



**News n. 10 del 6 febbraio 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Sospetta d'incostituzionalità la limitazione a soli dieci anni dell'anzianità professionale massima computabile nella nuova disciplina di selezione dei magistrati onorari di pace.

T.a.r. per il Lazio, sezione I, ordinanza 9 gennaio 2025, n. 414 – Pres. ed Est. Petrucciani

Ordinamento giudiziario – Magistrati onorari e giudici di pace – Reclutamento – Titoli preferenziali – Limitazione a un decennio della rilevanza dell'esperienza professionale – Eccesso di delega – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 3 e 4, per irragionevolezza, e agli artt. 76 e 77, per violazione della legge delega, la q.l.c. dell'art. 4, comma 4, del d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116 ("Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57"), laddove pone, per la professione forense, il limite massimo di computabilità dei dieci anni di esercizio tra i titoli valutabili come preferenziali per la nomina a magistrato onorario, congiuntamente al criterio della minore età a parità di punteggio, obliterando invece la maggiore anzianità assoluta, in rapporto alle disposizioni di cui all'art. 2, comma 3, lett. b), n. 2 della legge 28 aprile 2016, n. 57 ("Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace"), nella misura in cui queste ultime non prevedevano alcuna predeterminazione di limite massimo, anche ai fini del discrimine della posizione conseguita, a parità di punteggio, e prevedevano invece la minore anzianità anagrafica come criterio del tutto residuale. (1)

(1) I. – In fatto, il ricorrente impugnava, davanti al T.a.r. per il Lazio, il bando di concorso (pubblicato nella G.U., serie generale, S.O., n. 28 dell'11 aprile 2023), le graduatorie provvisorie e definitive delle procedure di selezione per l'ammissione al tirocinio, ai fini della nomina a giudice onorario presso alcuni uffici giudiziari; deduceva che le graduatorie lo vedevano collocato in posizione non utile, in quanto, come da bando, erano stati valutati massimo dieci anni di esercizio della professione forense; ancor più, a parità di punteggio, avevano ottenuto migliore posizionamento in graduatoria concorrenti più giovani e con

minore esperienza professionale, risultando in tal modo l'eccedenza dei dieci anni di "anzianità professionale" dallo stesso pur maturata *in toto* non computabile.

II. – Questo il percorso motivazionale dell'ordinanza:

- a) la legge 28 aprile 2016, n. 57 (*"Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace"*), ha previsto, all'art. 2, comma 3, che: "Nell'esercizio della delega [...] il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: [...] b) prevedere i titoli preferenziali per la nomina a magistrato onorario, in particolare a favore: [...] 2) di coloro che svolgono o hanno svolto la professione di avvocato; [...] c) prevedere che, a parità di titolo preferenziale, abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale e che, in caso di ulteriore parità, abbia la precedenza chi ha minore età anagrafica";
- b) tuttavia, il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116 (*"Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57"*), ha previsto, all'art. 4, commi 3 e seguenti, quanto segue: "3. Costituiscono titolo di preferenza, nell'ordine: [...] b) l'esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, della professione di avvocato; [...] 4. In caso di uguale titolo di preferenza ai sensi del comma 3 prevale, nell'ordine: a) la maggiore anzianità professionale [...] con il limite massimo di dieci anni di anzianità; b) la minore età anagrafica"; del pari, il bando di concorso impugnato ha previsto, all'art. 4, comma 2, che: "In caso di uguale titolo di preferenza ai sensi del comma 1 prevale, nell'ordine: a) la maggiore anzianità professionale [...] con il limite massimo di dieci anni di anzianità; b) la minore età anagrafica";
- c) in sostanza, mentre la legge delega n. 57 del 2016 non aveva stabilito alcun limite massimo di "anzianità professionale" computabile, tale limite era stato introdotto unicamente dall'art. 4, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 116 del 2017, e poi recepito dall'art. 4, co. 2, lett. a), del bando; al contrario, però, il limite dei dieci anni, massimo di computabilità dell'anzianità, così come introdotto, contrasterebbe con il dettato dell'art. 6 della direttiva 2000/78/CE (*"Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro"*), che, fissando il quadro generale in materia di occupazione, prevede che le disparità di trattamento, in ragione dell'età, non costituiscono discriminazione, soltanto laddove esse siano oggettivamente e ragionevolmente giustificate, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, e i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari;
- d) infatti, la legge delega n. 57 del 2016, all'art. 2, co. 3, lett. c), fissava, quale criterio primario, la prevalenza della maggiore "anzianità professionale" (senza previsioni di limiti di sorta) e contemplava la "minore età anagrafica", soltanto come criterio di preferenza a parità del punteggio di anzianità computata; mentre, il decreto delegato e il bando hanno comportato un esito sfavorevole per gli avvocati, con oltre dieci anni di "anzianità professionale", neutralizzando *de facto* per gli stessi la possibilità di far computare il superamento dei dieci anni), con ciò attuando una irragionevole discriminazione per età e invertendo l'ordine di prevalenza previsto dall'art. 2, co. 3, lett. c), della legge delega;

- e) il collegio rimettente ha quindi ritenuto che non si potesse disapplicare il criterio in esame, per contrasto con l'art. 6 della direttiva 2000/78/CE, la quale, fissando il quadro generale in materia di occupazione, contempla più propriamente una ipotesi di discriminazione per l'età (anagrafica), più che per l'anzianità professionale (anche legata all'età); di conseguenza, sulla base del tenore letterale della disposizione delegata, ha preso in esame la posta non manifesta infondatezza della q.l.c.;
- f) deve osservarsi che la legge 28 aprile 2016 n. 57 ha stabilito, all'art. 2, co. 3: "Nell'esercizio della delega di cui all'articolo 1, comma 1, lettera c), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: a) disciplinare i requisiti e le modalità di accesso alla magistratura onoraria, prevedendo, tra l'altro, i requisiti: (...); b) prevedere i titoli preferenziali per la nomina a magistrato onorario, in particolare a favore: 1) di coloro che hanno esercitato funzioni giudiziarie a titolo onorario; 2) di coloro che svolgono o hanno svolto la professione di avvocato; 3) di coloro che svolgono o hanno svolto la professione di notaio; 4) di coloro che insegnano o hanno insegnato materie giuridiche presso le università; prevede, dunque, che, a parità di titolo preferenziale, abbia precedenza chi ha la più elevata anzianità professionale e che, in caso di ulteriore parità, abbia la precedenza chi ha minore età anagrafica";
- g) sul punto, il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, all'art. 4, ha invece previsto, al comma 3, che: "3. Costituiscono titolo di preferenza, nell'ordine: (...) b) l'esercizio, anche pregresso, per almeno un biennio, della professione di avvocato"; al successivo comma 4: "In caso di uguale titolo di preferenza ai sensi del comma 3 prevale, nell'ordine: a) la maggiore anzianità professionale [...] con il limite massimo di dieci anni di anzianità; b) la minore età anagrafica"; di conseguenza, nel decreto delegato, è stato introdotto un limite massimo di rilevanza della maggiore anzianità professionale, non previsto dalla legge delega, idoneo ad invertire l'ordine di preferenza dalla stessa stabilito;
- h) dall'esame del tenore letterale delle due disposizioni emerge un contrasto fra il criterio di delega stabilito dall'art. 2, comma 3, lett. c), della legge n. 57 del 2016, e il disposto di cui all'art. 4, comma 4, lett. a) del d.lgs. n. 116 del 2017; la legge delega avrebbe cioè individuato con precisione il contenuto del potere legislativo delegato, stabilendo che, come titolo di preferenza, dovesse tenersi conto della maggiore anzianità maturata nella professione di avvocato; di conseguenza, a parità di aspiranti alla nomina appartenenti alla categoria degli avvocati, secondo tale disciplina avrebbe dovuto essere data prevalenza al candidato che poteva vantare il periodo più lungo di esercizio della professione;
- i) il decreto legislativo, invece, ha stabilito la prevalenza della maggiore anzianità professionale, con il limite massimo di dieci anni di anzianità, e, con il criterio successivo, della minore età anagrafica, con la conseguenza che, in caso di candidati con anzianità superiore a dieci anni, risulta prevalente non quello con più anni di esercizio della professione, ma il più giovane;
- j) pertanto, la delega sembra essere stata esercitata in termini diversi da quanto prescritto dalla legge 57 del 2016, di modo che l'applicazione del criterio del decreto delegato può portare ad esiti in contrasto con quanto stabilito dal legislatore delegante; peraltro, anche nella relazione illustrativa di presentazione

del decreto al Parlamento e al C.S.M., il Governo ha precisato unicamente che *“Sono previsti, in attuazione delle analitiche disposizioni di delega a riguardo, i requisiti per il conferimento dell’incarico di magistrato onorario, includendo sia requisiti attinenti alla professionalità che alla onorabilità dell’aspirante magistrato onorario. Sono previsti i titoli di preferenza, proponendo oltre ai titoli particolarmente indicati dalla legge delega anche ulteriori titoli rimessi alla discrezionalità del legislatore delegato. Si ritiene che l’ambito precettivo del disposto dell’articolo 2, comma 3, lettera c), della legge delega sia tale da consentire al legislatore delegato di individuare, al fine di predeterminare i criteri di risoluzione dei casi di equivalenza dei titoli preferenziali, titoli di prevalenza ulteriori rispetto a quelli espressamente indicati nel criterio di delega, purché siano rispetto ad essi sottordinati (tale è la portata del requisito residuale del “più elevato voto di laurea”). Sono delineati i criteri di preferenza in caso di parità di titoli”;* pertanto, nessun chiarimento si rinviene nella predetta relazione, in ordine alla diversa disciplina del criterio di preferenza dell’anzianità professionale, rilevante nella presente fattispecie.

III. – Per ulteriori approfondimenti con riferimento all’eccesso di delega legislativa:

k) Corte cost. 4 giugno, 2024, n. 98 (oggetto di News UM n. 69 del 18 luglio 2024), per la quale *“Sono incostituzionali gli artt. 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39 (“Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell’articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190”), nella parte in cui non consentono di conferire l’incarico di amministratore di ente di diritto privato – che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una provincia, di un comune con popolazione superiore a quindicimila abitanti o di una forma associativa tra comuni avente la medesima popolazione – in favore di coloro che, nell’anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (provincia, comune o loro forme associative in ambito regionale)”*; ciò in quanto il parametro l’art. 76 Cost., come costantemente affermato, investe il corretto esercizio della funzione legislativa, tant’è chela sua eventuale fondatezza *«elide[rebbe], in radice, ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame e determin[erebbe] l’assorbimento di quelle riferite agli ulteriori parametri costituzionali dianzi indicati»* (così Corte cost. 25 novembre 2016, n. 250, in *Foro it.*, 2017, I, 59; *ex plurimis*: Corte cost. 16 giugno 2022, n.150, in *Giur. cost.*, 2022, 1619 e Corte cost. 8 luglio 2020, n. 142, in *Foro it.*, 2020, I, 2541 e in *IUS Societario* 20 luglio 2020, con nota di PALUMBO); la questione, nel caso di specie è stata ritenuta fondata; al legislatore delegato può sì essere riconosciuto un margine di discrezionalità (Corte cost. 27 maggio 2020, n. 100, in *Giur. cost.*, 2020, 1209), tale da consentirgli di introdurre norme che rappresentino un coerente sviluppo e anche un completamento delle scelte espresse dal legislatore delegante (*ex multis*: Corte cost. 16 giugno 2022, n. 150, in *Giur. cost.*, 2022, 1619), tuttavia siffatta discrezionalità va apprezzata e ritenuta in relazione al grado di specificità dei criteri fissati dalla legge di delega e in coerenza con la *ratio* sottesa a questi ultimi (Corte cost. 27 luglio 2023, n. 166, in *Foro it.*, 2023, I, 2320 e in *Dir. & giust.*, 28 luglio 2023, con nota di MARINO); e ciò tanto più ove la delega, come

nel caso in esame, abbia ad oggetto il riordino della disciplina già esistente in una materia caratterizzata dall'elevata complessità (Corte cost. 28 dicembre 2021, n. 260, in *Foro it.*, 2022, I, 2957), e tale da comportare rilevanti limitazioni all'accesso al lavoro, il quale costituisce un «*profilo particolare del "diritto al lavoro" (art. 4 della Costituzione), [...] più volte qualificato da questa Corte, anche con riferimento ai pubblici uffici, come "fondamentale diritto di libertà della persona umana"*» (così Corte cost. 9 giugno 1965, n. 45; inoltre Corte cost. 31 marzo 1994, n. 108, in *Foro it.*, 1996, I, 87); nella specie, deve escludersi che le disposizioni delegate in parola rappresentino un coerente sviluppo delle scelte della legge di delegazione; sul punto, occorre riferirsi *in primis* al comma 49 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2012, il quale individua l'oggetto della disciplina che viene rimessa al legislatore delegato, chiamato – per quanto in questa sede maggiormente interessa – a «*modificare la disciplina vigente in materia di attribuzione di incarichi dirigenziali e di incarichi di responsabilità amministrativa di vertice nelle pubbliche amministrazioni [...] e negli enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico [...] che comportano funzioni di amministrazione e gestione*»;

- l) Corte cost. 27 luglio 2023, n. 166 (oggetto di News UM n. 109 del 14 settembre 2023, nonché in *Foro it.*, 2023, I, 2320), secondo cui: «*E' incostituzionale l'art. 21, comma 2, del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116 (Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57), nella parte in cui prevede, al primo periodo, che "[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per impedimenti di durata superiore a sei mesi" anziché "[i]l magistrato onorario è dispensato, anche d'ufficio, per infermità che impedisce in modo definitivo l'esercizio delle funzioni o per altri impedimenti di durata superiore a sei mesi"*; nella specie, la Corte – mediante una pronuncia interpretativa additiva – ha osservato come, dal confronto tra la legge di delega e quella di riforma, emerga inequivocabilmente che l'«*infermità*», quale causa di impedimento, non figura tra le ipotesi previste nella legge delegata, in modo da convogliare nell'unica indistinta categoria dell'impedimento ultra-semestrale qualsiasi ipotesi di dispensa dal servizio del magistrato onorario; in tal modo però – osserva la Corte – la legge delega è stata esercitata in termini diversi da quanto prescritto dalla legge delega n. 57 del 2016, incidendo sul trattamento più favorevole previsto per la malattia dal citato art. 9 della legge 21 novembre 1991, n. 374;
- m) invero, la verifica di conformità della norma delegata a quella delegante richiede lo svolgimento di un duplice processo ermeneutico che, condotto in parallelo, tocca, da una parte, la legge di delegazione e, dall'altra, le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretare nel significato compatibile con la delega stessa (cfr. Corte cost. 25 giugno 2021, n. 133, in *Foro it.*, 2021, I, 3020, con nota di CASABURI, in *Giur. cost.*, 2021, 1372, con nota di FRONTONI; idem, 13 aprile 2017, n. 84, in *Riv. giur. edil.*, 2017, I, 246; idem 25 novembre 2016, n. 250, in *Foro it.*, 2017, I, 59; idem, 24 settembre 2015, n. 194, in *Foro it.*, 2016, I, 1574, con nota di POLISENO; idem, 4 giugno 2014, n. 153, in *Foro it.*, 2014, I, 2690, con nota di RICCI); la legge delega è dunque fondamento e limite del potere legislativo delegato; essa, se, da una parte, non deve contenere enunciazioni troppo generali o comunque non idonee ad indirizzarne l'attività, dall'altra, «*può essere abbastanza*

ampia da preservare un margine di discrezionalità, e un corrispondente spazio entro il quale il Governo possa agevolmente svolgere la propria attività di “riempimento” normativo, la quale è pur sempre esercizio delegato di una funzione legislativa” essendo il legislatore delegato chiamato *“a sviluppare, e non solo ad eseguire, le previsioni della legge di delega”* (Corte cost., 11 maggio 2017, n. 104, in *Foro it.*, 2017, I, 2540, con nota di PASCUZZI, in *Giur. cost.*, 2017, 1063, con nota di SERGES, TARLI BARBIERI);

- n) se infatti la delega legislativa non esclude in capo al legislatore delegato ogni discrezionalità, tuttavia la maggiore o minore ampiezza di quest’ultima va apprezzata e ritenuta *“in relazione al grado di specificità dei criteri fissati nella legge delega”*, nel rilievo che *“per valutare se il legislatore abbia ecceduto [i] margini di discrezionalità occorre individuare la ratio della delega per verificare se la norma delegata sia stata con questa coerente”* (cfr. Corte cost. n. 153 del 2014 cit. e, nello stesso senso, tra le altre, 4 luglio 2022, n. 175, in *Guida lav.*, 2022, fasc. 31, 54, con nota di IMBRIACI, in *Giur. cost.*, 2022, 1979, con nota di INGRAO, in *Giur. cost.*, 2023, 2347, con nota di DI SIENA; idem, 2 dicembre 2021, n. 231, in *Foro it.*, 2022, I, 1541, con nota di ROMBOLI, in *Giur. cost.*, 2021, 2580, con nota di SCORZA, STARITA; idem, 26 luglio 2021, n. 174, in *Foro it.*, 2021, I, 2979; idem, 4 luglio 2013, n. 184, in *Foro It. Rep*, 2013, Fallimento, n. 219; idem, 6 dicembre 2012, n. 272, in *Foro it.*, 2013, I, 1091, con nota di DALFINO; idem, 24 giugno 2010, n. 230, in *Giur. cost.*, 2010, 3610, con nota di CARNEVALE);
- o) per un caso di incostituzionalità della legge delega e del decreto delegato, v. Corte cost. 23 novembre 2021, n. 218 (oggetto di News US n. 92 del 14 dicembre 2021, nonché in *Riv. giur. edil.*, 2021, I, 1828), per la quale *“Sono incostituzionali – per violazione dei parametri ex artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. – l’art. 1, comma 1, lettera iii), della legge 28 gennaio 2016, n. 11 (Deleghe al Governo per l’attuazione delle direttive n. 2014/23/UE, n. 2014/24/UE e n. 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d’appalto degli enti erogatori nei settori dell’acqua, dell’energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture), l’art. 177, comma 1, e, in via consequenziale, l’art. 177, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici)”*; nel caso di specie, la Corte ha ritenuto incostituzionale la previsione dell’obbligo, a carico dei titolari di concessioni già in essere, non assegnate con la formula della finanza di progetto o con procedure a evidenza pubblica, di affidare all’esterno l’attività oggetto di concessione, mediante appalto a terzi dell’80% dei contratti inerenti alla concessione stessa e mediante assegnazione a società *in house*, o controllate, o collegate del restante 20%; una tal previsione costituisce una misura irragionevole e sproporzionata, rispetto al fine perseguito, in quanto tale lesiva della libertà di iniziativa economica, con la conseguenza dell’illegittimità costituzionale dell’art. 177, comma 1, del d.lgs. n. 50 del 2016 e dell’art. 1, comma 1, lett. iii), della legge n. 11 del 2016, per violazione degli artt. 3, 1° comma, e 41, 1° comma, Cost.; non è stata ritenuta praticabile alcuna interpretazione conforme delle disposizioni censurate, alla luce del dato sistematico e dell’inequivoco dato letterale che riferisce la quota percentuale, da affidare con procedura a evidenza

pubblica, a tutti i contratti di lavori, di servizi e forniture, relativi alla concessione; ragion per cui la portata della disposizione censurata non ha potuto superare la verifica (o *test*) di *proporzionalità*, poiché per quanto la misura opinata possa in astratto apparire idonea, rispetto allo scopo di ripristinare condizioni di piena concorrenza, non si può certo sostenere che, con la stessa, il legislatore abbia dato preferenza al “*mezzo più mite*”, fra quelli idonei a raggiungere la finalità perseguita, scegliendo, come invece avrebbe dovuto fare, fra i vari strumenti utilizzabili, quello che determina il sacrificio minore (Corte cost., 28 ottobre 2021, n. 202, oggetto della News US in data 18 novembre 2021; 23 giugno 2020, n. 119, in *Giur. cost.*, 2020, 1323, con nota di TRAINA, oggetto della News US in data 24 luglio 2020; 16 luglio 2019, n. 179, in *Giur. cost.*, 2019, 2074, con nota di FALLETTA, *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 843, con nota di PAGLIAROLI, oggetto della News US in data 27 agosto 2019).

