

Numero 3 / 2026

Mariangela ZITO

**Le funzioni della stabilizzazione nel lavoro pubblico
precario. Diritti sociali europei e tutela giurisdizionale
dopo Corte cost. n. 71/2026**

Le funzioni della stabilizzazione nel lavoro pubblico precario. Diritti sociali europei e tutela giurisdizionale dopo Corte cost. n. 71/2026

Mariangela ZITO

Avvocata

1. Introduzione. 2. Dalla temporaneità dell'incarico alla precarietà strutturale della magistratura onoraria 3. La sentenza n. 71 del 2026: tra tutela giurisdizionale e limiti della rinuncia 4. Effettività della tutela e struttura della scelta abdicativa 5. La stabilizzazione nel lavoro pubblico precario tra funzione organizzativa e limiti costituzionali 6. Considerazioni conclusive

Abstract: Nel presente contributo si sostiene che la sentenza n. 71 del 2026 non ridefinisce in astratto la funzione della procedura di stabilizzazione, ma consente di individuarne alcuni limiti costituzionali ed eurounitari. La stabilizzazione può operare quale tecnica di superamento della precarietà e, nei limiti consentiti dal diritto dell'Unione, come rimedio all'abuso dei rapporti a termine; non può invece essere utilizzata per assorbire o estinguere diritti aventi autonomo fondamento nell'ordinamento eurounitario. La decisione rende così visibile un limite alla fungibilità tra la funzione rimediale della stabilizzazione e la tutela dei diritti maturati nel rapporto pregresso.

1. Introduzione

La pronuncia oggetto di analisi costituisce un'importante occasione per comprendere quale ruolo la procedura di stabilizzazione possa avere nel lavoro pubblico precario e quali limiti si pongono al legislatore quando lega alla continuità futura del rapporto effetti che influiscono sulle situazioni giuridiche già maturate per il passato. Pur pronunciandosi nel contesto della disciplina della magistratura onoraria e dichiarando l'illegittimità costituzionale del meccanismo che collegava al superamento della procedura di conferma la rinuncia alle pretese derivanti dal rapporto precedente, il problema affrontato dalla Corte Costituzionale ha una portata molto più ampia. La questione è se alla stabilizzazione, come strumento pensato per superare uno stato di instabilità prolungata, possa essere attribuito anche il compito di definire le conseguenze giuridiche del rapporto precedente a fronte della prospettiva di un futuro stabile, attraverso la rinuncia alle posizioni giuridiche soggettive acquisite durante il periodo di precarietà.

La sentenza è emblematica proprio perché dichiara incostituzionale l'art. 29, comma 5, del d.lgs. n. 116 del 2017, come sostituito dalla legge n. 234 del 2021, secondo il meccanismo normativo per cui il superamento delle procedure valutative di conferma determinava la rinuncia «ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso». Nella costruzione del percorso argomentativo la Corte non si limita a porre in relazione l'art. 24 Cost. e l'art. 47 CDFUE - espressione del comune principio di tutela giurisdizionale e giusto processo -, giungendo fino a sviluppare una più ampia ricostruzione del parametro integrato di costituzionalità e a precisarne la portata nel

rapporto tra tutela costituzionale interna ed effettività dei diritti riconosciuti dall'ordinamento dell'Unioneⁱ.

Prima di entrare nel merito del caso specifico, è opportuno chiarire quale funzione le procedure di stabilizzazione abbiano progressivamente assunto nell'esperienza del lavoro pubblico. Essa può rispondere a esigenze organizzative di consolidamento dei rapporti protrattisi nel tempo e, in determinate condizioni, assumere rilievo quale rimedio all'abusiva reiterazione dei rapporti temporanei. Diverso è, tuttavia, il problema degli effettiⁱⁱ che alla stabilizzazione possono essere collegati sulle situazioni giuridiche maturate durante il rapporto e aventi un autonomo fondamentoⁱⁱⁱ.

La tematica assume un peso ancora maggiore per effetto della clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE, che obbliga gli Stati membri a predisporre misure concrete contro l'abusiva successione dei rapporti a termine, non prevedendo una soluzione univoca. La vicenda affrontata dalla Corte Costituzionale^{iv} si colloca nel più ampio contenzioso sviluppatosi negli ultimi anni in materia di lavoro pubblico precario, del quale il precariato scolastico rappresenta l'esperienza più significativa poiché è proprio in quel settore che la giurisprudenza ha affrontato per la prima volta il tema relativo al rapporto tra stabilizzazione e rimedi contro l'abusiva reiterazione dei rapporti a termine. Nel settore-scuola il ricorso strutturale a rapporti a termine ha dato origine a un articolato dialogo tra Corte di giustizia, Corte costituzionale e giudici comuni, nel quale la stabilizzazione è stata riconosciuta, a determinate condizioni, quale misura idonea a rimediare all'abuso della reiterazione dei rapporti a termine, purché presenti caratteri di effettività e dissuasività^v.

La sentenza n. 71 del 2026 interseca tre linee evolutive, che queste esperienze hanno reso progressivamente visibili. La prima riguarda la diffusione, nelle amministrazioni pubbliche, di forme di impiego caratterizzate dalla costante incertezza circa la continuità del rapporto e dal ricorso a misure straordinarie destinate a ricomporre situazioni di precarietà divenute strutturali^{vi}. La seconda riguarda la crescente interazione tra tutela costituzionale interna ed effettività delle garanzie riconosciute dal diritto dell'Unione^{vii}. La terza riguarda la debolezza negoziale del lavoratore e i limiti entro i quali l'ordinamento può considerare valide le manifestazioni di volontà di abdicazione, specialmente in contesti caratterizzati da una forte asimmetria di potere tra amministrazione e lavoratore. All'interno di questo quadro di riferimento, la disciplina censurata assume un significato che va oltre la magistratura onoraria. Essa rappresenta un caso paradigmatico di una procedura che, mentre assicura la continuità futura dell'attività lavorativa, pretende contestualmente di azzerare (e, di conseguenza, non difendere in giudizio) le pretese sorte da quel rapporto precedente.

L'indagine ruota, dunque, attorno a un interrogativo centrale: fino a che punto la stabilizzazione possa essere investita di effetti ulteriori rispetto alla funzione che ne giustifica l'impiego? La tesi sostenuta nel presente contributo è che la sentenza n. 71 del 2026 consenta di individuare alcuni limiti all'impiego della stabilizzazione nel lavoro pubblico precario^{viii}. Non si intende, pertanto, ricavare dalla pronuncia un diritto generale alla stabilizzazione, né un divieto assoluto di collegare alle relative procedure condizioni o effetti estintivi. Il principio che se ne può desumere è più circoscritto e appare volto ad impedire di subordinare la continuità del rapporto all'abbandono generalizzato di diritti maturati nella fase di precarietà.

Muovendo da tali premesse, il contributo intende ricostruire anzitutto il contesto normativo e organizzativo della magistratura onoraria (§ 2), per poi esaminare la sentenza n. 71 del 2026, il parametro costituzionale integrato sul quale essa si fonda e l'esatta portata del principio affermato dalla Corte (§ 3). Seguirà un'analisi del rapporto tra effettività della tutela, disponibilità dei diritti e struttura della rinuncia richiesta quale condizione per l'accesso alla stabilizzazione, anche alla luce della vulnerabilità negoziale del lavoratore (§ 4), nonché le funzioni della stabilizzazione nel lavoro pubblico precario e i limiti costituzionali ed eurounitari al suo impiego quale tecnica di regolazione delle conseguenze giuridiche pregresse (§ 5). Infine, le considerazioni conclusive valuteranno se e in quali termini le indicazioni ricavabili dalla decisione possano assumere rilievo oltre la specifica vicenda della magistratura onoraria (§ 6).

2. Dalla temporaneità dell'incarico alla precarietà strutturale della magistratura onoraria

La progressiva trasformazione della magistratura onoraria ha attenuato il carattere originariamente temporaneo e complementare delle funzioni ad essa affidate, sino a determinarne un utilizzo continuativo e strutturato nell'apparato giudiziario, in aggiunta alla magistratura togata^{ix}. La magistratura onoraria comprende figure differenti per origine, funzione e collocazione. Una posizione peculiare assume, in particolare, il giudice di pace, secondo un modello distinto da quello dei giudici onorari di tribunale, dei vice procuratori onorari e degli altri giudici aggregati e ausiliari^x. Nella diversità delle singole figure, il crescente ricorso alla magistratura onoraria ha consentito di far fronte alle esigenze organizzative dell'amministrazione giudiziaria mediante l'impiego di soggetti che, pur non appartenendo alla magistratura di ruolo, risultavano stabilmente inseriti nelle attività degli uffici e chiamati a svolgere funzioni essenziali^{xi}. Il contrasto tra la temporaneità formale dell'incarico e la continuità sostanziale delle funzioni consente così di leggere il fenomeno in termini di precarietà strutturale, al contempo sintomo e risultato del crescente ricorso a tali figure per soddisfare esigenze ordinarie e durevoli per lo svolgimento dell'amministrazione della giustizia.

Il caso sul quale la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi nasce dalla tensione tra il modello di magistratura onoraria desumibile dall'art. 106, secondo comma, Cost., come progressivamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale, e l'utilizzazione concreta che di esso è stata fatta. Storicamente, Cassazione e Consiglio di Stato^{xii} hanno ribadito la netta diversità strutturale tra la magistratura di ruolo e la magistratura onoraria, escludendo che l'incarico onorario desse luogo, in linea di principio, a un rapporto di pubblico impiego, in quanto caratterizzato da temporaneità, non esclusività e compatibilità con l'esercizio di altre professioni. Sebbene coerente con l'astratto modello costituzionale, tale ricostruzione è entrata in crisi nel momento in cui l'amministrazione della giustizia ha utilizzato queste figure in via continuativa. Sul piano lavoristico, di conseguenza, il vero punto di frizione non risiede nella distinzione di status rispetto ai magistrati togati (la cui separazione resta costituzionalmente presidiata), bensì nella frattura insanabile tra temporaneità dell'incarico e continuità effettiva della prestazione.

La sistematica reiterazione dei mandati nel corso degli anni ha generato incarichi e prestazioni lavorative di fatto continuative, in assenza delle tutele tipiche del lavoro subordinato rivendicate in base al diritto dell'Unione. Da qui è scaturito il fitto contenzioso nazionale ed europeo volto a ottenere il riconoscimento del diritto alle ferie retribuite, la copertura previdenziale e assistenziale, la parità di trattamento rispetto ai magistrati professionali comparabili e l'introduzione di sanzioni dissuasive contro l'abuso dei contratti a termine. A fondamento di tali rivendicazioni, la Corte di giustizia ha valorizzato la durata pluriennale e le concrete modalità di inserimento dei magistrati onorari nel sistema-giustizia, attribuendo rilievo, ai fini dell'accertamento della nozione eurounitaria di lavoratore, all'assoggettamento alle tabelle di organizzazione, l'obbligo di conformarsi agli ordini di servizio dei capi degli uffici e ai provvedimenti del CSM, oltre ai vincoli nella gestione dei ruoli d'udienza^{xiii}.

Con il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, adottato in attuazione della legge delega 28 aprile 2016, n. 57, il legislatore ha proceduto al riordino dell'assetto normativo della magistratura onoraria, prevedendo le condizioni di accesso, la durata degli incarichi, le funzioni e il trattamento dei magistrati di nuova nomina e, al contempo, un regime transitorio per coloro già in servizio. L'intervento regolatorio non ha tuttavia definito ogni questione derivante dalla protratta utilizzazione della magistratura precaria, né ha impedito lo sviluppo del successivo contenzioso, incentrato sull'applicazione del diritto europeo alle concrete modalità di svolgimento dell'attività dei giudici onorari.

Una svolta decisiva è intervenuta con la sentenza *UX*, nella quale la Corte di giustizia è stata chiamata a verificare se un giudice di pace potesse rientrare nella nozione eurounitaria di «lavoratore», e di conseguenza nell'ambito soggettivo di applicazione del diritto sociale europeo. L'art. 7 della Direttiva 2003/88/CE riconosce a ogni lavoratore il diritto alle ferie annuali retribuite, mentre l'accordo quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE disciplina il lavoro a tempo determinato, sancendo, tra l'altro, il principio di non discriminazione rispetto ai lavoratori a tempo indeterminato comparabili, con la previsione di misure dirette a prevenire gli abusi derivanti dalla successione dei rapporti temporanei. Ai fini dell'applicazione di tali discipline, la qualificazione nazionale del rapporto non assume carattere decisivo. In particolare, con riferimento alla Direttiva 2003/88/CE, la nozione di lavoratore ha portata autonoma e deve essere individuata «in base a criteri obiettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi delle persone interessate»^{xiv}. Ne consegue che il giudice di pace può rientrare nella nozione eurounitaria di lavoratore qualora svolga prestazioni reali ed effettive, remunerate e non meramente marginali o accessorie, spettando al giudice nazionale verificare in concreto la ricorrenza di tali presupposti^{xv}. Analogamente, ai fini dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, la Corte ha ritenuto suscettibile di ricomprendersi nella nozione di «lavoratore a tempo determinato» il giudice di pace, nominato per un periodo limitato e che svolga, nell'ambito delle proprie funzioni, prestazioni non puramente marginali o accessorie, remunerate attraverso indennità aventi carattere retributivo^{xvi}.

La sentenza sposta così il fulcro dell'analisi dalla qualificazione formale dell'ufficio alla concreta configurazione della prestazione. La qualificazione del magistrato onorario quale lavoratore ai fini delle specifiche disposizioni del diritto dell'Unione considerate non incide, infatti, sull'assetto pubblicistico né sulla natura dell'ufficio ricoperto, né determina di per

sé l'assimilazione del magistrato onorario al dipendente pubblico secondo le categorie dell'ordinamento nazionale. Essa comporta, piuttosto, che, in presenza dei presupposti previsti dalle singole fonti, la natura onoraria dell'incarico non possa essere opposta per escludere l'applicazione delle corrispondenti tutele eurounitarie. È proprio da questo scarto tra qualificazione istituzionale dell'ufficio onorario e rilevanza lavoristica della concreta prestazione ai fini del diritto dell'UE che il contenzioso cessa di riguardare esclusivamente la rivendicazione di uno status assimilabile a quello della magistratura professionale e investe l'accesso a specifici diritti di fonte europea, applicabili indipendentemente da tale assimilazione.

La successiva giurisprudenza europea ha consolidato e ulteriormente sviluppato tale impostazione. Con la sentenza *PG*, la CGUE ha ribadito che l'art. 7 della Direttiva 2003/88/CE e le clausole di non discriminazione degli accordi quadro sul lavoro a tempo determinato e a tempo parziale ostano all'esclusione del giudice di pace dalle ferie annuali retribuite e da un regime assistenziale e previdenziale connesso al rapporto, ove il giudice nazionale accerti tanto la sua riconducibilità alle nozioni eurounitarie rilevanti quanto la comparabilità della sua situazione con quella del magistrato professionale^{xvii}. La stessa pronuncia ha inoltre affermato l'incompatibilità con la clausola 5 dell'accordo quadro di una disciplina che consenta successivi rinnovi del rapporto senza predisporre misure effettive e dissuasive contro l'abuso^{xviii}. È con la sentenza *Peigli*, che la CGUE ha ulteriormente precisato entrambi i versanti della tutela, confermando, da un lato, l'incompatibilità con il diritto europeo dell'esclusione dei magistrati onorari comparabili dai diritti alle ferie retribuite e alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria; dall'altro, ha ritenuto contraria alla clausola 5 dell'accordo quadro una normativa che consenta il rinnovo successivo del rapporto dei magistrati onorari senza prevedere sanzioni effettive e dissuasive o altra misura idonea a limitare l'utilizzo abusivo dei rinnovi^{xix}.

Riassunti i principi espressi dalle sentenze *PG* e *Peigli*, la vicenda della magistratura onoraria può essere ricondotta su due distinti piani di tutela: la parità di trattamento (ferie e previdenza) e la sanzione degli abusi per i continui rinnovi.

In questo contesto si inserisce l'intervento della legge 30 dicembre 2021, n. 234, che, modificando l'art. 29 del d.lgs. n. 116 del 2017, ha introdotto una procedura valutativa destinata ai magistrati onorari già in servizio. Il legislatore qualifica la procedura in termini di «conferma», coerentemente con la permanenza dello status onorario e con la mancata immissione nella magistratura professionale. La misura assume una funzione stabilizzatoria, assicurando, in caso di superamento della procedura, la prosecuzione dell'incarico sino al compimento del settantesimo anno di età; in tale significato il termine «stabilizzazione» è utilizzato anche dalla successiva giurisprudenza costituzionale ed eurounitaria. A questo meccanismo il legislatore ha però collegato un ben più incisivo effetto legale, destinato, secondo il combinato disposto dei commi 2 e 5 dell'art. 29, a operare nei confronti dei magistrati confermati, ovvero che la conferma comportasse la rinuncia «ad ogni ulteriore pretesa di qualsivoglia natura conseguente al rapporto onorario pregresso», cancellando con un «colpo di spugna»^{xx} tanto le posizioni giuridiche collegate alla reiterazione degli incarichi, quanto i diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione in ragione dello svolgimento della prestazione, tra cui le ferie retribuite e le tutele previdenziali e assistenziali.

La sentenza n. 71 del 2026 della Corte costituzionale è intervenuta sull'automatismo estintivo, dichiarando illegittima la norma nella misura in cui imponeva ai magistrati onorari di rinunciare ai propri diritti sociali pur di essere confermati. Significativo, ai fini della ricostruzione della *ratio* dell'intervento, è la limitata considerazione che la clausola abdicativa sembra assumere nei lavori preparatori^{xxi} rispetto alla rilevanza degli impatti destinata a produrre. Nel disegno di legge di bilancio originariamente presentato dal Governo, l'intervento sulla magistratura onoraria era ancora configurato attraverso l'istituzione di un fondo destinato a finanziare la modifica della disciplina vigente, dichiaratamente in risposta alle sollecitazioni provenienti dalla Commissione europea^{xxii} sulle condizioni dei magistrati onorari in servizio. La relazione tecnica indicava, in particolare, la necessità di predisporre procedure di conferma e interventi di carattere economico, collocando la riforma entro la duplice esigenza di adeguamento alle indicazioni sovranazionali e di rispetto dei limiti dell'ordinamento interno. La disciplina analitica della conferma, comprensiva della rinuncia alle pretese pregresse, è stata invece introdotta nel corso dell'esame parlamentare mediante il maxi-emendamento governativo sostitutivo della prima sezione del disegno di legge di bilancio. I materiali preparatori consentono, pertanto, di individuare con sufficiente chiarezza la finalità complessiva dell'intervento - offrire una risposta alle contestazioni europee preservando, al contempo, la continuità delle funzioni e la sostenibilità del nuovo assetto - senza tuttavia restituire una motivazione altrettanto specifica dell'opzione legislativa di subordinare l'accesso alla procedura alla rinuncia generalizzata alle pretese pregresse.

3. La sentenza n. 71 del 2026: tra tutela giurisdizionale e limiti della rinuncia

La sentenza n. 71 del 2026 trae origine dalla questione sottoposta alla Corte costituzionale - sollevata dal Consiglio di Stato nel corso del giudizio scaturito dalla nota causa *Peigli* - in merito alla legittimità della norma che collegava alla procedura valutativa di conferma dei magistrati onorari di lungo corso una rinuncia generalizzata alle pretese maturate nel precedente rapporto di lavoro. In questa ricongiunzione tra futuro e passato si colloca il nucleo problematico della decisione della Corte sullo scrutinio della legittimità di utilizzare la stabilizzazione quale «contropartita *ex lege*»^{xxiii} dell'abbandono delle pretese pregresse.

Nel sindacato di legittimità costituzionale la Consulta recepisce le coordinate interpretative tracciate sul versante europeo richiamate nel paragrafo precedente. La Corte Costituzionale ricostruisce infatti in modo puntuale il percorso attraverso il quale la CGUE è intervenuta sulla disciplina della magistratura onoraria, soffermandosi in particolare sulle decisioni che hanno affrontato il tema della riconducibilità dei magistrati onorari alla nozione unionale di lavoratore e quello delle conseguenze derivanti dall'utilizzazione protratta di rapporti a termine^{xxiv}. Il richiamo alla giurisprudenza della CGUE assume una valenza integrativa del parametro di costituzionalità e concorre a delimitare l'oggetto stesso del giudizio. La Consulta parte dal principio ormai consolidato che l'ordinamento dell'Unione riconosca ai magistrati onorari una serie di diritti sociali direttamente connessi all'attività svolta, sulla base degli approdi interpretativi consolidati nelle richiamate sentenze *UX*, *PG* e *Peigli* e secondo cui la qualifica formale data dal legislatore interno è «indifferente»

ai fini dell'applicazione delle specifiche garanzie eurounitarie, qualora ricorrano in concreto i presupposti della nozione europea di lavoratore^{xxv}.

Un ulteriore snodo evolutivo è rappresentato dalla più recente sentenza *Pelavi*^{xxvi}, con la quale la Corte di giustizia ha affrontato il rapporto tra la misura destinata a rimediare all'abusiva reiterazione degli incarichi e la sorte dei diritti maturati durante l'impiego. Rispetto alle pronunce precedenti, nelle quali erano stati progressivamente definiti i presupposti di applicazione delle tutele eurounitarie ai magistrati onorari, la sentenza *Pelavi* compie un passo ulteriore, esplicitando una distinzione destinata a divenire centrale nella successiva pronuncia costituzionale: la misura idonea a rimediare all'abuso derivante dalla reiterazione dei rapporti a termine non può assorbire situazioni sostanziali aventi autonomo titolo nel diritto europeo. È anche alla luce di tale arresto che la Corte costituzionale considera il quadro eurounitario sufficientemente definito e non reputa necessario procedere a un ulteriore rinvio pregiudiziale. Una volta chiarito dalla Corte di giustizia il contenuto della garanzia unionale, spetta al giudice costituzionale valutarne le conseguenze nell'ordinamento interno attraverso il parametro costituzionale integrato.

Tuttavia, l'efficacia integrativa del diritto UE opera lungo un binario di rigoroso equilibrio costituzionale poiché l'estensione delle tutele sociali minime di derivazione eurounitaria (quali ferie, previdenza, assistenza) non si traduce in un automatismo estensivo dello status^{xxvii}. La stessa Consulta mantiene ferma tale distinzione, chiarendo che l'applicazione dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato non comporta l'assimilazione dello status dei magistrati onorari a quello della magistratura ordinaria, assumendo - la riconduzione del magistrato onorario alla nozione eurounitaria di lavoratore - carattere funzionale ai fini dell'applicazione delle singole fonti dell'Unione, senza determinare per ciò solo una trasformazione della qualificazione ordinamentale dell'ufficio. Ma se è vero che il diritto dell'Unione non cancella le differenze di status poste dall'ordinamento costituzionale interno, è altrettanto vero che ne impedisce l'utilizzo quale schermo per negare i diritti che discendono dalla concreta modalità di svolgimento della prestazione. È in questa distinzione, sottile e decisiva al tempo stesso, che il dialogo tra ordinamenti mostra la propria funzione, atta ad assicurare che la diversità delle qualificazioni nazionali non si traduca nella sottrazione delle garanzie imposte dal diritto sovranazionale^{xxviii}.

La pronuncia assume così, sul piano sistematico, interesse anche sul diverso versante dei rapporti tra sindacato accentrato di costituzionalità e diritto dell'Unione. Il giudice rimettente prospetta, infatti, la violazione del parametro integrato costituito dall'art. 24 Cost. e dall'art. 47 CDFUE, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., mentre la Corte si muove entro la più recente elaborazione in tema di concorso tra rimedi^{xxix}, dove il controllo accentrato viene configurato come strumento capace di concorrere alla sua effettività, assicurando, attraverso l'efficacia *erga omnes* della pronuncia di incostituzionalità, la definitiva espunzione dall'ordinamento della norma incompatibile^{xxx}. Evitando una semplice giustapposizione di parametri, la garanzia costituzionale del diritto di azione e quella eurounitaria del ricorso effettivo convergono nel medesimo vaglio; ciò consente alla Corte di assumere il diritto dell'Unione quale componente intrinseca del parametro attraverso il quale misurare la legittimità della scelta legislativa, e non come elemento esterno alla valutazione di costituzionalità.

La scelta metodologica della Corte costituzionale è significativa perché perimetra l'oggetto del giudizio, senza riaprire le tradizionali controversie sulla natura del rapporto dei magistrati onorari e concentrando lo scrutinio sugli effetti della rinuncia imposta dal legislatore. La delimitazione del giudice delle leggi, pur funzionale alla decisione della questione sottoposta alla Corte, lascia tuttavia irrisolto il nodo della qualificazione del rapporto dei magistrati onorari, sul quale continuano a confrontarsi le categorie dell'ordinamento interno e la nozione eurounitaria di lavoratore. In tal modo, la questione costituzionale non investe l'esistenza di un diritto alla stabilizzazione, bensì la compatibilità costituzionale di una tecnica legislativa di condizionamento che subordina il conseguimento della continuità dell'incarico alla rinuncia abdicativa di diritti già riconosciuti dall'ordinamento europeo. La motivazione assume come postulato l'esistenza di pretese soggettive riconosciute dall'ordinamento dell'Unione europea, spostando e concentrando lo scrutinio sulla legittimità del meccanismo attraverso il quale il legislatore pretende di determinarne l'estinzione e, con essa, di precluderne l'azionabilità in giudizio^{xxxix}.

Di conseguenza, una volta riconosciuta l'esistenza delle situazioni giuridiche di derivazione eurounitaria, l'interrogativo non è più la possibilità per il magistrato onorario di rivendicare uno status corrispondente a quello del magistrato di ruolo, ma la possibilità della stabilizzazione di essere utilizzata per assorbire, insieme alle conseguenze dell'abuso, anche diritti che non trovano nell'abuso il proprio fondamento. La risposta della Corte muove dalla distinzione, già tracciata dalla giurisprudenza europea, tra funzione rimediabile della stabilizzazione e tutela sostanziale maturata durante il rapporto. La prima può operare rispetto all'illecito derivante dall'abusiva reiterazione degli incarichi temporanei; la seconda conserva, invece, la propria autonomia. La Corte chiarisce che la stabilizzazione non può «tenere luogo della diversa e più articolata tutela sostanziale» attribuita dall'ordinamento eurounitario, nel senso che, rimuovendo l'abuso, essa può, entro determinati limiti, rendere non necessario il cumulo con un risarcimento per equivalente; non può però espandere la propria funzione sino a neutralizzare diritti che sorgono indipendentemente dalla condotta abusiva^{xxxix}. Il diritto alle ferie retribuite, così come le posizioni previdenziali e assistenziali riconosciute dal diritto dell'Unione, non rappresentano infatti il rimedio all'abusiva reiterazione dei rapporti temporanei, poiché ci troviamo in presenza di situazioni giuridiche maturate prima e durante lo svolgimento della prestazione lavorativa precaria, delimitando la stessa discrezionalità del legislatore: un conto è regolare il rimedio predisposto per porre fine all'abuso, altro è utilizzare quel rimedio per cancellare diritti aventi fonte e funzione diverse.

L'argomentare del giudice delle leggi muove dalla constatazione che la rinuncia prevista dalla norma censurata non si limita a incidere su una singola e determinata posizione soggettiva, né costituisce l'esito di una composizione bilaterale di controversie già insorte. La Corte pone infatti l'accento sulla portata assoluta e generalizzata dell'effetto abdicativo, il quale, essendo normativamente e direttamente collegato alla stabilizzazione, finisce per investire pretese tra loro eterogenee per titolo, funzione e fondamento normativo^{xxxix}. In questa configurazione, la struttura della rinuncia acquista un rilievo autonomo: a essere posta in discussione non è l'astratta disponibilità delle singole situazioni soggettive - né la Consulta intende teorizzare un generale principio di indisponibilità dei diritti coinvolti -

bensì il modo in cui l'effetto abdicativo viene prodotto. Il fattore di rischio risiede, in altri termini, in una previsione legislativa che pone la rinuncia in rapporto di necessaria corrispettività con il conseguimento della stabilità lavorativa, escludendo una reale composizione delle contrapposte pretese.

Il parametro costituzionale viene costruito attraverso il fisiologico dialogo tra l'art. 24 Cost. e l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.; l'effettività della tutela giurisdizionale assurge così a criterio unitario per scrutinare la legittimità della tecnica normativa adottata dal legislatore^{xxxiv}. La Corte individua, in proposito, una «stretta interdipendenza tra la posizione processuale e quella sostanziale»^{xxxv}, dove diritto e azione non possono essere artificiosamente separati, poiché la neutralizzazione della posizione sostanziale si traduce nella perdita della possibilità di pretenderne il riconoscimento davanti al giudice. L'effettività della tutela impedisce, perciò, da un lato, che il titolare sia privato dell'accesso alla giurisdizione mediante meccanismi normativi incidenti sulla possibilità di coltivare la propria domanda; dall'altro, osta a che la situazione sostanziale venga svuotata attraverso una rinuncia imposta quale condizione per il raggiungimento di un vantaggio occupazionale. In questa sintesi tra diritto e rimedio, la garanzia dell'art. 24 Cost. incontra quella dell'art. 47 CDFUE, assumendo una dimensione inevitabilmente processuale e sostanziale al tempo stesso. L'approdo logico è allora che la tutela giurisdizionale non può essere neutralizzata mediante interventi legislativi a monte sulla posizione di diritto sostanziale, condizionando l'accesso a un beneficio alla rinuncia della pretesa dedotta (o deducibile) in giudizio. Diversamente, la garanzia dell'azione verrebbe svuotata della sua funzione essenziale.

La motivazione rileva poichè individua una sostanziale convergenza tra le garanzie riconosciute dall'ordinamento costituzionale interno e quelle derivanti dall'ordinamento europeo, assumendo una portata che trascende la vicenda della magistratura onoraria. La decisione, tuttavia, si rivela altrettanto significativa perché non edifica un principio di assoluta intangibilità del contenuto economico dei diritti di derivazione unionale; al contrario, riconosce espressamente che il legislatore avrebbe potuto modularlo tenendo conto dei compensi effettivamente percepiti, delle peculiarità quantitative e qualitative dell'attività prestata e della strutturale non equiparabilità del magistrato onorario a quello professionale^{xxxvi}.

La linea di confine tracciata dalla sentenza passa, più precisamente, tra conformazione e neutralizzazione, atteso che una cosa è conformare, secondo proporzionalità e nel rispetto delle differenze oggettive, l'entità economica delle pretese, mentre altra è estinguerle integralmente quale effetto collaterale della stabilizzazione, essendo proprio quest'ultima operazione a eccedere l'ambito di discrezionalità del legislatore^{xxxvii}. La motivazione prende così in considerazione anche lo spazio decisionale lasciato al magistrato onorario, qualificandolo come «oltremodo compresso»^{xxxviii}. È questo profilo, soltanto accennato nella motivazione costituzionale, a richiedere una specifica lettura attraverso le categorie proprie del diritto del lavoro.

4. Effettività della tutela e struttura della scelta abdicativa

La distinzione appena tracciata tra conformazione e neutralizzazione delle posizioni giuridiche soggettive coinvolte assume rilievo dopo aver visto che la Corte ammette che il legislatore possa modulare il contenuto economico delle pretese di derivazione unionale, censurandone tuttavia la totale elisione per effetto del meccanismo abdicativo previsto dall'art. 29, comma 5, al superamento della procedura di conferma. Di conseguenza la questione non si esaurisce nella rigida alternativa tra disponibilità e indisponibilità delle posizioni coinvolte, investendo anche il *quomodo* dell'effetto abdicativo, cioè il modo in cui la loro dismissione viene collegata per legge al conseguimento della conferma. La Consulta non afferma, infatti, l'esistenza di un generale principio di indisponibilità dei diritti riconosciuti dall'ordinamento dell'Unione europea, né fonda la propria decisione su una qualificazione statica delle singole pretese vantate dai magistrati onorari; ciò che assume rilievo è il modo con cui il legislatore collega la conservazione delle situazioni giuridiche maturate durante il rapporto pregresso al conseguimento della conferma.

Il principio di effettività non sembra esaurirsi, nella logica della decisione, nell'astratta possibilità di adire il giudice e investe la stessa conservazione delle posizioni sostanziali destinate a formare oggetto della tutela giurisdizionale. La disciplina censurata non introduceva un ostacolo processuale in senso proprio, ma interveniva a monte, determinando sul piano sostanziale l'estinzione delle pretese e incidendo, per questa via, sulla possibilità stessa di farle valere in giudizio. Viene così smentita la tesi della Avvocatura dello Stato^{xxxix} secondo cui la disposizione non avrebbe inciso sul diritto di azione: la Corte riconosce, al contrario, che la garanzia dell'art. 24 Cost. risulta vulnerata anche quando il legislatore, senza precludere l'accesso al giudice, neutralizzi la posizione sostanziale e impedisca così *ex ante* di agire o di proseguire il giudizio. È precisamente rispetto all'alternativa costruita dal legislatore - tra accesso alla stabilizzazione e conservazione delle pretese pregresse - che assume rilievo l'argomento formulato dall'Avvocatura dello Stato. Come emerge dalla motivazione della sentenza, la difesa erariale aveva fatto leva, al fine di escludere il vizio di legittimità costituzionale, sullo «spazio decisionale» lasciato ai magistrati onorari, i quali potevano rinunciare alla stabilizzazione e scegliere di coltivare le proprie pretese in giudizio^{xl}. La Corte ha tuttavia disatteso tale ricostruzione, osservando che quello stesso spazio risultava, infatti, «oltremodo compresso» poiché la rinuncia alle pretese era posta quale «contropartita» della stabilizzazione. La Corte, dunque, non nega l'esistenza dell'alternativa; esclude, invece, che la sua mera configurabilità formale sia sufficiente a superare la compressione della sfera decisionale. L'esistenza di una scelta integra, così, un dato della fattispecie, non ancora un indice sufficiente della sua effettiva libertà.

L'alternativa emergente dalla disciplina censurata, del resto, non coincideva con la scelta se accedere o meno alla stabilizzazione. Essa poneva il magistrato onorario di fronte a due sacrifici alternativi e reciprocamente escludenti: conseguire la conferma, subendo l'effetto abdicativo che il comma 5 collegava al superamento della procedura, oppure conservare la titolarità e l'azionabilità delle pretese, non accedendo alla conferma/stabilizzazione del rapporto fino a quel momento precario. I due sacrifici devono, tuttavia, essere mantenuti concettualmente distinti. Nel primo caso vengono in rilievo situazioni giuridiche già maturate, alcune delle quali fondate direttamente sul diritto europeo; nel secondo, l'espressione «rinunciare alla stabilizzazione», utilizzata dalla stessa Corte, designa la scelta di non conseguire una misura destinata a consolidare la posizione onoraria e a porre fine

alla precarietà pregressa. Non siamo, pertanto, di fronte a due rinunce omogenee né quanto all'oggetto né quanto alla struttura giuridica: all'effetto abdicativo incidente su diritti già sorti si contrappone il sacrificio della possibilità di conseguire una diversa e più stabile configurazione del rapporto onorario. Il tema, allora, non consiste nell'accertare la mera esistenza formale della scelta, quanto nel verificare se il legislatore potesse strutturarla rendendo la conservazione di diritti maturati incompatibile con la misura destinata a "sistemare" la condizione di precarietà.

Il passaggio consente di porre la decisione, sul piano sistematico, in dialogo con la riflessione giuslavoristica sull'autonomia privata e, in particolare, con la distinzione tra inderogabilità della disciplina, disponibilità dei diritti ed efficacia degli atti dispositivi. La sentenza non richiama espressamente tali categorie, né l'art. 2113 c.c.; tuttavia, la sua struttura argomentativa evidenzia come non possano essere automaticamente sovrapposte la titolarità del diritto, la manifestazione di una scelta del soggetto e la legittimità dell'effetto abdicativo che l'ordinamento collega a tale scelta. La tutela approntata dall'ordinamento, nella prospettiva lavoristica, non si identifica, pertanto, con una generale negazione della capacità dispositiva del titolare, ma investe anche i contesti nei quali la volontà viene manifestata e i presupposti in presenza dei quali l'ordinamento riconosce efficacia all'atto dispositivo. L'art. 2113 c.c. non viene in considerazione quale disciplina direttamente applicabile alla magistratura onoraria, né dalla pronuncia può desumersi che la Corte abbia richiesto il ricorso alle sedi protette previste dall'ordinamento^{xi}; piuttosto, il regime delle rinunce e transazioni evidenzia come non siano equivalenti la mera disponibilità del diritto, l'esteriorizzazione di una volontà dispositiva e l'effettiva libertà della scelta. In un settore nel quale lo status del prestatore ha storicamente imposto di interrogarsi sulle modalità di esercizio dell'autonomia individuale, l'atto formale non esaurisce infatti il giudizio sui requisiti ai quali l'ordinamento può riconoscere efficacia abdicativa.

La fattispecie sottoposta alla Corte presenta, peraltro, un tratto ulteriore, che segna la distanza rispetto allo schema tipico cui guarda l'art. 2113 c.c. Mentre nell'ipotesi disciplinata dal codice civile viene in rilievo un atto dispositivo avente ad oggetto un diritto già maturato e il problema riguarda le condizioni della sua efficacia, nella disciplina speciale censurata, invece, la rinuncia alle singole pretese non costituisce l'oggetto immediato della determinazione individuale. La scelta dell'interessato si colloca, anzitutto, sul piano della partecipazione alla procedura di conferma; è poi il superamento di tale procedura a determinare la conferma e, per effetto del comma 5, a produrre l'ulteriore conseguenza abdicativa sulle situazioni giuridiche pregresse. La sequenza non è, perciò, diritto maturato-atto dispositivo-valutazione della sua efficacia, bensì diritto maturato-partecipazione alla procedura-superamento della procedura di conferma-effetto abdicativo predeterminato per legge. Il cuore della vicenda non sta soltanto nelle condizioni con cui si forma la volontà di dismettere i diritti pregressi; si tratta di stabilire fino a che punto il legislatore possa ricollegare al conseguimento della conferma un effetto abdicativo ulteriore rispetto all'oggetto immediato della scelta individuale. La libertà individuale si salda così a quella, preliminare, della costruzione normativa dell'effetto abdicativo, per cui occorre verificare non soltanto le condizioni nelle quali l'interessato sceglie di accedere alla stabilizzazione,

ma anche se e in quale misura l'ordinamento possa far discendere da quella scelta conseguenze ulteriori rispetto al suo oggetto immediato.

L'approdo raggiunto, in conclusione, sposta il focus dell'analisi oltre la rinuncia come atto estintivo. Se la stabilizzazione può legittimamente organizzare il futuro del rapporto e, in determinate condizioni, operare quale rimedio rispetto all'abuso, resta da chiarire entro quali limiti essa possa incidere sulle conseguenze giuridiche prodotte dalla fase di precarietà. La questione diviene, allora, non soltanto quella delle modalità attraverso le quali l'effetto abdicativo viene prodotto, ma anche quella dei limiti entro i quali esso possa essere collegato alla funzione di stabilizzazione, fermo restando che la declaratoria della sentenza n. 71 del 2026 investe lo specifico meccanismo del comma 5 e, al suo interno, i diritti di derivazione unionale individuati dalla Corte, non ogni possibile effetto dispositivo connesso alla stabilizzazione.

5. La stabilizzazione nel lavoro pubblico precario tra funzione organizzativa e limiti costituzionali

Nell'ambito del pubblico impiego, il rapporto tra precarietà protratta, stabilizzazione e tutela dei diritti maturati nel corso del rapporto non ha origine con la vicenda della magistratura onoraria. Diversi sono i settori della pubblica amministrazione - notoria è la già richiamata esperienza maturata nella pubblica istruzione - nei quali il ricorso reiterato a forme di impiego temporaneo ha progressivamente determinato l'emersione di situazioni nelle quali il carattere formalmente precario del rapporto si è accompagnato allo svolgimento continuativo di attività essenziali per il funzionamento della PA. La varietà delle esperienze maturate nel pubblico impiego mostra, tuttavia, come sotto il comune denominatore del procedimento di stabilizzazione possano essere ricondotte operazioni non perfettamente coincidenti. Dare continuità a una posizione professionale formatasi nel tempo, reagire all'abuso derivante dalla reiterazione dei rapporti temporanei e regolare le conseguenze giuridiche prodotte durante il loro svolgimento rispondono a problemi diversi, anche quando il legislatore li concentra nella medesima procedura.

La procedura di conferma dei magistrati onorari non identifica necessariamente una funzione giuridica unitaria: può costituire il punto di convergenza di esigenze e tecniche di tutela che devono essere mantenute concettualmente distinte. Tale distinzione assume un rilievo particolare proprio nel lavoro pubblico, dove la stessa amministrazione che beneficia, sul piano organizzativo, della continuità assicurata dalla stabilizzazione è anche il soggetto sul quale possono ricadere le conseguenze giuridiche della gestione pregressa del rapporto. La coincidenza soggettiva non elimina, tuttavia, la diversità dei piani, poiché l'interesse alla continuità del servizio, la necessità di reagire all'eventuale abuso e la tutela delle pretese maturate durante il rapporto conservano ciascuno una propria autonomia. È anche per questa ragione che la vicenda della magistratura onoraria consente di guardare alla stabilizzazione da un'angolazione in parte diversa da quella che ha tradizionalmente dominato il dibattito sul lavoro pubblico, concentrato soprattutto su ciò che concerne le condizioni di accesso alla stabilità e sul rapporto delle procedure di stabilizzazione con il principio del concorso e con l'art. 97 Cost.

La sentenza n. 71 del 2026 mette in primo piano un quesito ulteriore: non come si acceda alla stabilità, ma quali funzioni possano essere concentrate nella misura attraverso la quale

la precarietà viene superata. La stabilizzazione non è un'ordinaria modalità di reclutamento, poiché interviene rispetto a lavoratori già inseriti nell'organizzazione amministrativa, né coincide necessariamente con il rimedio imposto dal diritto dell'Unione contro l'abuso dei rapporti a termine. Rappresenta una tecnica legislativa mediante la quale si tenta di ricomporre la divaricazione tra la temporaneità formale del rapporto e la continuità sostanziale delle funzioni esercitate.

Sono almeno tre operazioni che possono convergere nella stabilizzazione. La prima guarda all'organizzazione: attraverso la stabilizzazione l'amministrazione consolida posizioni professionali formatesi nel tempo per far fronte ad esigenze di carattere duraturo. La seconda riguarda l'abuso, nella misura in cui la stabilizzazione può rappresentare, alle condizioni richieste dal diritto europeo, uno strumento idoneo a reagire rimediando alla reiterazione abusiva dei rapporti temporanei. La terza riguarda gli effetti che il legislatore può collegare alla procedura sulle posizioni giuridiche soggettive maturate durante il rapporto precedente e aventi un titolo autonomo rispetto all'abuso.

La soddisfazione dell'esigenza organizzativa non implica, tuttavia, che la misura sia per ciò solo idonea a rimediare all'abusiva reiterazione dei rapporti temporanei, né che possa incidere su diritti aventi un autonomo titolo giuridico. A maggior ragione se la funzione rimediale della stabilizzazione non può spingersi fino ad azzerare o assorbire diritti che derivano da titoli diversi. Emerge così il nodo della vicenda: la non fungibilità tra operazioni e tutele che, pur potendo essere concentrate nella medesima procedura, conservano fondamento e funzione differenti. Come anticipato, la clausola 5 dell'accordo quadro allegato alla Direttiva 1999/70/CE impone agli Stati membri di predisporre misure effettive e dissuasive contro l'abusiva successione dei rapporti a termine, senza prescrivere in via generale un unico rimedio. In questo margine di autonomia normativa, la stabilizzazione può costituire una misura idonea a reagire all'abuso; tuttavia, è proprio qui che occorre continuare a mantenere distinti i piani: una è la funzione delle misure destinate a prevenire o sanzionare l'abusiva reiterazione dei rapporti; altra è la tutela dei diritti sostanziali che trovano autonoma fonte nel diritto dell'Unione.

La distinzione trova un riscontro particolarmente significativo nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Proprio con riferimento alla magistratura onoraria, *Pelavi* mantiene distinti il piano della tutela contro l'abuso, affidato alla clausola 5 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, e quello dei diritti riconosciuti al lavoratore da autonome disposizioni del diritto dell'Unione. La possibilità che la stabilizzazione costituisca una misura effettiva rispetto all'abuso non consente, pertanto, di condizionarne il conseguimento alla rinuncia a diritti che operano su un diverso piano di tutela^{xlii}. L'esperienza del precariato scolastico offre, sotto questo profilo, un termine di confronto particolarmente significativo^{xliii}. È soprattutto in quel settore che il dialogo tra Corte di giustizia, Corte costituzionale e giudici comuni ha posto il problema della stabilizzazione quale legittima risposta all'abusiva reiterazione dei rapporti a termine, riconoscendone, a determinate condizioni, l'idoneità rimediale. Il confronto con la magistratura onoraria consente però di cogliere la diversità dei problemi che possono convergere sotto la medesima tecnica. Nel precariato scolastico il problema è emerso soprattutto con riguardo all'idoneità della stabilizzazione ad assolvere una funzione rimediale rispetto all'abuso; nella vicenda della magistratura onoraria viene invece in rilievo l'ulteriore effetto attribuito alla

stabilizzazione su diritti autonomamente riconosciuti durante il rapporto. Le due esperienze sono diverse e non sovrapponibili e mostrano come la comune tecnica della stabilizzazione possa essere chiamata ad assolvere funzioni differenti, la cui disciplina non è trasferibile *sic et simpliciter* dall'una all'altra.

È qui che la sentenza n. 71 del 2026 acquista rilievo: la capacità della stabilizzazione di operare su uno dei piani considerati non ne determina l'equivalenza rispetto agli altri. Una simile ricostruzione non presuppone un diritto generale alla stabilizzazione, ma richiede di mantenere distinti i fondamenti delle diverse tutele che possono incontrarsi nella gestione della precarietà pubblica. Su questa distinzione può misurarsi la proiezione sistematica della decisione.

6. Considerazioni conclusive

Che cosa resta della sentenza n. 71 del 2026 una volta oltrepassati i confini, certamente peculiari, della vicenda della magistratura onoraria?

La risposta non sembra potersi esaurire né nella declaratoria di illegittimità costituzionale della rinuncia collegata alla procedura di conferma, né nell'ennesima tappa del lungo percorso attraverso il quale l'Unione Europea ha progressivamente ricondotto l'attività dei magistrati onorari entro l'ambito di applicazione di specifiche garanzie sociali. La pronuncia lascia emergere un problema più generale, che riguarda il governo del lavoro pubblico precario e, in particolare, il rapporto tra gli strumenti predisposti per superarlo e le tutele che l'ordinamento riconosce agli effetti del suo protrarsi. Da questo punto di vista, l'esperienza dei giudici onorari mostra come la concentrazione di più effetti all'interno di un medesimo istituto non ne cancelli la diversa qualificazione giuridica. Su questa distinzione, più che sulla peculiarità della singola procedura, può misurarsi la capacità della decisione di proiettarsi oltre la specificità della attuale controversia.

La varietà delle procedure di stabilizzazione nel pubblico impiego, la diversità dei loro presupposti e la peculiarità costituzionale dell'ufficio onorario impediscono di trasformare la sentenza in una regola applicabile in automatico a ogni forma di precariato pubblico. Ciò non toglie che dalla pronuncia possa ricavarsi un criterio di valutazione suscettibile di assumere rilievo anche al di fuori della magistratura onoraria, quando una diversa procedura presenti una struttura analoga, collegando la prospettiva di una stabilità futura alla sorte delle posizioni maturate nella fase precedente. La domanda da porre non riguarda più soltanto la legittimità della stabilizzazione o le sue condizioni di accesso; si tratta invece di indagare quale funzione essa sia chiamata a svolgere, su quali situazioni giuridiche pretenda di incidere e quale rapporto esista tra le finalità della misura e il titolo delle posizioni sacrificate. Un simile vaglio può assumere rilievo, in particolare, nelle procedure straordinarie in cui la continuità occupazionale viene subordinata, direttamente o indirettamente, alla dismissione dei diritti pregressi, con l'obiettivo di verificare se gli effetti della misura rimangano coerenti con la funzione che ne giustifica l'impiego.

Il limite funzionale così individuato conserva, peraltro, un necessario versante soggettivo. La questione non riguarda soltanto ciò che il legislatore può collegare alla stabilizzazione, ma anche le condizioni nelle quali il lavoratore è chiamato a scegliere tra la continuità futura e la conservazione delle posizioni maturate nella fase precedente. È su questo terreno che la funzione della misura incontra l'effettività della tutela e che la tradizionale attenzione lavoristica per le condizioni della scelta dispositiva può assumere

rilevato costituzionale attraverso l'art. 24 Cost., in connessione con l'art. 47 CDFUE per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost.

Il fatto che la separazione tra i diversi piani della tutela non costituisca soltanto un esercizio ricostruttivo trova, del resto, un significativo riscontro nel più recente contenzioso nazionale. Con la sentenza n. 8822 del 2026, il Tribunale di Roma, nel riconoscere la responsabilità dello Stato nei confronti dei magistrati onorari ricorrenti, ha tenuto distinti, da un lato, i titoli delle violazioni riferibili all'abusiva reiterazione degli incarichi e, dall'altro, alle ferie, alla maternità, al trattamento di fine rapporto e alle tutele previdenziali e assistenziali, pur procedendo poi a una liquidazione omnicomprensiva del danno^{xliv}.

Una diversa, ma complementare, indicazione proviene dalle Sezioni Unite che, con la sentenza n. 23499 del 18 luglio 2026, hanno espressamente richiamato la pronuncia costituzionale e il compito da essa affidato al giudice comune, nelle more dell'intervento legislativo, di quantificare il contenuto economico dei diritti unionali alle ferie, all'assistenza e alla previdenza, una volta accertata la ricorrenza di un rapporto di lavoro ai sensi del diritto dell'Unione. Al tempo stesso, la Cassazione ha precisato che tale questione restava estranea alla controversia sottoposta al suo esame, avente ad oggetto il diverso problema della sussistenza dell'obbligazione contributiva nei confronti di Cassa Forense^{xlv}. Il richiamo assume comunque rilievo ai fini qui considerati, perché rende evidente, sul piano applicativo, che la caducazione dell'effetto abdicativo non determina automaticamente né il riconoscimento né la quantificazione delle singole pretese; restituisce invece al giudice il compito di verificarne, in relazione al diritto azionato, i presupposti e il contenuto economico nei limiti indicati dalla Corte costituzionale.

Letti congiuntamente, tali sviluppi confermano la necessità di mantenere distinti i diversi piani che concorrono nella gestione del precariato pubblico: qualificazione del rapporto, reazione all'abuso, riconoscimento dei diritti sociali ed eventuale stabilizzazione rispondono a interrogativi differenti e richiedono parametri di valutazione non sovrapponibili. Non occorre, per giungere a tale risultato, riconoscere un diritto costituzionale alla stabilizzazione, così come non è necessario costruire una nuova categoria di indisponibilità dei diritti sociali europei. La sentenza n. 71 del 2026 si muove su un terreno più circoscritto e, proprio per questo, suscettibile di una più ampia proiezione sistematica. Ciò che viene in rilievo è il modo in cui il legislatore costruisce il rapporto tra superamento della precarietà, autonomia dei diritti maturati durante il rapporto ed effettività della loro tutela, non l'indisponibilità in astratto delle singole posizioni. La tecnica attraverso la quale l'ordinamento si propone di ricomporre una precarietà protratta nel tempo non può essere investita, proprio in ragione della stabilità che promette, di una generale capacità di definizione dei diritti maturati durante quella stessa fase. Diversamente, il meccanismo confermativo finirebbe per trasformarsi in uno strumento di definizione autoritativa del rapporto pregresso, facendo ricadere sul lavoratore gli effetti giuridici dell'incertezza a cui la stessa misura intende rimediare.

Bibliografia

AA.VV., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "Riforma Madia"*, Cedam, 2018.

Battini S., Cassese S. (a cura di), *Dall'impiego pubblico al rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 1997.

Bronzini G., La Carta dei diritti dell'Unione europea è effettiva?, in *Teoria politica*, 2016, 6, pp. 249-271.

Canavesi G., Magistratura onoraria e previdenza sociale, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2023, n. 1, p. 109-128;

Caruso B., Lo Faro A., *Il diritto del lavoro e l'Europa. Politiche sociali, mercato, modelli di tutela*, Giuffrè, Milano, 2007.

Consiglio Superiore della Magistratura, *La magistratura onoraria nell'ordinamento italiano*, in *Quaderni dell'Ufficio dei Referendari*, Roma, 2010.

D'Alessio, Il reclutamento del personale e della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2020, 4, pp. 3-52.

D'Antona M., Lavoro pubblico e diritto del lavoro: la seconda privatizzazione del pubblico impiego nelle leggi Bassanini, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 1998, n. 1, pp. 35-64.

Dal Canto F., I magistrati onorari, in *Il Foro Italiano* 139, n. 5, 2016, pp. 241/242-245/246.

De Pasquale P., La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo, in *Federalismi.it*, 2026, n. 16, pp. 1-15.

Fontana G., *Giudici precari. Il lavoro senza diritti*, Rubbettino, 2022.

Gentile S.L., Magistratura onoraria: effettività e criticità dei diritti configurati dal Consiglio di Stato dopo le procedure di stabilizzazione, in *Foro it.*, 2026, III, 298-306.

Giubboni S., I nuovi confini della subordinazione. Studi sul campo di applicazione del diritto del lavoro, Rubbettino, 2024.

Giubboni S., Note sparse sugli usi della nozione euro-unitaria di subordinazione nell'ordinamento interno, in *Riv. it. dir. lav.*, 2022, I, p. 55-82.

Giubboni S., *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Nunin R., Precariato scolastico: la Consulta dice basta agli abusi (ma non scioglie tutti i nodi), in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2016, n. 10, pp. 886-892.

Ruggeri A., Il giudice costituzionale fa il punto in tema di doppia pregiudizialità ma lascia senza risposta alcuni annosi e spinosi interrogativi (a prima lettura di Corte cost. n. 71 del 2026), in *Consulta OnLine*, Studi 2026/II, pp. 610-615.

Sciarra S., *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2013

Sciarra S., *Fundamental Labour Rights after the Lisbon Agenda*, in G. de Búrca, B. de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 2005, pp. 550-563.

Sciarra S., Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio di costituzionalità, in *Federalismi.it.*, n. 3, 2021, pp. 37-52.

Timellini C., Le stabilizzazioni, in Boscato A., *Il lavoro pubblico: dalla contrattualizzazione al Governo Draghi*, Maggioli, 2021.

Zilli A., Nessuna libertà senza tutela giurisdizionale: il prezzo (incostituzionale) della stabilizzazione della magistratura onoraria, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2026, 6, pp. 562-568.

Zoppoli L., Le metamorfosi del lavoro pubblico in trent'anni di riforme: tra sterili miti e mostri fecondi, in *Diritti Lavori Mercati*, 2023, 3, pp. 505-519.

ⁱ Sul progressivo riassetto dei rapporti tra sindacato accentrato di costituzionalità e applicazione del diritto dell'Unione e sulla ricerca di forme di concorso, anziché di alternatività, tra i diversi strumenti di tutela: S. Sciarra, *Lenti bifocali e parole comuni: antidoti all'accentramento nel giudizio di costituzionalità*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 3, pp. 34-52; nella più recente giurisprudenza costituzionale, v. Corte cost. n. 15 e n. 181 del 2024, n. 1 e n. 147 del 2025.

ⁱⁱ La distinzione tra l'efficacia sanante della stabilizzazione e pro futuro e l'intangibilità dei diritti economici e assistenziali maturati nel periodo di precarietà assume specifico rilievo, con riferimento alla magistratura onoraria in CGUE, 4 settembre 2025, C-253/24, *Pelavi*, punti 75-79.

ⁱⁱⁱ Art. 1, commi 519-529, l. 27 dicembre 2006, n. 296; successivamente, art. 20, d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75. Per una ricostruzione dell'evoluzione delle procedure di stabilizzazione nel pubblico impiego, v. Corte cost. n. 250/2021: la Corte ha analizzato i confini dei requisiti di stabilizzazione e il bilanciamento tra l'esigenza di assorbire il precariato storico e il rispetto del principio del pubblico concorso previsto dall'art. 97 della Costituzione. In dottrina, sul rapporto tra principio del concorso pubblico e procedure di stabilizzazione, v., tra gli altri, G. D'Alessio, *Il reclutamento del personale e della dirigenza nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2020, 4, pp. 3-52.

^{iv} Tra i primi commenti a Corte cost. n. 71/2026, v.: P. De Pasquale, *La sentenza 71/2026 della Consulta e lo spazio costituzionale europeo*, in *Federalismi.it*, 2026, n. 16, pp. 1-15; A. Ruggeri, *Il giudice costituzionale fa il punto in tema di doppia pregiudizialità ma lascia senza risposta alcuni annosi e spinosi interrogativi (a prima lettura di Corte cost. n. 71 del 2026)*, in *Consulta OnLine*, Studi 2026/II; A. Zilli, *Nessuna libertà senza tutela giurisdizionale: il prezzo (incostituzionale) della stabilizzazione della magistratura onoraria*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2026, n. 6, pp. 562-568.

^v Il riferimento è a CGUE, 26 novembre 2014, cause riunite C-22/13, C-61/13, C-62/13, C-63/13 e C-161/13, *Mascolo e a.*, con cui la Corte sancì l'incompatibilità della normativa italiana (che permetteva il rinnovo illimitato di supplenze senza indicare ragioni oggettive né tempi certi di stabilizzazione) con la Direttiva 1999/70/CE; Corte cost., ord. n. 207/2013 e sent. n. 187/2016; Cass., sez. lav., 27 maggio 2021, n. 14815, sulla necessaria "stretta correlazione" tra abuso e stabilizzazione perché quest'ultima possa assumere efficacia rimediabile. In dottrina, v.: R. Nunin, *Precariato scolastico: la Consulta dice basta agli abusi (ma non scioglie tutti i nodi)*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2016, n. 10, pp. 886-892.

^{vi} Sul legame tra le riforme del lavoro pubblico e l'evoluzione delle tipologie contrattuali flessibili, AA. VV., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la "riforma Madia"*, Cedam, 2018; per un bilancio complessivo sulle trasformazioni dei modelli di impiego in trent'anni di riforme, L. Zoppoli, *Le metamorfosi del lavoro pubblico in trent'anni di riforme: tra sterili miti e mostri fecondi*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2023, 3, pp. 389-402.

^{vii} Sul ruolo del diritto dell'Unione europea nella costruzione di uno spazio europeo dei diritti sociali e sul principio di effettività quale strumento di tutela delle posizioni soggettive dei lavoratori, S. Sciarra, *L'Europa e il lavoro. Solidarietà e conflitto in tempi di crisi*, Roma-Bari, Laterza, 2013; S. Giubboni, *Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003; G. Bronzini, *La Carta dei diritti dell'Unione europea è effettiva?*, in *Teoria politica*, 2016, 6, pp. 249-271.

^{viii} Cfr. a Bronzini, 2016; Sciarra, 2013; Giubboni, 2003. In prospettive parzialmente differenti, gli AA. pur partendo da angolazioni teoriche distinte, convergono nel delineare il progressivo consolidamento dei vincoli di tutela sociale imposti dall'ordinamento eurounitario a quello nazionale.

^{ix} Per una ricostruzione puntuale e storica dell'evoluzione della magistratura onoraria, v.: G. Fontana, *Giudici precari. Il lavoro senza diritti*, Rubbettino, 2022. V. anche: Consiglio Superiore della Magistratura, *La magistratura onoraria nell'ordinamento italiano*, in *Quaderni dell'Ufficio dei Referendari*, Roma, 2010.

^x Cfr. Fontana, 2022, op. cit., p. 49 distingue la magistratura onoraria in due gruppi: i giudici di pace, considerati i "privilegiati" con proprie funzioni giurisdizionali, mentre gli altri svolgono funzioni di supplenza e sostitutivi del magistrato professionale.

^{xi} Il legislatore è intervenuto con la l. 21 novembre 1991, n. 374, istitutiva del giudice di pace e con il d.lgs. 19 febbraio 1998, n. 51, nell'ambito della riforma del giudice unico di primo grado, per l'inquadramento dei giudici onorari di tribunale e dei vice procuratori onorari.

^{xii} Cfr. Cass., sez. un., 3 maggio 2022, n. 13973; Cons. Stato, sez. V, 4 febbraio 2021, n. 1062; per la costante esclusione della configurabilità di un rapporto di pubblico impiego, v. altresì, Cass., sez. lav., 5 giugno 2020, n. 10774 e Cons. Stato, sez. IV, 17 marzo 2022, n. 1736. In senso parzialmente diverso, valorizzando l'utilizzazione concreta nell'organizzazione giudiziaria nella giurisprudenza di merito, v. Trib. Sassari, sez. lav., 24 gennaio 2020, che ha riconosciuto la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato (anche di fatto), e Trib. Roma, 13 gennaio 2021, che ha condannato lo Stato italiano al risarcimento del danno c.d. "eurounitario" per l'illegittima reiterazione di contratti a termine.

^{xiii} CGUE, 16 luglio 2020, causa C-658/18, *UX*, punti 110-112. Gli indici organizzativi considerati dalla Corte rilevano ai fini della verifica della riconducibilità della prestazione alla nozione di lavoratore secondo il diritto dell'Unione e dell'applicazione delle relative tutele, senza incidere sulla qualificazione dell'ufficio nell'ordinamento interno né sull'indipendenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale.

^{xiv} *UX*, cit., punti 88-90.

^{xv} *UX*, cit., punti 94-95.

^{xvi} *UX*, cit., punti 113-116. Sulla nozione eurounitaria di lavoratore e sui suoi riflessi, v. S. Giubboni, *I nuovi confini della subordinazione. Studi sul campo di applicazione del diritto del lavoro*, Rubbettino, 2024 e S. Giubboni, *Note sparse sugli usi della nozione euro-unitaria di subordinazione nell'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2022, I, p. 55-82; G. Canavesi, *Magistratura onoraria e previdenza sociale*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2023, n. 1, p. 109-128.

^{xvii} CGUE, 7 aprile 2022, causa C-236/20, PG, punti 44-53.

^{xviii} PG, cit., punti 55-64.

^{xix} CGUE, 27 giugno 2024, causa C-41/23, *Peigli c. Ministero della Giustizia e altri*, scaturita dall'ordinanza di rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato (del 26 gennaio 2023) nel medesimo giudizio di merito che ha successivamente dato origine all'incidente di legittimità costituzionale dinanzi alla Consulta.

^{xx} Cfr. Fontana, 2022, op. cit., p. 51.

^{xxi} Relazione tecnica al maxiemendamento governativo al disegno di legge recante il "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024", Atto Senato n. 2448, XVIII Legislatura, Documentazione tecnica allegata.

^{xxii} Commissione europea, lettera di costituzione in mora del 15 luglio 2021, procedura d'infrazione n. 2016/4081, relativa alla disciplina italiana della magistratura onoraria.

^{xxiii} Corte Cost. n. 71/2026, Considerato in diritto, punto 23.

^{xxiv} Corte Cost. n. 71/2026, Considerato in diritto, punti 21 e ss.

^{xxv} Corte Cost. n. 71/2026, Considerato in diritto, punto 21, ove si ribadisce che «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"».

^{xxvi} CGUE, 4 settembre 2025, causa C-253/24, *Pelavi*, punti 53, 56-60 e 75-79.

^{xxvii} Giubboni, 2003; S. Sciarra, *Fundamental Labour Rights after the Lisbon Agenda*, in G. de Búrca, B. de Witte (eds.), *Social Rights in Europe*, Oxford University Press, 1/2005, pp. 550-563.

^{xxviii} Cfr. Giubboni, 2022; De Pasquale, 2026; Ruggeri, 2026.

^{xxix} Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di doppia pregiudizialità e concorso tra rimedi, a partire da Corte cost. n. 269/2017, v. anche Corte cost. nn. 20 e 63 del 2019; più di recente, nn. 15 e 181 del 2024, n. 1 e n. 147 del 2025, già menzionate nt. 1.

^{xxx} Sul concorso tra rimedi e sul "surplus di garanzia" assicurato dall'intervento della Corte costituzionale, in ragione dell'efficacia erga omnes delle proprie decisioni, v. soprattutto Corte cost., n. 181 del 2024.

^{xxxi} Corte Cost., n. 71/2026, Considerato in diritto, punti 23.1.

^{xxxii} Corte cost. n. 71/2026, punti 23.1-23.3; *Pelavi*, cit., punti 75-79.

^{xxxiii} Corte Cost., n. 71/2026, Considerato in diritto, punto 23 e ss.

^{xxxiv} De Pasquale, 2026, op. cit., p. 9 e ss.

^{xxxv} Corte cost. n. 71/2026, punto 11; CGUE, 13 marzo 2007, C-432/05, *Unibet*, spec. punti 37 ss.

^{xxxvi} Corte Cost., n. 71/2026, Considerato in diritto, punti 23.3 e 25.

^{xxxvii} La distinzione tra conformazione e neutralizzazione è qui proposta sul piano sistematico a partire da Corte cost. n. 71/2026, punto 23.3, e da *Pelavi*, punti 75-79.

^{xxxviii} Corte Cost., n. 71/2026, Considerato in diritto, punto 23.4.

^{xxxix} Corte Cost., n. 71/2026, Ritenuto in fatto, punto 2.2.

^{xl} Corte Cost., n. 71/2026, Considerato in diritto, punto 23.4.

^{xli} Sul piano generale, l'art. 2113 c.c. trova applicazione anche nell'ambito del pubblico impiego contrattualizzato, in forza dell'art. 2, comma 2, d.lgs. n. 165 del 2001, che assoggetta tali rapporti alle disposizioni del codice civile e alle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa. Diversa è la posizione della magistratura onoraria, rispetto alla quale il richiamo all'art. 2113 c.c. assume, nel presente contributo, valore esclusivamente sistematico e non implica l'applicazione diretta della disciplina codicistica.

^{xlii} *Pelavi*, cit., punti 75-79.

^{xliii} In particolare si richiamano: *Mascolo e a.*, cit.; Corte cost. n. 187/2016; Cass., sez. lav., n. 14815/2021. In particolare, Cass., sez. lav., n. 14815/2021 ha precisato che la stabilizzazione ha efficacia riparatoria solo ove vi sia una "stretta correlazione" tra abuso e immissione in ruolo, cioè quando essa sia effetto diretto e immediato della reiterazione dei contratti, e non mera chance aleatoria o esito di concorso, ancorché riservato. In dottrina, tra le altre, v.: Nunin, 2016.

^{xliv} Trib. Roma, sez. II civ., 5 giugno 2026, n. 8822, R.G. n. 39692/2022; la causa, introdotta nel 2022, era stata trattenuta in decisione all'udienza del 21 novembre 2025, anteriormente al deposito di Corte cost. 12 maggio 2026, n. 71.

^{xlv} La Suprema Corte è stata chiamata a pronunciarsi relativamente alla sussistenza, per il periodo anteriore alla riforma del 2012, dell'obbligazione contributiva nei confronti di Cassa Forense sulle indennità percepite da un avvocato per l'esercizio delle funzioni di giudice onorario di tribunale. Le Sezioni Unite hanno escluso tale obbligo, negando altresì l'applicazione analogica della disciplina prevista per i giudici onorari aggregati. In motivazione, la Corte richiama Corte cost. n. 71/2026, punto 25, precisando tuttavia che la questione relativa alla determinazione dei diritti alle ferie, all'assistenza e alla previdenza riconosciuti dal diritto dell'Unione resta estranea al *thema decidendum*.