’accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, letta in combinato disposto con la clausola 4 di tale accordo, con l’art. 7 della direttiva 2003/88/CE, nonché con l’art. 31, paragrafo 2, CDFUE, «osta ad una normativa nazionale, volta a sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, la quale subordini la domanda, per i magistrati onorari in servizio, di partecipare ad una procedura di valutazione al fine di essere confermati nell’esercizio delle loro funzioni fino all’età di 70 anni, all’esigenza di rinunciare al diritto alle ferie annuali retribuite scaturente dal diritto dell’Unione, relativo al loro rapporto di lavoro onorario antecedente».

Nella motivazione, la CGUE ha ricordato che, «qualora si sia verificato un ricorso abusivo

ad una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, dev'essere possibile applicare una misura dotata di garanzie effettive ed equivalenti di tutela dei lavoratori per sanzionare debitamente tale abuso e cancellare le conseguenze della violazione del diritto dell'Unione» (punto 53).

La Corte di giustizia ha anche ricordato che «l'accordo quadro non enuncia un obbligo generale degli Stati membri di prevedere la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato» (punto 56) e che essi hanno la facoltà e non l'obbligo, a titolo di misure idonee a prevenire o sanzionare l'abusiva reiterazione dei contratti a termine, di trasformare i rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Ove gli Stati membri prescelgano tale via, non è necessario assicurare, in via cumulativa, il diritto al risarcimento del danno (punti 58, 59 e 60).

Con riferimento al diritto alle ferie, la Corte di giustizia ha ribadito che, qualora sia accertato che i giudici onorari «si trovano in una situazione comparabile» a quella dei magistrati professionali, occorre verificare se sussistano «ragioni oggettive che giustificano» una differenza di trattamento tra le due categorie magistratuali (punto 68).

La CGUE ha quindi aggiunto di avere «già statuito che l'esistenza di una modalità di assunzione tramite concorso riservata ai soli posti» di magistrati professionali ai fini dell'accesso alla magistratura, la quale non si applica dunque all'assunzione dei magistrati onorari, consente di escludere che questi ultimi beneficino integralmente dei diritti riconosciuti ai primi. «Tuttavia, sebbene talune differenze di trattamento possano essere giustificate dalle differenze di qualifiche richieste e dalla natura dei compiti di cui i magistrati ordinari devono assumere la responsabilità, l'esclusione dei magistrati onorari da ogni diritto alle ferie retribuite non può essere ammessa alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro» (punto 70).

La conclusione di tale ragionamento è duplice.

Da un lato, ai sensi della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, «la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato costituisce, in linea di principio, una sanzione effettiva di un tale abuso» (punto 75).

Dall'altro, però, quella medesima clausola «non può essere interpretata nel senso che l'applicazione delle misure adottate da uno Stato membro per sanzionare il ricorso abusivo a una successione di contratti di lavoro a tempo determinato e per cancellarne le conseguenze possa essere subordinata ad un'esigenza, per il lavoratore interessato, di rinunciare a un diritto riconosciutogli dal diritto dell'Unione in applicazione della clausola 4 di detto accordo. Infatti, la clausola 5, punto 1, e la clausola 4 dell'accordo quadro hanno ambiti di applicazione autonomi, intesi, rispettivamente, a sanzionare un abuso siffatto e ad assicurare il trattamento equivalente dei lavoratori allorché questi lavorano sulla base di un rapporto di lavoro a tempo determinato» (punto 77).

In definitiva, «la normativa nazionale che sanziona il ricorso abusivo ad una successione di rapporti di lavoro a tempo determinato, prevedendo la possibilità per un magistrato onorario di vedere i suoi rapporti trasformati in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non può essere subordinata ad un'esigenza, per tale magistrato, di rinunciare ai diritti che gli sono conferiti dal diritto dell'Unione» (punto 78).

21.− In linea generale, il diritto dell'Unione, fermi il principio di non discriminazione e il diritto alle ferie garantiti anche dal suo diritto primario, tutela i diritti del lavoratore su cui si è soffermata la Corte di giustizia attraverso direttive di armonizzazione (oggi ai sensi dell'art. 153, paragrafo 2, lettera *b*, TFUE), che fissano standard minimi, ossia «principi generali e prescrizioni minime» (così, il preambolo dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale; in

termini analoghi, il preambolo dell'accordo quadro del lavoro a tempo determinato) che lasciano margini di discrezionalità agli Stati membri, i quali, dunque, possono declinare il contenuto economico di quei diritti secondo le specificità dei rapporti che vengono in rilievo nei rispettivi ordinamenti nazionali (sul punto, anche art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE).

Per quanto qui più immediatamente rileva, per il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia:

− la qualifica della magistratura come onoraria, scelta dal legislatore interno, è indifferente, dovendosi verificare, in concreto, se il magistrato onorario abbia di fatto svolto prestazioni riconducibili a un rapporto di lavoro ai sensi del medesimo diritto dell'Unione, tali essendo quelle prestazioni «reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo» (sentenze UX e PG);

− sono indici sintomatici della sussistenza di tale rapporto di lavoro l'assoggettamento dei magistrati onorari alle tabelle che disciplinano nel dettaglio e in modo vincolante l'organizzazione della loro attività, agli ordini di servizio dei capi degli uffici e ai provvedimenti organizzativi del CSM, l'obbligo di reperibilità e la sussistenza di una responsabilità disciplinare analoga a quella dei magistrati professionali (punti 109 e 111 della sentenza UX);

− in presenza, di fatto, di un rapporto di lavoro come sopra individuato, i magistrati onorari hanno diritto alle ferie retribuite e, in virtù del divieto di discriminazione dei lavoratori a tempo parziale e determinato, a un trattamento previdenziale e assistenziale;

− quest'ultimo e, più in generale, le condizioni di impiego (*id est*, il trattamento economico e giuridico) dei magistrati onorari che siano lavoratori nei sensi sopra precisati non deve essere il medesimo dei magistrati professionali, che sono assunti come categoria "comparabile" ai soli fini del principio di non discriminazione, in quanto addetti a una occupazione «simile» (clausola 3, paragrafo 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e clausola 3, paragrafo 1, numero 2, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale);

− le circostanze che i magistrati professionali, a differenza dei magistrati onorari, sono assunti mediante pubblico concorso, rivestono mansioni e svolgono compiti di maggiore complessità (sentenze UX, PG e Peigli) integrano una «ragione oggettiva» (clausola 4, paragrafo 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato e dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale) di differenziazione tra le due categorie;

− la stabilizzazione dei magistrati onorari, da un lato, è una misura non obbligatoria per sanzionare, in maniera efficace e dissuasiva, la reiterazione abusiva dei contratti a termine, e, dall'altro, esclude la necessità del cumulo con il risarcimento del danno;

− la predetta stabilizzazione, ove prescelta dallo Stato membro, non può, tuttavia, essere condizionata a una rinuncia generalizzata dei magistrati onorari (non solo al diritto alle ferie, ma) a tutti i diritti, relativi al rapporto di lavoro pregresso, che sono loro conferiti dal diritto dell'Unione.

22.− Vi è dunque – è bene precisarlo – una coerenza di contenuti tra il diritto dell'Unione e il diritto costituzionale, a tenore del quale il trattamento economico e giuridico dei magistrati onorari non è equiparabile a quello dei magistrati professionali (sentenze n. 267 del 2020, e n. 60 del 2006; ordinanze n. 174 del 2012, n. 479 del 2000, n. 272 del 1999, n. 57 del 1990, n. 594, n. 515 e n. 379 del 1989), a cominciare proprio dal profilo retributivo, come del resto presupposto dall'odierno rimettente, che, correttamente, per tale aspetto, non ha sollevato

questioni di legittimità costituzionale (né ha devoluto, con il precedente rinvio pregiudiziale, la correlativa questione interpretativa alla Corte di giustizia).

23.− Alla luce del ricostruito contesto normativo e giurisprudenziale, la disposizione censurata non regge alle censure del rimettente.

La rinuncia generalizzata alle pretese nascenti dal rapporto pregresso rappresenta – come riconosciuto dalla stessa Avvocatura generale dello Stato – una contropartita *ex lege* della stabilizzazione dei magistrati onorari di lungo corso, introdotta per porre rimedio alla reiterazione dei loro incarichi, oggetto di censura da parte della Commissione europea.

23.1.− Tale intervento, tuttavia, nel modo in cui è stato costruito, si pone in contrasto con il diritto dell'Unione.

Come ricordato al punto che precede, infatti, secondo la Corte di giustizia, la stabilizzazione può costituire rimedio in forma specifica dell'illecito unionale dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine e, in quanto tale, esclude la necessità che a esso si sommi un risarcimento per equivalente (sentenza Pelavi, punti 58-60; nonché prima sezione, sentenza 8 maggio 2019, causa C-494/17, Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti, punto 40).

Sempre secondo la CGUE, la stabilizzazione, pur cancellando l'illecito, non può, invece, tenere luogo della diversa e più articolata tutela sostanziale conferita dal diritto dell'Unione ai lavoratori (così, ancora, la sentenza Pelavi, punti 78 e 79).

23.2.− Contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale dello Stato, tale posizione non è in contrasto con quella assunta da questa Corte nella sentenza n. 187 del 2016, in relazione al personale scolastico.

La cancellazione dell'abuso ivi riscontrata, infatti, faceva riferimento esclusivamente al risarcimento del danno da precarizzazione, dato che il suddetto personale scolastico agiva in giudizio solo per esso e non, quindi, per il riconoscimento delle tutele connesse al rapporto di lavoro, che in quel caso non era controverso fosse subordinato (e a tempo determinato).

23.3.− La «ragione oggettiva», espressamente prevista dai citati accordi quadro, nonché il rinvio alle «condizioni di ottenimento e di concessione previste dalle legislazioni e/o prassi nazionali» operato dall'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88/CE – entrambi richiamati dalla giurisprudenza della Corte di giustizia sui magistrati onorari – giustifica, alla luce del loro status costituzionale e delle differenze di compiti e di competenze rispetto ai magistrati professionali, il loro diverso trattamento economico rispetto a questi ultimi, anche con riguardo al rapporto precedente la stabilizzazione.

Pertanto, ben avrebbe potuto il legislatore – nel prevedere la stabilizzazione dei magistrati onorari – determinare il contenuto economico dei diritti loro spettanti, in relazione alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza, anche in ragione dei compensi effettivamente percepiti dagli stessi, e comunque coordinando l'esigenza di riconoscere tali pretese con il principio costituzionale che esclude la loro equiparazione ai magistrati professionali e con il dato di fatto e di diritto che i magistrati onorari svolgono un'attività differente da quella di questi ultimi, specialmente per la sua minore complessità e, conseguentemente, per il più limitato impegno e le più limitate competenze che per il suo svolgimento sono richiesti (differenziazioni, queste, su cui si basano sia la deroga al principio del concorso pubblico sia la riforma del 2017).

Nel contesto di un simile intervento, il legislatore avrebbe potuto, altresì, tenere conto, da un lato, nel rispetto del principio di proporzionalità, della maggiore utilità derivante ai magistrati onorari dalla scelta, non imposta dal diritto dell'Unione, di ricorrere alla stabilizzazione per fare venire meno il contestato illecito dell'abusiva reiterazione dei contratti

a termine; dall'altro, del complessivo impatto finanziario della disciplina (sentenze n. 31 del 2025, n. 130 del 2023 e n. 234 del 2020), comunque sottoposta al controllo di ragionevolezza da parte di questa Corte.

Invece, la disposizione censurata – lungi dal determinare, nell'esercizio della discrezionalità legislativa circoscritta dai richiamati principi di diritto costituzionale e del diritto dell'Unione, il contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari conferiti dal medesimo diritto unionale e relativi ai rapporti antecedenti la stabilizzazione – ha imposto ai predetti magistrati, in relazione a tali rapporti, la totale rinuncia alle loro pretese e, conseguentemente, ha impedito loro di agire in giudizio o, come nel caso del giudizio *a quo*, di proseguire le azioni già intraprese a tutela dei suddetti diritti.

Pertanto, tale disposizione viola il diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., che rientra «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio» (sentenza n. 18 del 1982, e, nello stesso senso, sentenze n. 48 del 2021 e n. 82 del 1996), e, al contempo, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., il diritto a un ricorso effettivo innanzi a un giudice, di cui all'art. 47, paragrafo 1, CDFUE (sentenza n. 65 del 2024).

23.4.− Contrariamente a quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, non è sufficiente a escludere il rilevato vizio di legittimità costituzionale lo spazio decisionale lasciato ai magistrati onorari, i quali potevano rinunciare alla stabilizzazione e scegliere di coltivare le loro pretese in giudizio.

Tale spazio risulta oltremodo compresso, posto che la rinuncia è comunque imposta quale contropartita della stabilizzazione, che (pur essendo disarmonica rispetto al fisiologico funzionamento del principio del pubblico concorso) resta eccezionalmente legittima se approntata al fine di cancellare l'illecito comunitario, ma non se utilizzata come strumento sproporzionato per privare i magistrati onorari, in radice, della possibilità di agire in giudizio per una più ampia serie di pretese sostanziali garantite dal diritto dell'Unione.

24.− Alla luce delle considerazioni che precedono, l'art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017 – nella misura in cui fa conseguire al superamento delle procedure valutative di conferma di cui al comma 3 del medesimo articolo la rinuncia ai diritti conferiti dall'Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza – deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione degli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE, con assorbimento delle restanti censure.

25.− Sarà compito del legislatore intervenire a dettare i criteri per la quantificazione del contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari di derivazione unionale per il periodo precedente la stabilizzazione, con particolare riferimento a quello anteriore alla riforma operata con il d.lgs. n. 116 del 2017, commisurandoli all'attività qualitativa e quantitativa svolta e alla circostanza che, di regola, non ha il carattere dell'esclusività.

Nelle more di tale intervento, non potrà che spettare al giudice comune – ove accerti, di fatto e secondo le coordinate tracciate dalla Corte di giustizia, la ricorrenza, nel caso concreto sottoposto al suo scrutinio, di un rapporto di lavoro ai sensi del diritto dell'Unione – quantificare il contenuto economico dei ricordati diritti unionali alle ferie, all'assistenza e alla previdenza, pur sempre nel rispetto dei principi costituzionali sopra ricordati e, in particolare, della non equiparabilità del trattamento economico dei magistrati onorari a quello dei magistrati professionali.

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), come sostituito dall'art. 1, comma 629, lettera *a)*, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024), nella misura in cui fa conseguire al superamento delle procedure valutative di conferma di cui al comma 3 del medesimo articolo la rinuncia ai diritti conferiti dall'Unione europea, quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Giovanni PITRUZZELLA, Redattore

Igor DI BERNARDINI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 12 maggio 2026

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

La versione anonimizzata è conforme, nel testo, all'originale

---

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.