



La stabilizzazione dei magistrati onorari: quale futuro?

di Daniela Cavallini, professoressa associata di ordinamento giudiziario presso l'Università degli Studi di Bologna e Bruno Giangiacomo, sostituto procuratore generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Roma

La stabilizzazione dei magistrati onorari di lungo corso (culminata nella l. 51/2025 "Modifiche alla disciplina della magistratura onoraria", in vigore dal 1° maggio 2025) ha riaperto il dibattito sulla natura e sulle funzioni della magistratura onoraria, da diversi anni oggetto di complessi interventi riformatori. Con la stabilizzazione, ha fatto ingresso nel nostro ordinamento una figura del tutto nuova di magistrato che, seppur continui a chiamarsi onorario, poco o nulla ha a che fare con i caratteri propri dell'onorarietà, essendo stabilmente incardinato nell'amministrazione della giustizia.

Va innanzitutto ricordato che la stabilizzazione ha riguardato solo i magistrati onorari di lungo corso, cioè quelli già in servizio al 15 agosto 2017, data di entrata in vigore della riforma organica della magistratura onoraria voluta dal Ministro Orlando (l. 57/2016 e d.lgs. 116/2017). Proprio a questa riforma si deve l'introduzione di un "doppio binario", cioè di una disciplina differenziata tra i magistrati onorari già in servizio e quelli di nuova nomina. Per i primi ha preso avvio un percorso di progressiva stabilizzazione nel ruolo, mentre per i secondi l'incarico resta inderogabilmente temporaneo e in nessun caso può determinare l'insorgere di un rapporto stabile di dipendente pubblico.

Come noto, la stabilizzazione è stata necessaria per sanare una situazione che era divenuta insostenibile e che aveva determinato delle "sacche di precariato" di cui lo Stato doveva farsi carico, anche in risposta ai rilievi dell'Unione europea, che, in particolare, aveva criticato le continue proroghe dei magistrati onorari già in servizio ritenendole in contrasto con il diritto UE a tutela del lavoratore. In effetti, da tempo, a dispetto della temporaneità che avrebbe dovuto connotare il loro incarico, giudici di pace, got e vpo avevano di fatto acquisito un incarico continuativo perché oggetto di continue proroghe, erano incardinati con una certa stabilità negli uffici giudiziari (e non certo occasionalmente) e svolgevano funzioni molto ampie che richiedevano un'accertata professionalità. In altre parole, il loro ruolo era divenuto più simile a quello di magistrati professionali.

Con la legge di bilancio per il 2022 (l. 234/2021) la stabilizzazione ha trovato il suo pieno riconoscimento attraverso la previsione di tre distinte procedure valutative che si sono svolte negli anni 2022/2024. Una volta stabilizzati, i magistrati onorari possono optare per il regime di esclusività delle funzioni onorarie, che rende incompatibile l'esercizio di altre



attività lavorative/professionali, oppure mantenere un regime di non-esclusività che invece le consenta. Nonostante questa prima regolamentazione, che ha sollevato comunque non poche questioni soprattutto sul piano del trattamento previdenziale e assistenziale, mancava ancora una definitiva sistematizzazione dello stato giuridico dei magistrati onorari stabilizzati, né questo intervento legislativo aveva soddisfatto pienamente la Commissione europea.

Con la l. 51/2025 sono stati dunque introdotti ulteriori correttivi ed è stato disciplinato in modo più organico il rapporto di lavoro dei magistrati onorari stabilizzati, in relazione a impegno orario, incompatibilità, trasferimenti, valutazioni di professionalità, sanzioni disciplinari, compenso, regime contributivo e altro ancora. È stato previsto, ad es., che ogni quattro anni siano effettuate valutazioni di idoneità professionale simili a quelle che oggi vengono svolte per i magistrati di professione; tuttavia, l'esito positivo della valutazione non comporta alcun passaggio economico a un livello retributivo superiore; esso cioè non incide in alcun modo sul trattamento economico goduto.

Con la stabilizzazione, vi è stata dunque un'immissione di magistrati onorari a tempo indeterminato del tutto peculiare, destinata però a esaurirsi nel tempo, con il maturare dei vari pensionamenti al raggiungimento dei 70 anni d'età. Secondo alcuni, si è trattato di una sorta di reclutamento "parallelo" o "laterale" che ha integrato il corpo giudiziario con professionalità diverse; secondo altri, è stata creata una magistratura che finisce per "emulare" quella togata, pur non essendo tale. I magistrati onorari stabilizzati restano comunque di incerta collocazione, anche solo per il fatto che la nuova disciplina contiene dei rinvii sia all'ordinamento giudiziario dei magistrati di professione (ad es. in tema di incompatibilità), sia al lavoro dipendente e parasubordinato, sia allo statuto generale dei magistrati onorari non stabilizzati.

Ma il percorso di questa nuova categoria di magistrati onorari sembra lungi dall'essere esaurito.

Il 4 settembre c.a. una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale avanzata ai sensi dell'art. 267 TFUE dalla Corte d'Appello di L'Aquila [causa C-253/24], ha stabilito che la normativa europea (accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4.11.2003, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea) osta ad una normativa nazionale, volta a sanzionare il ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, la quale subordina 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 scaturenti dal diritto dell'Unione, relativo al rapporto di lavoro onorario antecedente.

In particolare, la sentenza afferma che “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 le responsabilità, l'esclusione dei magistrati onorari da ogni diritto alle ferie retribuite non può essere ammessa alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro (...) infatti tale diritto è stabilito dall'art. 7, paragrafo 1, della direttiva 2003/88, in forza della quale gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici di ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane”; la sentenza richiama sue decisioni nello stesso senso.

A fronte di tale statuizione, che è netta ed incondizionata circa un diritto soggettivo di ciascun lavoratore, si vedranno gli sviluppi che la giurisprudenza italiana prenderà sulla base di essa, ma la questione può estendersi ben oltre il tema ferie, tenuto conto che è in discussione l'art. 29, comma 5, del D.Lgs. 116/2017, come modificato dalla L. 234/2012, norma che stabilisce che il compimento della procedura valutativa che conduce alla stabilizzazione del magistrato onorario comporta la rinuncia ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso.

Anche riguardo a questa norma è intervenuta un'importante ordinanza del Consiglio di Stato pubblicata il 24 settembre c.a. [n. 204], che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di detta norma in riferimento agli artt. 24, 111 e 117, I comma, della Costituzione, 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 6, paragrafo 1, della CEDU. Il Consiglio di Stato rileva una possibile violazione del diritto di difesa (art. 24 Cost.), del giusto processo (art. 111 Cost.), del ricorso effettivo e ad un equo processo (art. 117, I comma, Cost., 47 CDFUE e 6 CEDU). Come si vede, si tratta di una questione che investe l'intera portata della norma circa la preclusione di agire in giudizio per ventare diritti in ordina alla pregressa attività, spesso ultraventennale di questa categoria di magistrati onorari, con possibili riflessi economici di assoluto rilievo che già hanno dato luogo a decisioni della giurisprudenza di merito.

Il quadro del regime dei magistrati onorari del c.d. ruolo ad esaurimento, che si collocano come una vera e propria magistratura parallela sia alla magistratura ordinaria che a quella onoraria non stabilizzata (di cui al D.Lgs. 116/2017 per coloro che ad essa accedono dal 16 agosto 2017), appare ancora lungi dal trovare una definizione compiuta; anche la normativa secondaria del CSM è intervenuta a cercare di puntualizzare alcuni aspetti di



questo nuovo regime con circolari esplicative che evidenziano smagliature nella regolamentazione legislativa.

Insomma, la lunga marcia di questa parte della magistratura fa venire in mente un antico proverbio magrebino: se nessuna carovana ha mai raggiunto l'utopia, solo le utopie fanno andare le carovane.