

DIALOGO TRA LE CORTI E SPAZIO COSTITUZIONALE EUROPEO – CORTE COST. N. 71 DEL 12 MAGGIO 2026

A cura di **Paola RUSSO***

MASSIMA¹

È costituzionalmente illegittimo, per contrasto con gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 47 CDFUE, l'art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017, nella parte in cui subordina la stabilizzazione dei magistrati onorari alla rinuncia ai diritti di derivazione unionale in materia di ferie retribuite, previdenza e assistenza.

SOMMARIO

1. **Il fatto** 1
2. **La decisione** 3
3. **Conclusioni** 5

1. IL FATTO

Con la sentenza n. 71 del 12 maggio 2026, la Corte costituzionale interviene sulla questione – complessa e, da tempo, al centro del dibattito giurisprudenziale – dello *status* e delle tutele dei magistrati onorari². Tale pronuncia, invero, non si limita a scrutinare la compatibilità della disciplina sulla magistratura onoraria con il dettato costituzionale, ma affronta il tema dei rapporti tra ordinamento interno e ordinamento dell'Unione europea; rapporti che vengono collocati in uno “spazio costituzionale europeo”³, espressione di un “monismo

cooperativo” tra i due ordinamenti, non più rigidamente separati, bensì concepiti come «vasi comunicanti permeabili»⁴, «integrati e interdipendenti, senza alcuna forma di gerarchia» (punto 7.1 CID).

In questo contesto, il giudice comune non assume un ruolo di semplice “esecutore” del diritto europeo mediante il solo meccanismo della disapplicazione, in quanto egli è chiamato a individuare lo strumento più idoneo ad assicurare l'effettività del diritto dell'Unione europea nel caso concreto e una efficace integrazione tra gli ordinamenti: significativa, in tal senso, l'affermazione secondo cui al giudice comune «è riservata la scelta del rimedio giuridicamente più corretto in base alle circostanze oggettive del caso» (punto 7.2 CID).

Quanto al contenzioso da cui trae origine la sentenza, alcuni vice procuratori onorari (VPO) e giudici onorari di tribunale (GOT) avevano adito il TAR Lazio per l'accertamento del diritto: a un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato alle dipendenze del Ministero della giustizia, alle medesime condizioni dei magistrati di carriera; al pagamento della retribuzione *pro-die* proporzionata a quella del magistrato di ruolo; e al medesimo trattamento previdenziale e assistenziale. In subordine, chiedevano il risarcimento del danno per abusiva reiterazione dei contratti a tempo determinato.

Tali pretese si fondavano sulla ritenuta applicabilità ai magistrati onorari della disciplina contenuta nel regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario)⁵. Inoltre, a parere dei

* Dottoressa in Giurisprudenza. Componente del Comitato Editoriale della Rivista “*De Iustitia*”.

¹ Massima non ufficiale.

² Per un approfondimento, si v. P. DE PASQUALE, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, 16, 2026.

³ Essa si spinge così oltre la logica del mero coordinamento tra ordinamenti (che – secondo la pronuncia Granital – «discende [...] dall'avere la legge di esecuzione del Trattato trasferito agli organi comunitari, in conformità dell'art. 11 Cost., le competenze che questi esercitano, beninteso nelle materie loro riservate»), per approdare a un modello più avanzato di integrazione costituzionale, nel quale la reciproca autonomia dei sistemi non implica separatezza, ma presuppone, al contrario, una costante

interazione tra fonti (anche di rango costituzionale), Corti e strumenti di tutela. Cfr. Corte cost. sent. 8 giugno 1984, n. 170, punto 4 CID. Sul dialogo tra le Corti a partire dalla giurisprudenza più recente, si v. S. BARBIERI, *La sentenza n. 181 del 2024 della Corte costituzionale: una svolta nei rapporti tra ordinamento italiano e diritto dell'Unione europea?*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 3, 2024, 289; P. GAMBATESA, *Reversing or Updating Granital? La nuova “regola 181” nell'ambito dei rapporti interordinamentali (in margine a Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2024)*, in *Rivista AIC*, 3, 2025, 152.

⁴ Cfr. P. DE PASQUALE, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, cit., 5.

⁵ Con esclusione delle modifiche introdotte dal D. Lgs. 13 luglio 2017, n. 116, poiché il ricorso era stato depositato in data antecedente alla sua entrata in vigore.

ricorrenti, il rapporto onorario pregresso, regolato sulla base di tale normativa, si sarebbe svolto in contrasto con il diritto dell'Unione europea, e, precisamente, con la direttiva 1999/70/CE del Consiglio relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato e con alcune delle clausole contenute nel relativo Allegato; con il punto 5 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori; con la raccomandazione CM/Rec(2010)12 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa sulle garanzie di indipendenza dei giudici.

Il TAR Lazio, con sentenza 1° settembre 2021, n. 9484, gravata davanti al rimettente, dichiarava il difetto di giurisdizione sulla domanda volta a ottenere la costituzione *ex novo* di un rapporto di impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione⁶ e respinto tutte le altre, con compensazione delle spese di lite.

Successivamente, i ricorrenti proponevano appello al Consiglio di Stato, censurando: il travisamento dell'oggetto delle domande proposte, in quanto non vi era stata alcuna richiesta di riconoscimento della qualifica di magistrato ordinario, né di costituzione *ex novo* di un rapporto di impiego alle dipendenze della pubblica amministrazione; e il mancato rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

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 – rimetteva alla Corte di giustizia dell'Unione europea i seguenti quesiti interpretativi: se il diritto dell'Unione europea⁷ osti a una normativa nazionale che non preveda, per i GOT e i VPO, alcun diritto alla corresponsione dell'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività né alcuna tutela

previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali; e se osti alla reiterazione abusiva dei contratti a termine dei giudici onorari in assenza di sanzioni effettive e dissuasive, oltre che in mancanza della possibilità di trasformare detti rapporti in contratti di impiego alle dipendenze di un'amministrazione pubblica a tempo indeterminato. Non aveva, invece, rimesso le questioni sull'equiparazione retributiva ai magistrati di carriera, ritenendo già chiarito il punto dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁸.

Con la sentenza del 27 giugno 2024, causa C-41/23, la Corte di giustizia rispondeva affermativamente a entrambi i quesiti sottoposti, confermando, così, l'incompatibilità della normativa italiana su entrambi i fronti.

Nel frattempo, due dei ricorrenti avevano partecipato, con esito positivo, alla procedura introdotta dalla legge n. 234 del 2021, che aveva previsto la possibilità per i magistrati onorari in servizio alla data del 1° gennaio 2022 di essere confermati in tale incarico sino al compimento del settantesimo anno di età, all'esito di una procedura valutativa, senza più necessità di ambire a rinnovi o conferme intermedie. La partecipazione a tale procedura aveva determinato, tuttavia, 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 perfezionato il requisito della rilevanza ai fini della proposizione della questione di legittimità costituzionale, e l'applicazione della disposizione censurata comporterebbe, quindi, il non accoglimento della domanda «come conseguenza della rinuncia derivante automaticamente *ex lege* dalla presentazione della domanda di partecipazione alla procedura»⁹.

Con l'ordinanza del 24 settembre 2025, il Consiglio di Stato sollevava, in riferimento agli artt. 24,

⁶ Così riqualificata quella tesa all'equiparazione dello *status* dei ricorrenti a quello dei magistrati professionali.

⁷ Specificatamente, 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.

⁸ Si citano le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, Sezione II, 16 luglio 2020, causa C-658/18, UX; Sezione I, 7 aprile 2022, causa C-236/20, PG.

⁹ Dalla disposizione censurata dipendeva, dunque: sul piano sostanziale, la rinuncia ai diritti nascenti dal rapporto pregresso; sul piano processuale, la sopravvenuta impossibilità di coltivare le azioni concernenti tali diritti, oggetto del giudizio *a quo*.

111 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 47 CFDEUE 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, a parere del rimettente, la disposizione censurata violava il diritto di difesa e il principio del giusto processo, in quanto: subordinava 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; determinava una compressione eccessiva e sproporzionata del diritto di agire in giudizio attraverso una rinuncia preventiva e generalizzata imposta; faceva discendere dalla mera partecipazione ad una procedura concorsuale pubblica la compressione del diritto costituzionalmente garantito di accesso alla tutela giurisdizionale; induceva la parte privata a sacrificare ingiustamente la tutela giudiziaria delle pretese pregresse per accedere a quelle future, sostanzialmente imponendole di scegliere tra la continuazione dei contenziosi in essere e la presentazione della domanda di conferma, che comportava rinuncia ad ogni pregressa pretesa e la stabilizzazione *pro futuro* del rapporto di lavoro; alterava la parità delle parti processuali, attribuendo un'ingiustificata posizione di vantaggio alla parte pubblica; confliggeva con il diritto dei cittadini – e, nella fattispecie, dei lavoratori – a un ricorso effettivo dinanzi ad un giudice, in condizioni di parità, senza che una parte pubblica (il Ministero della Giustizia) potesse avvantaggiarsi degli effetti di una normativa promanante dallo Stato, idonea a frustrare il conseguimento delle situazioni giuridiche azionate dai privati; influenzava indebitamente la decisione di un giudizio pendente in cui lo Stato era 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, e 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.

In punto di rilevanza, poi, il Consiglio di Stato chiariva «l'esatta materia del contendere», in relazione alla quale venivano sollevate le questioni di legittimità costituzionale. Il rimettente riconduceva la rilevanza dell'incidente di costituzionalità alle sole domande ritenute ammissibili dal giudice *a quo* nella sentenza non definitiva del 31 gennaio 2025, n. 770 (in particolare, quelle volte al riconoscimento di un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato alle medesime condizioni dei magistrati di carriera, all'accertamento del diritto alla retribuzione *pro-die* e alle ferie non godute, e all'accertamento dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine) e solo in relazione a quelle proposte dai ricorrenti che avevano partecipato alla procedura valutativa.

Per tali domande, nell'ipotesi di mancato accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto dichiarare l'improcedibilità del ricorso, in virtù della sopravvenuta impossibilità di conseguire il bene della vita al quale le parti aspiravano¹⁰.

Così perimetrato, tale era il *thema decidendum* che veniva sottoposto alla Corte costituzionale.

2. LA DECISIONE

Con le questioni sollevate, il Consiglio di Stato chiedeva alla Corte costituzionale di operare il controllo di legittimità costituzionale della disposizione censurata avvalendosi di un parametro integrato di costituzionalità, costituito da una disposizione del diritto primario dell'Unione europea, ossia l'art 47 CFDEUE, e da una della Costituzione, individuata nell'art. 24 Cost.

La Corte accoglie la proposta metodologica del rimettente in quanto l'art. 117, primo comma,

¹⁰ Impossibilità derivata, dunque, dall'aver partecipato e conseguito un esito positivo alla procedura di cui si è dato conto, e dal conseguente effetto automatico di rinuncia alle pretese

nascenti dal rapporto onorario pregresso, ai sensi dell'art. 29, comma 5, del D. Lgs. n. 116 del 2017.

Cost., così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, giustifica, talvolta, l'integrazione delle disposizioni della Costituzione con quelle del diritto dell'Unione in una sorta di unico "blocco di costituzionalità". La visione rigidamente dualistica dei rapporti tra l'ordinamento eurolunitario e l'ordinamento nazionale (l'impostazione tradizionale di *Granital*) corrispondeva a una fase in cui l'ambito applicativo del diritto dell'Unione era circoscritto alla realizzazione del mercato comune. In un assetto fondato sulla netta separazione tra la Costituzione italiana e il diritto comunitario – nonché tra i rispettivi interpreti, ossia la Corte costituzionale e la Corte di giustizia europea – ai giudici comuni spettava la verifica della compatibilità della legge nazionale con il diritto dell'Unione europea, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, e il potere di disapplicarla in caso di incompatibilità con disposizioni europee dotate di effetti diretti; al contempo, la Corte costituzionale «assumeva il ruolo di difensore dell'identità costituzionale attraverso lo strumento dei "controlimiti"». Per tali ragioni, le due Corti erano destinate a muoversi su binari distinti, «senza "incontrarsi" mai», ad eccezione dell'ipotesi di contrasto determinata dai "controlimiti".

La progressiva estensione dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea aveva modificato, però, tale modello. In particolare, alcuni fattori avevano determinato una maggiore integrazione e interdipendenza tra il sistema giuridico dell'Unione europea e quello degli Stati membri, tra cui: la qualificazione dei Trattati operata dalla Corte di giustizia come «carte costituzionali di base»¹¹; l'interpretazione in chiave estensiva delle sue competenze e il conseguenziale depotenziamento del principio di attribuzione (*competence creep*); il riconoscimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dello stesso valore giuridico dei Trattati e la sua configurazione giurisprudenziale di «ombra che segue sempre il diritto

eurolunitario»¹²; e il riconoscimento dell'efficacia precettiva dei valori enumerati dall'art. 2 del TUE, a partire da quello dello Stato di diritto¹³. A tali trasformazioni si collegava espressamente la giurisprudenza costituzionale avviata con la sentenza n. 269 del 2017, che aveva riconosciuto la competenza della Corte costituzionale nelle ipotesi di contrasto 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 [...]»¹⁴. Tale giurisprudenza attribuiva al giudice comune la possibilità di decidere di disapplicare la norma interna – previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia – ovvero sollevare una questione di legittimità costituzionale, nell'ipotesi di un duplice conflitto con la CDFUE e la Costituzione, e la Corte costituzionale non poteva «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»¹⁵.

L'assetto delle relazioni tra i due sistemi, pertanto, doveva essere orientato a un concorso di rimedi, destinato ad assicurare la piena effettività del diritto comunitario e a escludere, per definizione, ogni preclusione: «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,

¹¹ Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 23 aprile 1986, causa C-294/83, *Les Verts*.

¹² Almeno a partire dalla sentenza della Corte di giustizia, grande sezione, 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åklagaren*.

¹³ CGUE, Seduta plenaria, sentenze 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria*, e causa C-157/21, *Polonia*.

¹⁴ Corte cost., sent. n. 269 del 2017, punto 5.2 CID.

¹⁵ 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*.

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» (punto 7.1 CID).

La Corte costituzionale evidenziava, quindi, la complementarità tra sindacato diffuso e sindacato accentrato, evidenziando l'idoneità del secondo a rafforzare l'attuazione del primo in virtù dell'efficacia *erga omnes* delle pronunce di illegittimità costituzionale e della capacità di assicurare certezza del diritto e uniformità applicativa¹⁶.

Quanto al caso di specie, a parere della Corte la disposizione censurata non reggeva alle censure del rimettente. La rinuncia generalizzata alle pretese nascenti dal rapporto pregresso rappresentava 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). Tuttavia, tale intervento normativo, «nel modo in cui è stato costruito», si poneva in contrasto con il diritto dell'Unione europea: invero, secondo la Corte di giustizia, la stabilizzazione, pur cancellando l'illecito dell'abusiva reiterazione dei contratti a termine, non poteva, invece, «tenere luogo della diversa e più articolata tutela sostanziale conferita dal diritto dell'Unione ai lavoratori»¹⁷. La disposizione censurata, lungi dal determinare il contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari conferiti dal medesimo diritto unionale e relativi ai rapporti antecedenti la stabilizzazione, aveva imposto loro, in relazione a tali rapporti, la totale rinuncia alle loro pretese e, quindi, di agire in giudizio o – come nel caso del giudizio *a quo* – di proseguire le azioni già intraprese a tutela di tali diritti. Pertanto, la disposizione violava il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) e, al contempo, il diritto a un ricorso effettivo innanzi a

un giudice (art. 47, paragrafo 1, CDFUE, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.).

Lo spazio decisionale riservato ai magistrati onorari, i quali potevano rinunciare alla stabilizzazione e scegliere di coltivare le loro pretese in giudizio, non era sufficiente, dunque, a escludere tale vizio di legittimità costituzionale, in quanto tale spazio risultava oltremodo compresso dall'utilizzo sproporzionato dello strumento della stabilizzazione, volto a 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 europea¹⁸.

3. CONCLUSIONI

Considerati i profili esaminati, la Corte costituzionale dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, del D. Lgs. n. 116 del 2017, nella misura in cui faceva conseguire al superamento delle procedure valutative di conferma (di cui al comma 3 della disposizione) la rinuncia ai diritti conferito dall'Unione europea – quanto alle ferie retribuite, alla previdenza e all'assistenza – violando, quindi, gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 47 CDFUE.

La Corte, non rinunciando a porsi in dialogo con il legislatore, gli attribuisce un compito: individuare e dettare i criteri per la quantificazione del contenuto economico dei diritti dei magistrati onorari di derivazione unionale per il periodo precedente alla stabilizzazione (anteriore alla riforma operata nel 2017), commisurandoli all'attività qualitativa e quantitativa svolta.

Nelle more di tale intervento, però, sarà il giudice comune – ove accerti, di fatto e secondo le coordinate tracciate dalla Corte di giustizia, la ricorrenza di un rapporto di lavoro ai sensi del diritto dell'Unione europea – a quantificare il contenuto economico di tali diritti, pur sempre nel rispetto dei

¹⁶ Cfr. P. DE PASQUALE, O. PALLOTTA, *In tempi di sovranismo la Consulta difende il primato del diritto dell'Unione europea (e l'autonomia dei giudici)*, in *Eurojus*, 4, 2024, 174.

¹⁷ Così, la sentenza Pelavi, punti 78 e 79.

¹⁸ Punto 23.4 CID: «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».

principi costituzionali già affermati, e, in particolare, della non equiparabilità del trattamento economico dei magistrati onorari a quello dei magistrati professionali.