

Il legislatore italiano non può subordinare la stabilizzazione dei magistrati onorari alla rinuncia ai diritti acquisiti

di S. Galleano - 18 gennaio 2026

1. La vicenda giudiziaria dei Giudici onorari

Sulla vicenda annosa dei magistrati onorari è già stato scritto in abbondanza e non è il caso di ripetersi, limitandoci qui a rinviare a quanto già pubblicato (in particolare GALLEANO, *Legge n. 51/2025: in attesa della ennesima pronuncia della Corte di giustizia sulla disciplina dei magistrati onorari*, www.rivistalavor.it, 3.10.2015, dove si anticipava la decisione in commento, ma v., anche, in generale, GALLEANO, *Ancora sulla natura del rapporto dei giudici onorari e del loro diritto ad una giusta retribuzione: Tribunale Civile di Messina sentenze di appello nn. 2186 e 2002 del 2022*, www.rivistalavor.it, 13.04.23; DI FLORIO, *Lo stato giuridico della magistratura onoraria: un cantiere ancora aperto*, *Questione giustizia*, 18.5.2023; DAL CANTO, *Il magistrato onorario a sei anni dalla riforma Orlando: statuto costituzionale, attuazione legislativa ed etica delle funzioni*, www.associazionedeicostituzionalisti.it, 12.04.23; FONTANA, *Giudici precari – Il lavoro senza diritti*, Rubettino, 2022).

Possiamo qui sinteticamente ricordare che, in concreto, la figura e le funzioni dei giudici onorari, nel secolo scorso, aveva assunto modalità e compiti che divergevano notevolmente dal ruolo che la legge aveva delineato, soprattutto dopo l'approvazione della Carta costituzionale, che prevedeva, all'art. 106, una figura del tutto estranea all'ordinaria gestione dell'attività giurisdizionale, di stretta competenza dei giudici di ruolo o "togati", in un ruolo ancillare a questi ultimi (sulla cui disciplina v. RIGANO, *art. 106*, in FULCO, CELOTTO, OLIVETTI, (a cura di), *Commentario alla costituzione*, Torino 2006, 2044 ss., nonché la ricostruzione storica nella sentenza 41/2021 della Consulta, punti 7 e segg. del considerato in diritto).

In realtà, nel corso degli anni, l'aumento del contenzioso e l'insufficiente numero di giudici di ruolo, ha comportato l'attribuzione ai giudici onorari di una sempre maggiore quantità di funzioni le quali, nell'ultimo trentennio, hanno determinato la nascita di una classe di decisori essenziali per l'ordinato svolgimento della giustizia, soprattutto in quelle materie di minore rilevanza che però rappresentano una parte tutt'altro che irrilevante dell'attività giurisdizionale. Quelle che avrebbero dunque dovuto essere funzioni onorarie sono così di fatto diventate attività ordinarie, molte delle quali hanno concorso alla formazione di un notevole numero di soggetti che hanno fatto di questo ruolo la principale attività lavorativa.

Inevitabile che in questa situazione si ponessero problemi di natura retributiva e contributiva, nonché, circostanza non inusuale nel nostro paese, di precariato (SANLORENZO; *Precari fuori legge*, in www.questionegiustizia.it, 5 aprile 2013), per un cospicuo numero di lavoratori (circa 6.000, secondo il monitoraggio del CSM, a fronte di poco più di 9.000 magistrati togati). La questione è così inevitabilmente approdata in sede giudiziale, anche in forza della giurisprudenza della Corte di giustizia la quale, con le sentenze O'Brien del 2012 (BELLONE, *Il magistrato onorario tra equivoci e violazioni*, *Questione giustizia*, fasc. 3/2016, tematico sulla magistratura onoraria, con molti altri interventi sul punto) e poi di nuovo del 2018,

le quali hanno sancito il diritto dei recorder inglesi, che svolgevano anch'essi funzioni di supplenza di natura giurisdizionale, alla copertura previdenziale.

Le segnalazioni agli organi sovranazionali portavano poi all'apertura di una prima procedura di pre-infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia (EU Pilot 7799/15, su cui: (A. PROTO PISANI, *La magistratura onoraria tra commissione europea e (tentata) furbizia italiana*, Foro It., V, 2018, 42 e ss.), cui seguiva un reclamo dell'Associazione nazionale dei giudici di pace che si concludeva con un parere del Comitato europeo per i diritti sociali (complaint n. 102/2016, parere reso pubblico il 16 novembre 2016, sul quale BIONDI, *Il diritto alla sicurezza sociale: la decisione del Comitato europeo dei diritti sociali sul reclamo collettivo dell'Associazione Nazionale dei Giudici di pace e le sue ricadute sulla riforma della magistratura onoraria*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 18.06.2017), con la dichiarazione che lo Stato italiano aveva violato l'art. E, in combinato con l'art. 12, §1 della Carta sociale europea sul diritto alla previdenza sociale, così respingendo la tesi dello Stato italiano sulla non equiparabilità della categoria dei magistrati onorari a quella degli ordinari ai fini del trattamento pensionistico.

Da qui i primi interventi del legislatore italiano, che cercava di tamponare un processo, invero inarrestabile, dapprima con la legge delega 57/2916 (CASTELLI, *Un progetto organico con molte ombre*, *Questione giustizia*, fasc. tematico 3/2016), cui seguiva il d.lgs. 116/2017 che riconosceva pochi diritti ai magistrati onorari (PICUNIO, *Magistratura onoraria: perduranti criticità della disciplina vigente e prospettive di riforma*, *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, fasc. 1/2023, 151 ss.)

Preso atto dell'insoddisfacente intervento del legislatore nazionale, i magistrati onorari si rivolgevano così alla Corte europea in qualità di giudici rimettenti ottenendo la prima sentenza (UX del 16.7.2020) che riconosceva la natura subordinata del loro rapporto e sanciva diritto al pagamento delle ferie (sulla quale v. POSO (Intervista a cura di), ALES, GARGIULO, MACCHIA, MUSELLA, *Qualificazione del rapporto di lavoro e tutele dei magistrati onorari alla luce della sentenza della Corte di Giustizia (seconda sezione), 16 luglio 2020, C-658/18, UX*, in www.giustiziainsieme.it, 21.4.2021; POSO, *Ufficiale (di complemento) e gentiluomo, ma anche subordinato? Iudex honorarius, de te fabula narratur*, in www.rivistalabor.it, 23.1.2021; CALVANO, *Corte di giustizia, primato del diritto Ue e giudici onorari*, in www.giustiziainsieme.it, 22.11.2021).

A questa sentenza seguivano diverse pronunce dei giudici di merito (Vicenza, Napoli, Vasto, Gela, ecc., sulle quali tutte v. TAMPIERI, *Lavoro, tutela e diritti dei magistrati onorari nella più recente giurisprudenza*, in www.questionegiustizia.it, 30.4.2021) che riconoscevano gran parte dei diritti negati sino ad allora ai giudici onorari.

Il giudice amministrativo, anch'esso adito, si dichiarava inizialmente carente di giurisdizione (TAR Abruzzi, sent. 344/2018 e del TAR Lazio, sent. 9486/21), ma il Tar Emilia-Romagna riteneva invece la propria competenza, giungendo anzi ad una nuova rimessione in Corte di giustizia che si concludeva con la sentenza PG del 7 aprile 2022, in causa C-236/20 (sulla quale POSO, *I Giudici di Pace dalla «guerra di posizione» alla «guerra di movimento» e il loro nuovo felice approdo davanti alla Corte di Giustizia. Quali possibili conseguenze per tutta la magistratura onoraria nell'ordinamento costituzionale e giudiziario italiano?*,

www.rivistalabor.it, 5.5.2022; BARBERIO, *Sui magistrati onorari: la querelle è ancora aperta*, su MGL, fasc. 2/2022), che ribadiva il contenuto della precedente decisione UX.

Ma la Cassazione e il Consiglio di Stato, mantenevano una posizione rigida, resistendo al riconoscimento della natura subordinata del rapporto dei giudici onorari, negando la assimilabilità a del loro operato con quello dei magistrati ordinari e, soprattutto, non riconoscendo comunque i diritti fondamentali nascenti dal rapporto di lavoro ex art. 36 e 38 Costituzione (sul punto si rinvia a; DE MOZZI, *Nozione euro-unitaria di lavoratore e magistratura onoraria*, *Variatione su temi di diritto del lavoro*, fasc. 1/2023, 51 ss., §8).

Sin dall'inizio non era quindi ben chiara la giurisdizione che avrebbe dovuto occuparsi di questa tipologia di cause, decise sia dalla Cassazione (es. ord. 13973/22, su cui PELLICCIA, *Secondo la Corte di cassazione i giudici onorari di tribunale non hanno diritto alla retribuzione spettante ai giudici togati (ordinari)*, www.rivistalabor.it, 26.2.2022) che dal Consiglio di Stato (Sez., IV, sentenza 1736/2022). Alla fine, le Sezioni unite della Cassazione, con l'ordinanza 16839/2024 hanno conclusivamente deciso per il giudice amministrativo, con il conseguente travaso nei Tar di tutte le cause ormai avviate avanti al giudice ordinario.

2. Gli interventi del legislatore italiano

Nel frattempo, però, la Commissione europea, a fronte delle pronunce della Corte di giustizia, proseguiva nella procedura di infrazione, il che induceva il legislatore nazionale a ripetuti interventi tra il 2021 e il 2025 (sul punto si rinvia a GALLEANO, *Legge n. 51/2025: in attesa della ennesima pronuncia della Corte di giustizia sulla disciplina dei magistrati onorari*, op. cit., § 3 e 4) che portavano da ultimo ad una sorta di stabilizzazione dei magistrati onorari, previo espletamento di una procedura selettiva e a una migliorativa determinazione dei loro compensi, oltre a intervenire sulla questione previdenziale (art. 1, commi 629-633, della legge n. 234 del 2021, sui cui lavori preparatori v. l'intervento critico di RUSSO, *Brevi osservazioni sul testo unificato dei Disegni di legge. S. 1438, S. 1516, S. 1555, S. 1582, S. 1714 in discussione al Senato di "riforma della riforma" della magistratura onoraria*, www.giustiziainsieme.it, 3.11.2020).

Un intervento che suscitava non poche perplessità sotto diversi aspetti: aleatorietà della procedura di conferma (CIANFARDINI, *Commissioni di valutazione per la conferma a tempo indeterminato dei magistrati onorari di lungo corso: quando il diavolo si nasconde nei dettagli*, www.questionegiustizia.it, 4.8.2022), insufficienze retributive, soprattutto per i magistrati non esclusivisti, frammentazione della posizione contributiva tra Cassa forense e Inps, incertezza sull'effettivo ruolo da svolgere (per un riassunto, v., CAIAZZA, *Le due giurisdizioni*, su http://www.ristretti.it/commenti/2025/aprile/pdf5/pqm_riformista.pdf), che dovrebbe comunque ritenersi tale da scongiurare ulteriori interventi d'oltralpe.

Ma, come è noto, *in cauda venenum*: restava infatti il pregresso. La legge, al quinto comma del modificato art. 29 del d.lgs. 116/2017 prevedeva, per la definizione del processo di inserimento definitivo nel nuovo ruolo della magistratura onoraria, una specifica domanda, la cui presentazione, comportava "... rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso, salvo il diritto all'indennità di cui al comma 2 in caso di mancata conferma".

La riforma aspirava a chiudere il passato per gran parte di giudici (molti dei quali in causa da anni) i quali non hanno però certamente deciso di deporre facilmente le armi, tenuto conto anche delle centinaia di procedimenti avviati che ormai pendevano avanti a tutte le giurisdizioni e anche davanti alla CEDU, per quelli conclusi con sentenza definitiva.

3. La pregiudiziale in Corte di giustizia

Con le modifiche apportate al d.lgs. 116/2017 nel 2002 e, da ultimo, con la legge 51/2025 si è dunque giunti a una sostanziale stabilizzazione dei Giudici onorari, salvo non poche perplessità, per le quali si rinvia a quanto in precedenza esposto (ma v. anche, GALLEANO, *Legge n. 51/2025: in attesa della ennesima pronuncia della Corte di giustizia sulla disciplina dei magistrati onorari*, op. cit., § 5).

Restava aperto il nodo della “rinuncia”, cui era subordinata la stabilizzazione, che presentava evidenti problemi di compatibilità con la disciplina costituzionale e con quella dell’Unione europea.

L’occasione per dirimere la questione è stata una causa avanti alla Corte di appello dell’Aquila, avanti alla quale pendeva un’impugnazione di una sentenza del Tribunale di Vasto, che aveva riconosciuto al giudice onorario ricorrente unicamente il diritto al pagamento delle ferie.

Anche tale riconoscimento sarebbe venuto meno, perché il giudice onorario era stato stabilizzato presentando la domanda richiesta dalla normativa.

La Corte dell’Aquila, in data 4-9.4.2024 ha così sollevato questione di pregiudizialità avanti alla Corte di giustizia, istanza rubricata a Lussemburgo con il n. C-253/24 e col nominativo fittizio “Pelavi” (come è divenuto ordinario in Corte dall’1.1.2023 mediante un generatore automatico informatizzato, indicato tra parentesi quadra dopo il nome abituale della causa, al fine di garantire l’anonimità della parte privata).

La Corte ha ritenuto di decidere la controversia senza trattazione orale e senza conclusioni dell’avvocato generale.

La causa aveva ad oggetto riconosciute dal giudice di primo grado, ma la lavoratrice aveva proposto appello incidentale. La questione posta dalla Corte di appello dell’Aquila era comunque nei seguenti termini:

“1. Se gli articoli 31, paragrafo 1, e 47 della [Carta], l’articolo 7 della [direttiva 2003/88] e la clausola 4 dell’[accordo quadro] ostino ad una normativa nazionale che prevede che un giudice onorario, qualificabile come “lavoratore” e “lavoratore a tempo determinato”, che venga confermato nell’incarico fino a 70 anni di età, perda il diritto alle ferie retribuite in relazione al periodo precedente la conferma.

2. Se la clausola 5, punto 1, dell’[accordo quadro] osti ad una normativa interna che, come misura volta a sanzionare l’utilizzo abusivo di rapporti a tempo determinato, prevede la conferma del giudice onorario fino al raggiungimento di 70 anni di età, previo superamento di una procedura valutativa di natura non concorsuale, e – in caso di mancato superamento della procedura valutativa – prevede una indennità pecuniaria, con rinuncia in entrambi i casi a qualsiasi diritto pregresso”.

Il quesito era dunque limitato alle ferie (la Corte di Lussemburgo da atto che il giudice rimettente escludeva la domanda previdenziale, ritenendo giustificate le differenze tra giudici onorari e di ruolo per i diversi status ricoperti) e alla compatibilità della norma che ne sanciva la perdita, attraverso la rinuncia implicita prevista dall'intervento normativo sull'art. 29, comma 5 del d.lgs. 116 del 2017. Veniva dunque data rilevanza all'art. 31 della CDFUE che sancisce il diritto indisponibile al riposo annuale retribuito.

La Corte, Quarta Sezione, con la sentenza 4.9.2025 (sulla quale, vedi anche: MILIZIA, *Giudici di pace: illecito subordinare il rinnovo dell'incarico alla rinuncia alle ferie*, Diritto & Giustizia, fasc.165, 2025, pag. 4; PESCE, *Dalla parità di trattamento all'irrinunciabilità dei diritti riconosciuti dall'Unione: le tutele che la Corte di giustizia assicura ai giudici onorari italiani [Corte giust., 4 settembre 2025, causa C-253/24, Pelavi]*, Euroius.it, 08.09.25), affronta innanzitutto l'eccezione di irricevibilità svolta dal Governo italiano, sul presupposto che (1) analogo procedimento (promosso dal Giudice di pace di Fondi, e rubricato al n. C-548/22) fosse stato dichiarato inammissibile per la imprecisa formulazione della questione pregiudiziale, (2) che la questione non sarebbe collegata alle norme che assumono violate dal legislatore nazionale e che (3) l'interessata, avendo superato la procedura di valutazione non sarebbe beneficiaria dell'indennità pecuniaria.

Viene ritenuta infondata l'eccezione in merito al pregresso procedimento, che non impedisce la corretta proposizione dell'analogia questione con altra richiesta pregiudiziale.

Anche il riferimento agli artt. 4 e 5 della direttiva 1999/70 e 31 della Carta paiono alla Corte corretti in quanto "il giudice del rinvio illustra in maniera sufficiente il collegamento che esso istituisce tra le disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione e la normativa nazionale applicabile alla controversia nel giudizio a quo" (punto 33 sentenza).

Allo stesso modo, risulta pienamente ricevibile la questione che la ricorrente nel procedimento principale si vede costretta a rinunciare al suo diritto alle ferie per partecipare alla procedura di valutazione, non presentando alcun carattere ipotetico (punto 35).

Di diverso avviso è invece sulla seconda questione, con riferimento all'indennizzo per coloro che non superino la procedura valutativa, posto che tale situazione non riguarda la ricorrente (punto 36).

In via preliminare la Corte, come di rito, interpreta la domanda pregiudiziale, osservando come la stessa, nel suo complesso, si articola sotto due aspetti. Fermo restando che l'oggetto di entrambi è la perdita del diritto alle ferie per il periodo precedente al superamento della procedura di valutazione, il primo riguarda l'interpretazione della clausola 4 dell'accordo quadro sul contratto a termine (divieto di discriminazione, nella specie con i giudici di ruolo) e l'articolo 7 della direttiva 2003/88 (norme minime europee per proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori) e, segnatamente il diritto alle ferie, stabilito anche dall'art. 31 della Carta. Il secondo si riferisce all'art. 5 dell'Accordo quadro recepito con la direttiva 1999/70 (misure di superamento del precariato e stabilizzazione) e concerne la pretesa rinuncia a qualsiasi diritto nascente dal relativo al periodo di lavoro precedente. Questo profilo presenta l'aspetto più pregnante della decisione.

La Corte infatti ritiene che le due questioni possano essere trattate congiuntamente, posto che attengono alla compatibilità della normativa nazionale in esame il cui scopo è quello di

applicare la clausola 5 dell'accordo quadro, finalizzata "*a prevenire e a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato*", come è avvenuto nelle vicende Mascolo del 26 novembre 2014 (C-22/13) e Rossato dell'8 maggio 2019 (C-494/17) nelle quali si è appunto trattato delle conseguenze degli abusi nell'utilizzo di contratti a tempo determinato e delle misure conseguenti ai sensi della norma dell'Accordo quadro.

Nella specie, però, la stabilizzazione dei lavoratori, come abbiamo visto, comporta automaticamente una rinuncia ai diritti pregressi, sanciti dalla clausola 4 di detto accordo, dall'art. 7 della direttiva 2003/88 e con l'art. 31 della Carta, segnatamente, il comma 2 sulle ferie (punti 41-49) e su questo la Corte veniva chiamata e si è ritenuta competente a pronunciarsi.

4. La decisione della Corte

Nel merito, nella sentenza del 04.09.2025 la Corte di Giustizia osserva che l'Accordo quadro prevede, all'art. 5, l'adozione di misure adeguate al fine prevenire e sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato, laddove l'ordinamento interno non preveda già misure specifiche al fine di garantire i risultati previsti dall'accordo stesso.

La valutazione di tali misure spetta al giudice nazionale, ma la Corte "*nel pronunciarsi su un rinvio pregiudiziale, può, se del caso, fornire precisazioni dirette a guidare il giudice nazionale nella sua valutazione*" (sentenza Mascolo punti 82 e 83).

La stabilizzazione dei lavoratori abusati viene ritenuta "*idonea a costituire una misura che sanziona in modo efficace un siffatto ricorso abusivo ai contratti suddetti*", anche qualora non sia accompagnata da un risarcimento monetario (sentenza Rossato, punto 40), sicché non è necessario un cumulo di misure sanzionatorie.

Nella fattispecie, dagli elementi versati in causa, è pacifico che la ricorrente nel procedimento principale ha superato la procedura di valutazione, ottenendo la conferma definitiva nelle sue funzioni di magistrato onorario.

Risulta anche pacifico che la stessa, nel periodo di lavoro a termine non ha operato nel previsto periodo annuale di sospensione giudiziale dell'attività giurisdizionale e non ha percepito alcuna remunerazione. Altresì non è in discussione il fatto che, il superamento della procedura di valutazione, ha comportato la rinuncia ad ottenere la retribuzione per le ferie non pagate nel periodo precedente.

Secondo il Governo italiano, la disposizione che comporta la rinuncia ad ogni pretesa per il pregresso, costituirebbe una "contropartita adeguata", posto che la procedura di stabilizzazione non ha costituito una semplice chance di definitività del rapporto, ma la certezza di una definitiva stabilizzazione del posto di lavoro. Inoltre, prosegue il Governo, tale risulterebbe necessaria al fine di evitare una discriminazione al contrario, posto che, per i magistrati ordinari, l'accesso è subordinato ad un concorso vero e proprio ed è richiesta l'esclusività della prestazione.

Tal repliche, ad avviso della Corte, sono, come era prevedibile, senza fondamento. La clausola 4 dell'Accordo quadro prevede infatti il divieto di ogni discriminazione tra lavoratori a

tempo indeterminato e a termine, a meno che tale differenza di trattamento non sia giustificata da una ragione oggettiva.

Infatti, la Corte (sentenza Peigli del 27 giugno 2024, punto 50) ha chiarito che ove l'accesso alla magistratura è subordinato al superamento di un concorso, qualora il soggetto che acceda a tale ruolo senza superare tale modalità, giustifica alcune differenze di trattamento, in conseguenza *“delle qualifiche richieste e la natura dei compiti”* da svolgere. Ciò non può avvenire, però, per quanto attiene alle ferie, istituto che trova il suo fondamento nell'art. 31 della Carta che stabilisce un *“diritto imperativo e incondizionato”*, che non necessita di regolazione alcuna da parte del diritto dell'Unione e dei diritti nazionali, salvo la competenza di questi a stabilire *“la durata esatta delle ferie annuali retribuite e, eventualmente, talune condizioni di esercizio di queste ultime”* (punto 73).

Ne consegue, da un lato, che *“la clausola 4 dell'accordo quadro, l'articolo 7 della direttiva 2003/88 e l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta ostano ad una normativa nazionale la quale, a differenza di quanto essa prevede per i magistrati ordinari, escluda, per i magistrati onorari che si trovino in una situazione comparabile, qualsiasi diritto al versamento di un'indennità durante il periodo delle ferie nel corso del quale le attività giudiziarie sono sospese”* (punto 74).

Dall'altro si deve ritenere che la clausola 5.1 dell'Accordo quadro, che venga applicata dallo Stato membro al fine di eliminare l'abuso commesso nell'utilizzo dei contratti a termine, non può essere interpretata nel senso che la misura riparatoria possa essere subordinata alla rinuncia del soggetto interessato alla stabilizzazione ai diritti che gli sono conferiti dall'Unione, come quello delle ferie annuali retribuite (punto 77).

Si tratta quindi di un'ipotesi diversa da quella trattata nella sentenza Rossato, che riguardava il venir meno del risarcimento previsto ex art. 36, comma 5 del d.lgs. 165/2001, inteso come misura alternativa alla stabilizzazione e, dunque non di un diritto indisponibile - ed estraneo alla trasformazione del rapporto a tempo indeterminato - come invece è quello delle ferie annuali garantite dall'art. 31 della Carta, maturate nella fase precedente del rapporto.

La Corte, quindi, così conclude:

“La clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, letta in combinato disposto con la clausola 4 di tale accordo, con l'articolo 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, nonché con l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

deve essere interpretata nel senso che:

essa 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 rinuncia-

re al diritto alle ferie annuali retribuite scaturente dal diritto dell'Unione, relativo al loro rapporto di lavoro onorario antecedente”.

5. L'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale da parte del Consiglio di Stato

La questione potrebbe ritenersi chiusa così.

Restava però il problema dell'art. 47 della Carta, ovvero il diritto *“di ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo”*, ovvero che la causa venga esaminata equamente e in udienza pubblica, entro un termine ragionevole, da un giudice indipendente, precostituito per legge e che la parte abbia la possibilità di difendersi.

La sentenza della Corte di giustizia, cui era stato sollevato questo aspetto, ha frettolosamente liquidato questo aspetto e, al punto 34, ha imputato al giudice rimettente di non avere *“spiegato in maniera sufficientemente concreta”* la rilevanza della norma ai fini della decisione del quesito sottoposte né spiegato il collegamento tra la norma nazionale esaminata e quella unionale invocata, tenuto conto, da un lato, che la controversia riguardava il diritto alle ferie retribuite e la violazione della clausola 5 dell'Accordo quadro e, dall'altro, che l'interessato aveva potuto adire i giudici nazionali per la tutela dei diritti nascenti da tali norme.

La valutazione della Corte appare non appare giustificata, posto che in realtà, la Corte dell'Aquila, aveva precisato (pag. 27) che *“77. Infine, la privazione ex lege del diritto ad agire per ottenere le tutele garantite dalla Clausola 4 dell'Accordo Quadro e dall'art. 7 della Direttiva Orario di lavoro, dal momento dell'assunzione a tempo indeterminato, solleva perplessità anche in relazione al diritto ad un ricorso effettivo per la tutela dei diritti garantiti dal diritto dell'Unione, previsto dall'art. 47”* e che *“78. L'intervento legislativo in questione potrebbe essere inteso come una modifica legislativa con effetti retroattivi, idonea a determinare l'esito di un giudizio pendente in cui lo Stato è parte (per il tramite del Ministero della Giustizia) in senso favorevole a quest'ultimo (la domanda della g.o. per il periodo precedente alla stabilizzazione non sarebbe più coltivabile). In tal caso emergerebbero dubbi di compatibilità di tale misura (cioè, la privazione dei diritti pregressi), che non appare giustificata da scopi diversi dal contenimento della spesa pubblica, con i principi del giusto processo. Ciò anche alla luce della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in relazione all'art. 6 CEDU e al contrasto con tale articolo di una legislazione retroattiva che influenzi l'esito di una controversia in cui lo Stato è parte in assenza di motivi imperativi di interesse generale diversi da esigenze di finanza pubblica (cfr. Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, Azienda Agricola Silverfunghi S.a.s. e altri c. Italia, ricorsi nn. 48357/07 ed altri, sentenza del 24 giugno 2014). Difatti l'art. 47 della Carta, al pari dell'art. 6 CEDU, tutela il diritto al giusto processo e all'equità delle armi, e può essere letto anche alla luce di quest'ultimo, considerato che secondo l'art. 52 della Carta, laddove essa contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono (almeno) uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione della Carta”*.

Come si vede, in realtà, il quesito era più sufficientemente motivato anche con riferimento alla rilevanza dell'art. 47.

Ma non solo: la sentenza della Corte di Lussemburgo si riferisce unicamente alle ferie, come si è visto. Non è quindi escluso che i giudici nazionali, considerata la reiterata resistenza ad accogliere i principi sanciti nella materia dagli organismi internazionali, potrebbero limitarsi a disapplicare la normativa nazionale unicamente con riferimento a questo istituto, con la conseguente necessità prosecuzione dei contenziosi anche per gli altri diritti rivendicati.

E' dunque provvidenziale l'ordinanza del Consiglio di Stato, sezione VII, che, in controversia analoga, con ordinanza n. 7511 del 24.9.2025 (sulla quale, vedi anche, PESCE, *Le tutele che l'Unione riconosce ai giudici onorari italiani hanno seguito nelle pronunce nazionali?*, Eurojus.it, 17.09.25), ha sollevato questione di costituzionalità della medesima norma, fondata proprio sulla violazione dell'art. 47 della Carta e 6, par. 1 della CEDU, oltre che degli artt. 24 e 111 Costituzione che amplia quindi .

Il CdS ha rilevato che l'accesso alla procedura di conferma è subordinato alla rinuncia preventiva e generalizzata a far valere i propri diritti, comprimendo il diritto ad agire in giudizio, obbligando la parte privata a sacrificare ingiustamente la tutela giudiziaria in relazione a diritti di levatura costituzionale (artt. 36 e 38), alterando la parità delle parti e attribuendo una posizione di vantaggio alla parte pubblica, attraverso la previsione della chiusura dei contenziosi che comporta una declaratoria di improcedibilità del giudizio.

E conclude: “... *la norma sembra contrastare anche, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, con l'art. 47, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), e con l'art. 6, della Carta europea dei diritti dell'uomo (CEDU), che 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*”. Ne consegue che la norma, prevedendo una rinuncia all'azionabilità dei pregressi diritti “*si traduce 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*”

Ovviamente, la decisione della Consulta, quale essa sia, poco influirà sull'esito dei giudizi, risultando comunque determinante la decisione della Corte di giustizia in merito all'incompatibilità della norma con il diritto europeo, con conseguente ricaduta sulla sua applicabilità da parte del giudice nazionale.

6. Conclusioni

La travagliata vicenda dei giudici onorari poteva certamente definirsi meglio di come ha tentato di fare un legislatore rancoroso e vendicativo.

La norma che impone una irragionevole richiesta di rinuncia ai diritti pregressi ad una categoria di lavoratori abusati, sottopagati e privati di una dignitosa copertura previdenziale per anni, inserita in un provvedimento che finalmente, dopo le ingiustificate resistenze ai ripetuti solleciti di tutti gli organismi sovranazionali, regolarizza il loro rapporto, ci ha esposto all'ennesima brutta figura in Europa.

La bulimia punitiva del legislatore nazionale è ben rappresentata dalle difese del Governo italiano davanti alla Corte di giustizia: siamo stati costretti a farlo, ma la devono pagare in qualche modo.

Non è certamente una bella figura e le modalità di decisione della causa, con sentenza resa senza pubblica udienza, senza le conclusioni dell'Avvocato generale e in tempi particolarmente veloci la dice lunga.

Tant'è. La sentenza della Corte, comunque, si presenta ineccepibile attesa la irrinunciabilità dei diritti che riguardano l'istituto delle ferie annuali e tanto appare più che sufficiente a cancellare la norma dall'ordinamento, nonostante un più completo esame sia stato inibito dalle limitazioni dell'ordinanza di rimessione della Corte dell'Aquila che ha escluso dalla questione pregiudiziale posta l'aspetto previdenziale e, probabilmente, anche quello del danno, quantomeno quello comunitario, certamente dovuto, tenuto conto della natura "concorsuale" della procedura di conferma che presuppone – e in concreto ha presupposto, in molti casi – un esito negativo. Siamo quindi ben lontani dall'ipotesi che la stabilizzazione operata assorba il risarcimento che presuppone una "*trasformazione non è né incerta, né imprevedibile, né aleatoria*", come affermato dalla Corte di giustizia nella sentenza Rossato dell'8.5.2019, C-494/17, i cui principi sono stati pienamente recepiti dalla Cassazione (GALLEANO, *Corte di appello di Bologna, sentenza 13 dicembre 2024*, LPO news, 15.3.2025).

Non condivisibile appare invece il punto nel quale non viene valutata la questione della violazione dell'art. 47 della Carta che, come si è visto, a differenza di quanto afferma la sentenza, era stata correttamente svolta nell'ordinanza di rimessione.

Soccorre dunque, sotto tal profilo, l'opportuna ordinanza del Consiglio di Stato che solleva ora anche tale questione avanti alla Corte costituzionale, ci sembra in modo del tutto corretto.

Vale semmai la pena di osservare che la questione qui trattata non ha sinora riguardato il profilo discriminatorio/ritorsivo che subisce il giudice onorario che rifiuti di presentare la domanda e chieda comunque di essere ammesso alla procedura di conferma. A ciò si aggiunga che la nullità e la possibile declaratoria di incostituzionalità di una clausola di tal tipo potrebbe comportare anche la riproponibilità giudiziale delle domande avanti al giudice da parte di chi ha partecipato alla procedura di conferma.

Occorre infatti tenere presente che la Cassazione, con l'ordinanza n. 33876/2024, pronunciandosi su un caso analogo, riguardante la programmata stabilizzazione di alcuni lavoratori a termine, afferma tranchant come: "*7. Il datore di lavoro pubblico contrattualizzato non può subordinare l'instaurazione di un rapporto di lavoro, sia pure a termine, alla rinuncia preventiva, da parte del lavoratore, all'esercizio dei diritti indisponibili riconosciutigli dalla legge*".

Il giudice delle leggi ha quindi chiaramente stabilito che comportamenti di questo genere non sono tollerabili in uno stato di diritto.

Una simile pretesa, ove posta in essere dal legislatore, presenta quindi indubbi aspetti di incostituzionalità evidenti, ex art. 24 e 111 della Costituzione, con riferimento all'art. 47 della Carta.

Sergio Galleano, avvocato in Milano e Roma

Visualizza i documenti: [App. L'Aquila, ordinanza 9 aprile 2024](#); [C. giust., sez. IV^a, 4 settembre 2025, causa C-253/24](#); [Cons. Stato, sez. VII^a, ordinanza 24 settembre 2025, n. 7511](#)