



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

I N N O M E D E L P O P O L O I T A L I A N O

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Settima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8846 del 2025, proposto da Maria Grazia Rinaldi, rappresentata e difesa dall'Avvocato Egidio Lizza, dall'Avvocato Luigi Serino e dall'Avvocato Giovanni Romano, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, C.S.M. – Consiglio Superiore della Magistratura, in persona del vicepresidente *pro tempore*, e Ministero della Giustizia, in persona del Ministro *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, n. 12

Valeria Anna Pappalardo, rappresentata e difesa dall'Avvocato Sergio Natale Edoardo Galleano, dall'Avvocato Sebastiano Bruno Caruso e dall'Avvocato Antonio Lo Faro,

con domicilio fisico eletto presso lo studio dell'Avvocato Sergio Galleano in Milano, corso Lodi, n. 19

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – I.N.P.S., in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocato Emanuele De Rose, dall'Avvocato Ester Ada Vita Sciplino, dall'Avvocato Antonino Sgroi e dall'Avvocato Carla D'Aloisio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia

Angela Ressa, non costituita nel presente grado del giudizio

Roberta Tesei, in proprio e quale legale rappresentante dell'Associazione Nazionale Giudice di Pace ANGDP, non costituita nel presente grado del giudizio

Maria Flora Di Giovanni, in proprio e quale legale rappresentante dell'Unione Nazionale Giudici di Pace – UNAGIPA, non costituita nel presente grado del giudizio

Oreste De Angelis, non costituito nel presente grado del giudizio

Unimo - Unione Nazionale Italiana Magistrati Onorari, non costituita nel presente grado del giudizio

per la riforma

della sentenza n. 15797 del 26 agosto 2025 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. I, resa tra le parti, che ha respinto il ricorso proposto in primo grado dall'odierna appellante, Maria Grazia Rinaldi, per l'accertamento del diritto al riconoscimento di un rapporto di pubblico impiego con il Ministero della Giustizia.

visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del C.S.M. – Consiglio Superiore della Magistratura, del Ministero della Giustizia, dell'I.N.P.S. e dell'interveniente Valeria Anna Pappalardo;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2026 il Consigliere Massimiliano Noccelli e uditi per l'appellante, Maria Grazia Rinaldi, l'Avvocato Egidio Lizza, per l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – I.N.P.S. l'Avvocato Carla D'Aloisio, per l'interventrice Valeria Anna Pappalardo l'Avvocato Sergio Natale Edoardo Galleano e per le amministrazioni statali appellate e, cioè, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il C.S.M. – Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministero della Giustizia, l'Avvocato dello Stato Luca Reali.

FATTO e DIRITTO

1. La odierna appellante, la dott.ssa Maria Grazia Rinaldi, già giudice di pace in diverse sedi giudiziarie per il periodo dal 2002 al 2019, ha proposto ricorso avanti al Tribunale amministrativo per l'Emilia Romagna al fine di veder accertato il diritto alla costituzione di un rapporto di pubblico impiego a tempo pieno o *part-time* con il Ministero della Giustizia – di qui in poi, per brevità, il Ministero – o, in subordine, comunque al conseguimento dello *status* di pubblico dipendente a tempo pieno o *part time*, con la conseguente condanna del Ministero stesso al pagamento delle differenze retributive *medio tempore* maturate, oltre oneri previdenziali e assistenziali.

1.1. Ella, in via ulteriormente subordinata, ha chiesto la condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti a causa dell'assenza di tutela assistenziale e previdenziale in favore dei giudici di pace, oltre che per l'abusiva reiterazione dei rapporti a termine ai sensi dell'art. 36, comma 5, del d. lgs. n. 165 del 2001.

1.2. In particolare, l'odierna appellante, nel ricorso introduttivo del giudizio, ha esposto in punto di fatto:

- di aver svolto ininterrottamente le funzioni giurisdizionali, ricoprendo la carica di giudice di pace, dal 3 luglio 2002 al 31 luglio 2019 (data in cui era cessata dall'incarico

per effetto del raggiungimento del 68° anno di età, come previsto dall'art.29, comma 2, del d.lgs. n. 116 del 2017);

- di essere stata nominata giudice di pace con decreto ministeriale del 3 luglio 2002 e, all'esito del tirocinio obbligatorio, di essere stata immessa in possesso delle funzioni di giudice di Pace il 4 aprile 2003

- di aver dovuto rassegnare le dimissioni dalla posizione di dirigente di ente locale di ruolo, in virtù di quanto disposto dall'art. 5, comma 1, lett. g) della legge istitutiva del giudice di pace e, cioè, la l. n. 374 del 1991 al fine di esercitare le funzioni di giudice di pace;

- di non aver svolto, durante tutto il periodo di servizio, la professione di avvocato;

- di essersi iscritta, soltanto dal 19 maggio 2015, presso l'albo degli Avvocati di Pistoia, versando i contributi dovuti alla Cassa Forense per l'attività professionale svolta come libero professionista;

- di non aver il Ministero della Giustizia versato nulla a titolo di contributi all'I.N.P.S. durante tutto il periodo di servizio prestato come giudice di Pace;

- di percepire una pensione pari ad € 1.324,21 netti mensili dovuta al periodo di servizio prestato come lavoratore dipendente dal 23 marzo 1975 al 26 ottobre 2001, ovvero fino a quando non aveva rassegnato le dimissioni da dirigente di ente locale per svolgere le funzioni di giudice di pace;

- di aver fatto richiesta, al tempo delle dimissioni da dirigente di ente locale e dell'avvio del rapporto come giudice di pace, all'istituto previdenziale, in data 22 ottobre 2001 e in data 30 settembre 2002, di contribuzione volontaria, non godendo di alcuna copertura previdenziale;

- di aver ricevuto la determina del 4 aprile 2013, con cui l'I.N.P.S. (Gestione dipendenti ex INPDAP) la autorizzava alla prosecuzione volontaria della contribuzione, chiedendo il pagamento degli arretrati dal periodo dal 27 ottobre 2001

al 30 maggio 2012 di € 172.470,23 e, per il periodo dal 1° luglio 2012 al 30 giugno 2013, di ulteriori quattro rate trimestrali di € 4.384,77 ognuna;

- di non aver versato tali somme, dovute per la contribuzione volontaria, non avendone la disponibilità e di ritrovarsi, pertanto, scoperta, di ogni tutela previdenziale per tutta la durata dello svolgimento delle mansioni di giudice di pace;

- di aver, ad ogni modo, nel periodo dal 4 aprile 2003 al 30 settembre 2005 prestato servizio presso l'Ufficio del giudice di pace di Mestre, trattando e definendo tutti gli affari assegnati di natura civile, penale, di opposizione e di conciliazione in sede stragiudiziale;

- di essere stata successivamente trasferita presso l'Ufficio del giudice di pace di Modena a far data del 3 ottobre 2005 e essere stata poi riconfermata per un secondo quadriennio con delibera del C.S.M. del 14 marzo 2007;

- di essere stata trasferita, a far data dal 27 maggio 2008, presso l'Ufficio del giudice di pace di Bologna;

- di aver svolto, presso l'Ufficio di Modena, l'attività (piuttosto frequente in ragione della capienza della struttura modenese e dell'esiguo numero di giudici addetti a tale funzione) anche presso il Centro di Identificazione ed Espulsione per gli immigrati irregolari;

- di essere stata, successivamente, ulteriormente confermata per un terzo quadriennio con delibera del 16 marzo 2011 del Consiglio Superiore della Magistratura ed a seguito di trasferimento del 9 gennaio 2013,

- di essere stata immessa in possesso delle funzioni di Giudice di Pace presso la sede di Imola, a far data dal 20 marzo 2013;

- di essere stata successivamente mantenuta in servizio a seguito della proroga biennale disposta con l'art. 2-*bis* del d.l. n. 150 del 30 dicembre 2013, convertito con modificazioni dalla l. n. 15 del 27 febbraio 2014;

- di aver inoltre continuato a svolgere le sue mansioni dal 1° gennaio al 31 maggio 2016, per effetto dell'art. 1, comma 610, della l. n. 208 del 2015;
- di aver, ai sensi dell'art. 2 del d. lgs. n. 92 del 2016, presentato domanda al fine di attivare la procedura di conferma e di essere rimasta in servizio, presso l'Ufficio del giudice di pace di Imola, fino al compimento del 68° anno di età.
- di essere dunque, nel periodo innanzi descritto, stata stabilmente inserita nell'organizzazione dell'Ufficio del giudice di pace;
- di essere stata assoggettata, sin dall'inizio del rapporto, al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del giudice di pace coordinatore e del competente Presidente del Tribunale;
- di aver percepito una retribuzione mensile tassata in maniera equiparabile al lavoratore di tipo subordinato (ai sensi dell'art. 50, comma 1, lett. f), del d.P.R. n. 917 del 1986 sub Capo IV "*Redditi di lavoro dipendente*") con applicazione delle stesse trattenute del pubblico impiegato, escluse ovviamente quelle previdenziali, in assenza di apposita previsione.

1.3. Tutto ciò premesso, in sintesi, l'odierna appellante ha adito al principio del presente giudizio il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, chiedendo che, in relazione all'attività svolta come giudice di pace, le venisse riconosciuto lo status di "lavoratore a tempo determinato" secondo i principi del diritto dell'Unione europea e che per tale ragione non fosse discriminata rispetto ai magistrati di ruolo a tempo indeterminato.

1.4. La ricorrente, come accennato, in prime cure ha richiesto al Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna di accertare e dichiarare il diritto ad ottenere lo *status* giuridico di pubblico dipendente a tempo determinato nell'ambito della magistratura ovvero, in via subordinata, accertare e dichiarare il diritto ad ottenere, comunque, lo status di pubblico dipendente operante nell'ambito della giustizia e, conseguentemente, ha domandato la condanna del Ministero alla

ricostruzione della posizione giuridica, economica, assistenziale e previdenziale nonché la percezione delle differenze retributive maturate dall'inizio del rapporto lavorativo ai sensi dell'art. 2126 c.c.

1.5. L'interessata ha chiesto, inoltre, di accertare e dichiarare il diritto al risarcimento di tutti i danni subiti per effetto dell'illegittima reiterazione di rapporti a termine, ai sensi dell'art. 36, comma 5, del d. lgs. n. 165 del 2001 e di ogni altra norma rilevante.

1.6. In via subordinata e nella denegata ipotesi in cui non potesse essere accertato il diritto al riconoscimento dello *status* di pubblico dipendente, parte ricorrente ha chiesto di accertare e dichiarare il diritto al risarcimento dei danni sia di natura patrimoniale che di natura non patrimoniale patiti per effetto del comportamento illecito del legislatore, in quanto violativo della Carta Sociale Europea e delle direttive comunitarie e conseguentemente ha domandato la condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri p.t. e del convenuto Ministero, ciascuno per quanto di propria competenza, a risarcire il danno subito, da quantificarsi in corso di causa anche con valutazione equitativa ex art. 1226 c.c., maggiorato di interessi e rivalutazione monetaria.

1.7. Si sono costituite nel primo grado del giudizio le amministrazioni oggi appellate e, in particolare, la Presidenza del Consiglio dei Ministri (di qui in poi per brevità solo la Presidenza), il Consiglio Superiore della Magistratura – C.S.M. (di qui in poi solo C.S.M.) nonché il Ministero, sollevando eccezione di incompetenza territoriale dell'adito Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, stante la competenza funzionale del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, ex art. 135, comma 1, lett. a) c.p.a.

1.8. Nel merito hanno evidenziato la sussistenza di “ragioni oggettive” ostative alla richiesta equiparazione dei giudici di pace ai giudici togati ed hanno eccepito, altresì, la prescrizione dei crediti retributivi e contributivi.

1.9. L'adito Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna, con le ordinanze con ordinanze nn. 363 e 653 del 2020, ha sollevato avanti alla Corte di Giustizia U.E. ex art. 267 T.F.U.E. tre questioni pregiudiziali.

1.10. In seguito alla suddetta rimessione sono intervenuti nel giudizio *ad adiuvandum* la dott.ssa Ressa Angela, la dott.ssa Di Giovanni Maria Flora e la dott.ssa Tesei Roberta, queste ultime anche in rappresentanza, rispettivamente, della Unione Nazionale Giudici di Pace UNAGIPA e della Associazione Nazionale Giudici di Pace A.N.G.d.P. prestando piena adesione alle argomentazioni in diritto prospettate dalla ricorrente.

1.11. Con il successivo atto ha spiegato intervento adesivo anche il dott. Oreste De Angelis quale giudice onorario di Tribunale (GOT).

1.12. Con la sentenza non definitiva n. 434 del 29 giugno 2020 il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna ha dichiarato l'ammissibilità di tutti gli atti di intervento adesivo e ha affermato la propria competenza territoriale.

1.13. Con l'ulteriore sentenza non definitiva n. 644 del 20 ottobre 2020 il medesimo Tribunale ha dichiarato ammissibili gli ulteriori interventi *ad adiuvandum* delle associazioni.

1.14. Con l'atto del 29 dicembre 2020 notificato alle altre parti, l'Avvocatura Distrettuale di Bologna, nell'interesse delle amministrazioni resistenti, dichiarava di proporre riserva facoltativa di appello avverso le sentenze non definitive n. 434 del 29 giugno 2020 e n. 644 del 20 ottobre 2020.

1.15. Con la sentenza del 7 aprile 2022, conclusiva della causa C-236/20, la Corte di Giustizia ha deciso la questione pregiudiziale.

1.16. In prossimità della trattazione nel merito del ricorso, le parti hanno depositato articolate memorie.

1.17. All'esito dell'ordine di integrazione del contraddittorio si è costituito in giudizio l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale – I.N.P.S.

1.18. Con la sentenza 304 del 17 maggio 2023, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna ha accolto parzialmente il ricorso affermando che la natura subordinata del rapporto di lavoro del giudice di pace comporta l'accertamento dell'avvenuta instaurazione di un rapporto di pubblico impiego di fatto ex articolo 2126 c.c., non ostandovi la carenza del concorso pubblico quale modalità di accesso, accertando così tutti diritti conseguenziali spettanti al lavoratore e condannando l'amministrazione al versamento del dovuto, anche a titolo di risarcimento del danno.

1.19. Le amministrazioni intime hanno proposto appello dinanzi a questo Consiglio di Stato che, con la sentenza n. 9552 del 27 novembre 2024, ha accolto il primo motivo di appello volto a censurare l'illegittima declaratoria di inammissibilità della questione afferente alla competenza territoriale funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, in una all'affermazione della competenza a decidere la controversia del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna.

1.19.1. Detta sentenza, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a., ha annullato con rinvio al primo giudice la sentenza impugnata, dichiarando funzionalmente competente a decidere sulla controversia il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, dinanzi al quale ha statuito che la causa potesse essere riassunta nel termine previsto dal successivo comma 3 del citato art. 105, c.p.a., e dinanzi al quale le domande avrebbero potuto essere tutte riproposte.

1.20. Riassunto il giudizio dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma (di qui in poi il Tribunale) con l'atto del 30 dicembre 2024, l'odierna appellante ha reiterato tutte le richieste formulate nel giudizio precedente innanzi al giudice incompetente.

1.21. Instauratosi il contraddittorio con le altre parti, la causa è stata chiamata e trattenuta in decisione dal Tribunale all'udienza pubblica del 2 aprile 2025.

2. Con la sentenza n. 15797 del 26 agosto 2025 il Tribunale ha respinto, in quanto infondato nel merito, il ricorso proposto dall'odierna appellante.

2.1. Il primo giudice ha ritenuto di dare continuità a quanto già ritenuto dallo stesso Tribunale in plurimi precedenti, laddove è stata già negata la assimilazione totale del giudice onorario al giudice professionale.

2.2. Invero il giudice di pace, pur potendo essere qualificato come lavoratore a tempo determinato, quanto alle condizioni di impiego, ha solo diritto di beneficiare del trattamento spettante al magistrato professionale nel caso in cui si palesino situazioni comparabili ed esclusivamente *quoad effectum* con riferimento a specifici e singoli aspetti del rapporto, restando ferma l'ineliminabile ontologica differenza tra le due figure.

2.3. La condizione di impiego del magistrato onorario è del tutto differente e ha un regime necessariamente diverso rispetto al magistrato di carriera.

2.4. Osterebbero alla equiparabile delle due categorie di magistrati:

- il fatto che i giudici onorari non sono state selezionati mediante l'ineliminabile momento di concorso pubblico;
- la natura non esclusiva e continuativa dell'incarico;
- le modalità di svolgimento della prestazione, compatibili con la titolarità di altre attività professionali;
- la limitata natura degli affari che possono essere attribuiti ai giudici onorari, di minore importanza e di minor grado di complessità;
- il carattere meno rigoroso sistema di valutazione della professionalità che si risolve in un mero giudizio di idoneità.

2.5. La stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, ha osservato ancora la sentenza impugnata, si è espressa nei sensi sopra detti, ha ricordato la sentenza qui gravata, affermando che la posizione giuridico-economica dei magistrati professionali non si presta ad un'estensione automatica nei confronti di magistrati onorari tramite

evocazione del principio di eguaglianza, in quanto, tra le altre cose, gli uni esercitano le funzioni giurisdizionali in via esclusiva e gli altri solo in via concorrente.

2.6. Questo Consiglio di Stato avrebbe ribadito gli indizi e gli elementi normativi distintivi dello status delle due figure, individuati, come detto, nella differenza nell'assunzione, nel carattere non esclusivo e non continuato dell'attività svolta dai giudici onorari, nel peculiare regime delle incompatibilità, nella durata temporanea del rapporto, nelle limitazioni alle quali è sottoposta l'attività svolta dai giudici onorari, nel regime della remunerazione dell'attività mediante indennità.

2.7. In sostanza, alla luce di un ragionamento giuridico ritenuto del tutto corretto, il Consiglio di Stato ha statuito che il giudice di pace, potendosi qualificare per singoli aspetti come lavoratore a tempo determinato, non acquista la qualifica di pubblico dipendente automaticamente e non è comparabile con il magistrato professionale, posto che il primo ha in essere solo un rapporto di servizio con l'amministrazione.

2.8. Analoghe considerazioni il Tribunale ha svolto anche in riferimento alla domanda di risarcimento del danno proposta, che la ricorrente vorrebbe fondare su di una divisata abusiva reiterazione di rapporti a termine.

2.9. Il Tribunale ha ribadito l'infondatezza degli assunti volti ad accertare l'esistenza di un rapporto di lavoro alle dipendenze del Ministero e di un trattamento uguale a quello spettante ai magistrati professionali, ciò che già neutralizzerebbe in radice la presenza di un danno ingiusto, non senza rilevare che il lamentato danno potrebbe derivare solo dalla prestazione di attività in violazione di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori da parte della pubblica amministrazione ovvero come perdita di *chances* di occupazione alternativa migliore, evenienze che nel caso di specie non è dato rinvenire.

2.10. Le varie proroghe degli incarichi dei magistrati onorari, in quanto incondizionate, hanno salvaguardato la possibilità per gli stessi di continuare a svolgere contemporaneamente altre attività professionali.

2.11. Questo stesso Consiglio di Stato, ha ricordato ancora la sentenza impugnata, ha indicato inoltre nella necessità di assicurare continuità all'amministrazione della giustizia nelle more dell'adozione di una riforma organica della magistratura onoraria, le possibili ragioni oggettive idonee a giustificare le reiterate proroghe dell'incarico, in un contesto nel quale peraltro il rapporto del giudice onorario non può qualificarsi rapporto di impiego ma solo rapporto di servizio.

2.12. Le proroghe avrebbero addirittura prodotto effetti favorevoli nei confronti dei destinatari, che si sarebbero giovati della continuazione della propria attività.

2.13. Si aggiunga, peraltro, che la stessa giurisprudenza di legittimità ha ritenuto che, in caso di abusiva reiterazione di contratti a termine, la sanzione specifica è solo la stabilizzazione, cosa che è avvenuta per mezzo della recente riforma organica della magistratura onoraria, senza che vi sia spazio per una tutela per equivalente, la quale si atteggia solo quale surrogato legale della tutela in forma specifica.

3. Avverso tale decisione, che ha respinto il ricorso proposto in primo grado, ha proposto appello Maria Grazia Rinaldi, lamentandone l'erroneità per i tre motivi che di seguito saranno esaminati, e ne ha chiesto la riforma, con il conseguente accoglimento delle domande formulate con il ricorso proposto in primo grado.

3.1. Si sono costituiti la Presidenza, il C.S.M. e il Ministero per resistere all'appello, di cui hanno chiesto la reiezione.

3.2. Si è costituita, altresì, in questo grado del giudizio la sola intervenitrice *ad adiuvandum* Valeria Anna Pappalardo, per sostenere le ragioni dell'appellante, mentre gli altri interventori non si sono costituiti in questo grado del giudizio.

3.3. Si è altresì costituito l'I.N.P.S., rimettendosi alle determinazioni del Collegio.

3.4. Le parti hanno depositato le rispettive memorie nei termini di cui all'art. 73 c.p.a.

3.5. Infine, nella pubblica udienza del 10 marzo 2026 il Collegio, sentiti i difensori delle parti, ha trattenuto la causa in decisione.

4. L'appello deve essere accolto, almeno in parte, per le ragioni che qui di seguito vengono ad esporsi.

4.1. In via preliminare, quanto all'eccepito difetto di legittimazione passiva del C.S.M. e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (pp. 5-6 della memoria difensiva depositata il 5 febbraio 2026), il Collegio, condividendo i rilievi espressi dall'appellante nella memoria di replica depositata il 17 febbraio 2026, osserva che l'eccezione è infondata, in quanto, in effetti, l'appartenenza del magistrato onorario all'ordinamento giudiziario implica che le domande proposte nel presente giudizio, che trovano come certo interlocutore il Ministero della Giustizia quale datore di lavoro di fatto del giudice onorario, si rivolgano necessariamente altresì all'organo di autogoverno della magistratura.

4.2. E, del resto, questo Consiglio di Stato ha già rilevato nella sentenza n. 9552 del 27 novembre 2024 che *«le Amministrazioni evocate in giudizio dalla ricorrente sono tutte quelle, centrali, a vario titolo coinvolte nel riconoscimento dello status professionale: il CSM, il Ministero della Giustizia e la Presidenza del Consiglio dei ministri»*.

4.3. Quanto alla legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, anch'essa deve ritenersi sussistente, quantomeno in relazione all'ulteriore domanda subordinata svolta dalla appellante, relativa al risarcimento del danno per omessa attuazione delle direttive UE, che la Corte di Giustizia U.E. avrebbe accertato come applicabili alla posizione lavorativa del ricorrente, e per violazione dell'art. 117 Cost. per espresso contrasto tra la normativa nazionale e l'art. 12 e l'art. E della Carta Sociale europea nonché per la violazione della raccomandazione cm/rec (2010) del CEDS dei Ministri del Consiglio d'Europa.

5. Ciò premesso *in limine litis* sulla rituale instaurazione del contraddittorio nei confronti di tutte le amministrazioni appellate, e venendo al merito della controversia, si deve anzitutto rilevare che la sentenza qui impugnata, nel respingere integralmente

il ricorso proposto in primo grado, ha inteso negare in radice il riconoscimento di qualsivoglia diritto, qui rivendicato dall'appellante, connesso alla sua posizione lavorativa quale giudice di pace, ruolo che ha svolto dal 2002 al 2016 presso la sede di Imola.

5.1. Nel far ciò, come detto, il Tribunale ha escluso la assimilazione totale del giudice onorario al giudice di carriera e ha osservato che invero il giudice di pace, pur potendo essere qualificato come lavoratore a tempo determinato, quanto alle condizioni di impiego, ha solo diritto di beneficiare del trattamento spettante al magistrato professionale nel caso in cui si palesino situazioni comparabili ed esclusivamente *quoad effectum* con riferimento a specifici e singoli aspetti del rapporto, restando ferma l'ineliminabile ontologica differenza tra le due figure, in quanto la condizione di impiego del magistrato onorario è del tutto differente e ha un regime necessariamente diverso rispetto al magistrato di carriera.

5.2. E, tuttavia, sulla scorta di questa perentoria affermazione, il Tribunale ha finito erroneamente per negare del tutto all'appellante il riconoscimento di quei diritti che la giurisprudenza europea, anche con una pronuncia pregiudiziale intervenuta nel corso di questo stesso giudizio (e, cioè, la sentenza della Corte di Giustizia U.E., 7 aprile 2022, in C-236/20, di cui meglio si dirà), le ha al contrario espressamente assicurato.

6. Merita quindi senz'altro accoglimento il primo motivo dell'appello (pp. 12-25 del ricorso), con cui Maria Grazia Rinaldi lamenta, in sintesi, che il Tribunale avrebbe manifestamente violato il diritto europeo, siccome interpretato dalla Corte di Giustizia U.E. anche in sede di rinvio pregiudiziale disposto nel presente giudizio.

6.1. Non può non condividersi, invero, il rilievo dell'appellante quando sostiene, con il motivo qui in esame, che la sentenza impugnata, pur affermando che il giudice di pace possa essere qualificato come lavoratore a tempo determinato, quanto alle condizioni di impiego, e che ha diritto di beneficiare del trattamento spettante al magistrato professionale con riferimento a specifici e singoli aspetti del rapporto, ha

tuttavia rilevato che la condizione di impiego del magistrato onorario è del tutto differente e ha un regime necessariamente diverso rispetto al magistrato di carriera, giungendo per questa via ad escludere il riconoscimento di qualsivoglia diritto alle ferie retribuite e di qualsivoglia forma di tutela previdenziale ed assistenziale.

6.2. Tale ragionamento si pone in aperto e insanabile contrasto con il diritto dell'Unione Europea e, in particolare, con la consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia U.E., la quale ha efficacia vincolante, diretta e prevalente sull'ordinamento nazionale.

6.3. Nel caso specifico, va qui ricordato, il giudice nazionale che ha sollevato la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia U.E. ha l'obbligo di conformarsi alla sentenza della Corte.

6.4. Il Tribunale, davanti al quale la causa era stata riassunta a seguito di declaratoria di incompetenza territoriale del Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia Romagna da parte di questo Consiglio di Stato, era tenuto ad applicare i principi stabiliti dalla Corte di Giustizia U.E. nella sentenza C-236/20 per decidere il merito della controversia promossa da Maria Grazia Rinaldi.

6.5. Invece, come l'appellante ha eccepito, il Tribunale ha in effetti, con la sentenza impugnata, completamente disatteso i principi indicati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e, in particolare, quelli indicati nella causa C-236/20.

6.6. Il punto nodale della controversia, risolto in modo erroneo dal Tribunale, risiede nella nozione di "ragioni oggettive" che possono giustificare una differenza di trattamento.

6.7. Se è vero che la Corte di Giustizia U.E. ha riconosciuto che le diverse modalità di assunzione possano costituire una "ragione oggettiva" per giustificare talune differenze di trattamento, è altrettanto vero, infatti, che la stessa Corte ha posto un limite invalicabile a tale giustificazione.

6.8. La Corte ha risposto espressamente al quesito, più volte formulato dai giudici italiani, se l'art. 7 della direttiva 2003/88 e la clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che, a differenza di quanto prevede per i magistrati ordinari, esclude, per i magistrati onorari, qualsiasi diritto alla corresponsione di un'indennità durante il periodo feriale di sospensione delle attività giudiziarie ed alla tutela previdenziale e assicurativa obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali.

6.9. La Corte ha rammentato che la clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro vieta che, per quanto riguarda le condizioni di impiego, i lavoratori a tempo determinato siano trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di svolgere un'attività in forza di un contratto a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive (Corte di Giustizia U.E., sentenza del 7 aprile 2022, *Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani)*, C-236/20, punto 32) e, a tal riguardo, ha già dichiarato che la nozione di «*lavoratore a tempo determinato*», di cui alla clausola 2, punto 1, dell'accordo quadro deve essere interpretata nel senso che essa include un giudice di pace, nominato per un periodo limitato, il quale, nell'ambito delle sue funzioni, svolge prestazioni reali ed effettive, che non sono né puramente marginali né accessorie, e per le quali percepisce indennità aventi carattere remunerativo (Corte di Giustizia U.E., sentenza del 7 aprile 2022, *Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani)*, C-236/20, punto 30).

7. In modo dirimente, nelle cause C-236/20 e C-41/23, la Corte di Giustizia U.E. ha insomma statuito che:

- sebbene talune differenze di trattamento possano essere giustificate dalle differenze di qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui i magistrati ordinari devono assumere la responsabilità, l'esclusione dei magistrati onorari da ogni diritto alle ferie

retribuite è inammissibile alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro (Corte di Giustizia U.E., 27 giugno 2024, *Peigli*, C-41/23, punti 53 e 54);

- analogamente, nella causa C-236/20 sulla questione pregiudiziale formulata, appunto, nel presente giudizio, la Corte aveva già chiarito che l'esclusione dei giudici di pace da *«ogni diritto alle ferie retribuite nonché da ogni forma di tutela di tipo assistenziale e previdenziale è, alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato [...], inammissibile»* (Corte di Giustizia U.E., 7 aprile 2022, *Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani)*, C-236/20, punto 47).

7.1. L'argomentazione del Tribunale nella sentenza qui gravata, dunque, risulta palesemente contraddittoria (in sé e in rapporto con la pronuncia della Corte di Giustizia U.E.), in quanto prima afferma che il giudice di pace può essere qualificato come lavoratore a tempo determinato, quanto alle condizioni di impiego, e che ha diritto di beneficiare del trattamento spettante al magistrato professionale con riferimento a specifici e singoli aspetti del rapporto, e successivamente rileva in maniera netta che la condizione di impiego del magistrato onorario è del tutto differente e ha un regime necessariamente diverso rispetto al magistrato di carriera.

7.2. Il primo giudice non ha rilevato, come esigeva la pronuncia della Corte di Giustizia U.E., l'esistenza di elementi fattuali, precisi e concreti, che possano giustificare una disparità di trattamento, e che tali elementi devono attenere alla natura e alle caratteristiche delle mansioni espletate, non a circostanze esterne come le modalità di reclutamento.

7.3. Le differenze evidenziate dal Tribunale (modalità di selezione) attengono allo *status* e all'inquadramento amministrativo, ma non intaccano la natura intrinseca della prestazione lavorativa, che rimane quella giurisdizionale.

7.4. Tali differenze non costituiscono quelle "ragioni oggettive" che, ai sensi della clausola 4 della direttiva, possono giustificare una disparità di trattamento.

7.5. Il Tribunale ha errato nel negare la comparabilità delle situazioni (e ha erroneamente fatto richiamo al diverso concetto della equiparabilità), con riferimento a specifici e singoli aspetti del rapporto, quali il diritto alle ferie e alla tutela previdenziale, violando i principi del diritto dell'Unione e disapplicando di fatto la tutela contro la discriminazione prevista dalla direttiva n. 1999/70/CE.

7.6. La Corte di Giustizia U.E., al fine di verificare una disparità di trattamento fondata sull'applicazione della normativa nazionale, ha posto in risalto l'identità di funzioni e di lavoro svolto e l'assenza di una oggettiva e motivata ragione a sostegno della diversità di trattamento, che non sia solamente formale in quanto prevista dalla legge interna.

7.7. In senso diametralmente opposto si è invece espresso, incorrendo in un evidente *error in iudicando*, il primo giudice che, per escludere le tutele invocate, ha invece proprio fatto riferimento all'inquadramento formale della figura del giudice di pace come prevista dalla legge nazionale e facendo riferimento a quella giurisprudenza interna i cui pronunciamenti si legano alla valorizzazione di tale dato e che, sostanzialmente, sono oggi ampiamente superati dalle pronunce, innovative, della Corte di Giustizia U.E.

8. Da quanto sin qui detto discende che il motivo in esame debba essere accolto e che, in riforma della sentenza impugnata, all'odierna appellante debba essere riconosciuto sia il diritto alle ferie retribuite, al trattamento di fine rapporto e alla regolarizzazione della sua posizione previdenziale.

8.1. Occorre qui tuttavia solo precisare che dalla stessa giurisprudenza europea si evince – v., in particolare, Corte di Giustizia U.E., 7 aprile 2022, *Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani)*, C-236/20, punto 47 e ss., Corte di Giustizia U.E., 16 luglio 2020, *Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani)*, C-658/18, punto 161 – che le differenze tra le procedure di assunzione dei giudici di pace e dei magistrati ordinari e, segnatamente, la particolare

importanza attribuita dall'ordinamento giuridico nazionale e, più specificamente, dall'art. 106, comma primo, Cost., ai concorsi appositamente concepiti per l'assunzione dei magistrati ordinari, indicano una *«particolare natura delle mansioni di cui questi ultimi devono assumere la responsabilità e un diverso livello delle qualifiche richieste ai fini dell'assolvimento di tali mansioni»*, sicché tali elementi possono costituire ragione oggettiva capaci di giustificare una parziale diversità di trattamento, ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato.

8.2. Ferma restando tale fondamentale differenza, che impedisce la totale assimilazione tra le due figure e il riconoscimento di una carriera e di un trattamento retributivo assimilabili, tuttavia, ai fini del presente giudizio e in ossequio a quanto statuito, proprio per esso, dalla Corte di Giustizia U.E. nella sentenza del 7 aprile 2022, *Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani)*, C-236/20 (punto 53) – secondo cui l'esclusione dei giudici di pace da ogni diritto alle ferie retribuite nonché da ogni forma di tutela di tipo previdenziale e assistenziale è, alla luce della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato o della clausola 4 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo parziale, inammissibile – deve riconoscersi alla odierna appellante il diritto alle ferie retribuite per ogni singolo anno in cui ha prestato le mansioni di giudice di pace e, cioè, dal 3 luglio 2002 al 31 luglio 2019.

8.3. Compete all'appellante inoltre, sempre in ossequio a quanto ha chiarito la Corte di Giustizia U.E. e per la primazia del diritto dell'Unione, anche il diritto al trattamento di fine rapporto, nonché il diritto alla regolarizzazione della sua posizione previdenziale in virtù del principio di autonomia tra obbligazione retributiva (il cui soggetto attivo è il lavoratore) e obbligazione contributiva (verso l'ente previdenziale).

8.4. La Cassazione ha, infatti, ribadito che *«l'obbligo retributivo e quello contributivo ad esso connesso sorgono con l'instaurarsi del rapporto di lavoro, ma restano del tutto autonomi e distinti, nel senso che l'obbligo contributivo del datore di lavoro*

verso l'istituto previdenziale sussiste indipendentemente dal fatto che gli obblighi retributivi nei confronti del prestatore d'opera siano stati in tutto o in parte soddisfatti, ovvero che il lavoratore abbia rinunciato ai suoi diritti» e che «i contributi sono, infatti, parametrati alla retribuzione spettante e non a quella che, in concreto, il datore di lavoro abbia riconosciuto» (cfr., sul c.d. “principio del minimale contributivo”, ex plurimis, Cass., sez. L, 30 maggio 2025, n. 14548, ord.).

8.5. Nel riconoscere tali spettanze, peraltro, il Ministero della Giustizia e l'I.N.P.S., per quanto di competenza, terranno presente, come pure ribadito dalla Corte di Giustizia nella già richiamata sentenza del 7 aprile 2022, *Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani)*, C-236/20 (punto 52), che, in caso di lavoro a tempo parziale, il diritto dell'Unione non osta né al calcolo di una pensione di vecchiaia effettuato secondo il principio *pro rata temporis*, né che le ferie annuali retribuite siano calcolate secondo tale medesimo principio, poiché, come la Corte ha pure ricordato, nelle cause che hanno dato luogo alle pronunce della stessa Corte in materia la presa in considerazione di un orario di lavoro ridotto rispetto a quello del lavoratore a tempo pieno costituiva un criterio obiettivo che consentiva una riduzione proporzionata dei diritti dei lavoratori interessati (Corte di Giustizia U.E., 5 novembre 2014, *Österreichischer Gewerkschaftsbund*, C-476/12, punti 23 e 24).

8.6. Pertanto, le predette amministrazioni, nell'ambito delle rispettive competenze, provvederanno al pagamento delle ferie retribuite, e non godute, dall'appellante e alla determinazione del trattamento di fine rapporto e alla regolarizzazione della sua posizione previdenziale, applicando il principio, come detto, del *pro rata temporis* nel caso in cui risulti che, in determinati periodi o annualità, l'appellante abbia svolto lavoro a tempo parziale.

8.7. Il parametro economico di riferimento, a tali soli limitati fini (dato che, si ribadisce, non è consentita una totale equiparazione tra la figura del giudice togato e quella del giudice onorario né si intende qui riconoscere, nemmeno implicitamente,

una totale, incondizionata e illimitata parificazione del trattamento economico del secondo rispetto al primo), è quello della classe stipendiale HH03, propria del “magistrato ordinario”, vale a dire del magistrato nel periodo tra la fine del tirocinio e il riconoscimento della prima qualifica di professionalità, non potendo applicarsi all’odierna appellante, *ratione temporis*, l’attuale previsione dell’art. 25, comma 3, del d. lgs. n. 116 del 2017 per la tutela assistenziale e previdenziale dei giudici di pace in servizio.

8.8. Il trattamento economico da utilizzare quale parametro di riferimento ai fini della retribuzione delle ferie nonché della ricostruzione previdenziale e del pagamento del TFR può infatti ritenersi, ragionevolmente, quello riferibile al magistrato idoneo a svolgere funzioni giurisdizionali, comparabile in relazione alle modalità e all’attività svolta in concreto dalla parte ricorrente, avuto riguardo a tutte le circostanze del caso di concreto.

8.9. Nei predetti termini, e con tali precisazioni, il motivo in esame deve dunque essere accolto, con il conseguente obbligo di corresponsione da parte del Ministero, in favore dell’appellante, delle somme dovute a titolo di ferie non godute e di trattamento di fine rapporto, oltre interessi legali dal dovuto al saldo, nonché con il conseguente aggiuntivo obbligo, per il Ministero stesso, di versare, in favore dell’I.N.P.S., i contributi previdenziali ad oggi non versati, previa ricostruzione e regolarizzazione della posizione previdenziale di Maria Grazia Rinaldi.

9. Anche il secondo motivo di appello (pp. 25-29 del ricorso), in quanto fondato, deve essere accolto.

9.1. Pure in questo caso la sentenza impugnata ha ritenuto che l’appellante non avesse diritto ad alcun risarcimento per equivalente, potendo godere della stabilizzazione ora prevista dal d. lgs. n. 116 del 2017, relativo alla riforma dei giudici di pace, ma si tratta, nel caso di specie, di argomento palesemente erroneo.

9.2. Come bene deduce l'appellante, infatti, le modifiche apportate al d. lgs. n. 116 del 2017 dalla legge di bilancio del 2022 (l. n. 234 del 30 dicembre 2021 all'art. 1, comma 629), relative all'avvio di una procedura di stabilizzazione dei magistrati onorari e comportanti la rinuncia ai diritti pregressi, non possono trovare applicazione al caso di specie.

9.3. La odierna appellante non ha presentato domanda per la conferma in ruolo nelle funzioni di giudice onorario, in quanto era già cessata dal servizio prima dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 629, della l. n. 234 del 2021 che ha sostituito l'art. 29 del d. lgs. n. 116 del 2017.

9.4. Non è dunque possibile considerare (nemmeno ipoteticamente), come ha invece fatto il primo giudice, che l'appellante sia stata risarcita in forma specifica mediante la stabilizzazione, e quindi, a differenza di quanto evidenziato dal Tribunale, l'unico rimedio per sanare l'abuso dei rapporti a termine non può che essere quello del risarcimento del danno ai sensi della clausola 5 di cui all'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE e dell'art. 36 del d. lgs. n. 165 del 2001.

9.5. Al riconoscimento della natura di "lavoratore" comparabile al giudice ordinario, ai sensi della direttiva 1999/70/CE, deve dunque conseguire anche il diritto al risarcimento del danno da abusiva reiterazione di rapporti a termine.

9.6. La richiamata clausola 5 impone agli Stati membri di adottare misure efficaci per prevenire e sanzionare l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato e, sul punto, la Corte di Giustizia U.E., proprio riguardo alla vicenda di cui è causa, ha avuto modo di affermare che la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato deve essere interpretata nel senso che essa osta a una normativa nazionale in forza della quale un rapporto di lavoro a tempo determinato può essere oggetto, al massimo, di tre rinnovi successivi, ciascuno di quattro anni, per una durata totale non superiore a sedici anni, e che non prevede la possibilità di sanzionare in modo effettivo e dissuasivo il rinnovo abusivo di rapporti di lavoro

(Corte di Giustizia U.E., 7 aprile 2022, *Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani)*, C-236/20, punto 66).

9.7. La giurisprudenza europea è costante nell'affermare che, laddove l'ordinamento interno vieti la conversione del rapporto in uno a tempo indeterminato nel settore pubblico (come nel caso di specie), deve essere prevista “*un'altra misura effettiva*” per sanzionare l'abuso e rimuoverne le conseguenze e, da ultimo, ha ribadito che spetta pertanto al giudice del rinvio valutare in che misura i presupposti di applicazione nonché l'effettiva attuazione delle pertinenti disposizioni del diritto interno rendano queste ultime una misura adeguata per sanzionare l'utilizzazione abusiva di una successione di contratti o di rapporti di lavoro a tempo determinato e per cancellarne le conseguenze (Corte di Giustizia U.E., 5 settembre 2025, *Pelavi*, C-253/24, punto 55).

9.8. La giurisprudenza non esige un cumulo di misure (e, cioè, la trasformazione del rapporto a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato e insieme anche il risarcimento) e, per giunta, né il principio del ristoro integrale del pregiudizio subito né il principio di proporzionalità impongono il versamento di un risarcimento a titolo di danni punitivi, dato che detti principi impongono agli Stati membri di prevedere un ristoro adeguato, che deve andare oltre un indennizzo puramente simbolico, senza tuttavia eccedere una compensazione integrale (Corte di Giustizia U.E., 8 maggio 2019, *Rossato e Conservatorio di Musica F.A. Bonporti*, C-494/17, punti da 41 a 43 nonché Corte di Giustizia U.E., 5 settembre 2025, *Pelavi*, C-253/24, punto 56).

10. Il ragionamento del Tribunale, dunque, è viziato da un'evidente circolarità: nega il risarcimento del danno (la “misura effettiva” richiesta dalla CGUE) proprio perché è preclusa la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato e, in questo modo, la violazione della normativa europea (l'abuso dei contratti a termine) rimane del tutto priva di sanzione, vanificando l'effetto utile della clausola 5.

11. La tutela risarcitoria, infatti, non è un surrogato della stabilizzazione, ma una sanzione autonoma e doverosa per l'illecito commesso dal datore di lavoro pubblico.

11.1. La stessa Corte di Cassazione ha riconosciuto che, in caso di abusiva reiterazione di contratti a termine nel pubblico impiego, al lavoratore spetta un risarcimento del c.d. "danno comunitario", la cui esistenza è presunta e che ha valenza sanzionatoria (Cass. civ, sez. L, 17 giugno 2024, n. 16778).

11.2. La normativa interna applicabile *ratione temporis* avente ad oggetto la proroga degli incarichi dei magistrati onorari, succedutasi nel tempo, non pare prevedere alcuna delle misure contemplate dalla citata clausola 5, volte ad evitare la reiterazione abusiva dei contratti a termine e, in particolare, non pare potersi ritenere sussistente alcuna "ragione obiettiva" volta a giustificare il ricorso reiterato a rapporti di lavoro a tempo determinato con riferimento ai magistrati onorari, dal momento che la normativa nazionale succedutasi nel tempo, sino alla riforma del 2017, ha consentito il rinnovo di rapporti di lavoro a tempo determinato ad essi riferibili per la precipua ragione di far fronte alle carenze di organico in attesa, appunto, di una riforma della disciplina inerente la magistratura onoraria.

11.3. Il ripetuto ricorso ad incarichi a tempo determinato si è dimostrato volto a soddisfare esigenze che, di fatto, hanno assunto un carattere non già provvisorio, ma, al contrario, permanente e durevole.

11.4. A questo proposito, va considerato che la clausola 5 in esame non ha efficacia diretta, dal momento che non ha carattere incondizionato, e consente agli Stati membri un notevole margine di discrezionalità nella sua applicazione, come confermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia U.E., con il conseguente riconoscimento del danno risarcibile conseguente all'inattuazione della direttiva.

11.5. Per le ragioni su richiamate, al fine di non privare la direttiva 1999/70/CE del suo effetto utile, va affermato, come sostiene l'appellante, che le garanzie nella stessa

previste, e in particolar modo le tutele contro la reiterazione abusiva dei contratti a termine, debbono essere applicate anche al caso di specie.

11.6. Né rileva in senso contrario all'applicabilità di tali tutele, come sostengono le amministrazioni appellate, che nel caso dei magistrati onorari il rapporto è strutturalmente temporaneo e non esclusivo: esso, cioè, ha una durata limitata nel tempo e, soprattutto, consente il contemporaneo svolgimento di altre attività lavorative e di altri incarichi, per l'esistenza di un regime di incompatibilità molto meno stringente rispetto a quello valevole per i magistrati professionali, che è pressoché assoluto.

11.7. Se la temporaneità e la non esclusività sono connotazioni imprescindibili dell'incarico onorario, sostengono le amministrazioni appellate, ne conseguirebbe che le proroghe non possono aver determinato quel deficit di stabilità che connota lo *status* dei precari e che costituisce la *ratio* del carattere abusivo del rinnovo dei rapporti a termine.

11.8. Questa Sezione, nell'ordinanza n. 906 del 26 gennaio 2023, ha già espresso il dubbio se le motivazioni addotte dal legislatore statale a sostegno delle reiterate riconferme, incentrate sulla necessità di attendere la riforma organica della magistratura onoraria e di garantire nel frattempo la continuità dell'amministrazione della giustizia, possano essere qualificate come ragioni oggettive e trasparenti, rientranti nella discrezionalità degli obiettivi di politica sociale degli Stati membri, possano giustificare l'utilizzo dello strumento della proroga, in una situazione di fatto che potrebbe avere prodotto effetti favorevoli compensativi nella sfera giuridica dei destinatari, essendo stati, gli stessi, investiti della proroga nelle funzioni in modo sostanzialmente automatico per un ulteriore periodo di tempo (in particolare, la previsione è stata derogata nei seguenti casi: art. 9, comma 2-*bis*, del d.l. n. 115 del 2005, conv. con mod. in l. n. 168 del 2005, art. 1, comma 395, della l. n. 228 del 2012, art. 1, comma 290, della l. n. 147 del 2013, art. 1, comma 610, della l. n. 208 del 2015).

11.9. Ma appare decisivo a dirimere ogni dubbio il fatto che, come ha chiarito di recente la Corte di Giustizia U.E., proprio la riforma organica della magistratura onoraria, con la disciplina sopravvenuta del d. lgs. n. 116 del 2017 e, soprattutto, le successive modifiche introdotte dal legislatore italiano (e, in particolare, quelle del 2021 a cui si è fatto cenno), nel prevedere la “stabilizzazione” dei giudici di pace all’esito di una apposita procedura valutativa, hanno assicurato, in caso di ricorso abusivo ad una successione di contratti di lavoro a tempo determinato, *«garanzie effettive per sanzionare tale abuso e per cancellarne le conseguenze»* – tenendo presente che *«la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato costituisce, in linea di principio, una sanzione effettiva di un tale abuso»* (Corte di Giustizia U.E., 5 settembre 2025, *Pelavi*, C-253/24, punto 75) – sicché non è sostenibile che la successione reiterata di proroghe nel tempo, anche per i giudici di pace, non abbia concretato, pure con le peculiarità dell’incarico conferito e periodicamente rinnovato, quell’abuso di contratti a termine, così espressamente definito dalla stessa Corte di Giustizia U.E., che legittima il riconoscimento di un danno “comunitario”, sotto forma di misure interne effettivamente dissuasive rispetto alla perpetrazione dell’abuso.

12. Quanto al risarcimento del danno, con riferimento al precariato nella pubblica amministrazione, occorre qui rammentare che la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione, già a partire dalla sentenza n. 5072 del 15 marzo 2016, ha affermato che nel regime del lavoro pubblico contrattualizzato in caso di abuso del ricorso al contratto di lavoro a tempo determinato da parte di una pubblica amministrazione il dipendente, che abbia subito la illegittima precarizzazione del rapporto di impiego, ha diritto al risarcimento del danno previsto dall’art. 36 del d. lgs. n. 165 del 2001 con esonero dall’onere probatorio nella misura e nei limiti di cui alla l. 4 novembre 2010, n. 183, art. 32, comma 5, e quindi nella misura pari ad un’indennità onnicomprensiva

tra un minimo di 2,5 ed un massimo di 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, avuto riguardo ai criteri indicati nella l. 15 luglio 1966, n. 604, art. 8.

12.1. I principi enunciati dalle Sezioni Unite hanno trovato conferma nella sentenza della Corte di Giustizia U.E., 7 marzo 2018, *Santoro* C-494/16, secondo cui «*la clausola 5 dell'accordo quadro [...] dev'essere interpretata nel senso che essa non osta a una normativa nazionale che, da un lato, non sanziona il ricorso abusivo, da parte di un datore di lavoro rientrante nel settore pubblico, a una successione di contratti a tempo determinato mediante il versamento, al lavoratore interessato, di un'indennità volta a compensare la mancata trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in un rapporto di lavoro a tempo indeterminato bensì, dall'altro, prevede la concessione di un'indennità [...], accompagnata dalla possibilità, per il lavoratore, di ottenere il risarcimento integrale del danno dimostrando, mediante presunzioni, la perdita di opportunità di trovare un impiego o il fatto che, qualora un concorso fosse stato organizzato in modo regolare, egli lo avrebbe superato, purché una siffatta normativa sia accompagnata da un meccanismo sanzionatorio effettivo e dissuasivo, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare*», e nella sentenza n. 248 del 27 dicembre 2018 della Corte costituzionale.

12.2. L'art. 12 del d.l. n. 131 del 2024 (cd. salva infrazioni), nel modificare l'art. 36 del d. lgs. n. 165 del 2001, ha disposto che l'indennità debba essere commisurata nella misura compresa tra un minimo di quattro e un massimo di ventiquattro mensilità della retribuzione.

12.3. In ragione di ciò l'odierna appellante ha diritto ad una somma – a titolo risarcitorio – da liquidare in via equitativa tra le 4 e le 24 mensilità della retribuzione propria del magistrato ordinario.

12.4. Stima equo il Collegio determinare, avuto riguardo alla lunga durata del servizio prestato dall'appellante quale giudice di pace e al comportamento recidivo del datore di lavoro, nella misura di 14 mensilità detta indennità, che dovrà essere corrisposta dal

Ministero alla medesima appellante, in una con gli interessi legali dalla data della pubblicazione della presente sentenza, che nel determinare tale importo ha convertito il debito di valore in debito di valuta, sino all'effettivo soddisfo.

12.5. Sul punto, si ritiene, ancora una volta e sempre ai soli limitati fini della determinazione dell'importo indennitario di cui all'art. 36 del d. lgs. n. 165 del 2001 (e senza, dunque, alcun riconoscimento, nemmeno implicito, di una totale parificazione, ad ogni effetto di legge, del trattamento economico del giudice di pace a quello del giudice togato), che il parametro economico di riferimento per la determinazione dell'indennità possa essere quello riferibile alla classe stipendiale HH03, propria del "magistrato ordinario" e, cioè, del magistrato nel periodo tra la fine del tirocinio e il riconoscimento della prima qualifica di professionalità.

12.6. Anche questo motivo dunque, nei limiti sin qui precisati, va dunque accolto.

13. Può essere, infine, assorbito il terzo motivo di appello (pp. 29-33 del ricorso), inerente alla domanda risarcitoria proposta in via subordinata dall'appellante, stante l'accoglimento dei due primi motivi, sopra esaminati, che privano di interesse il motivo.

14. In conclusione, accolti i primi due motivi dell'appello, per le assorbenti ragioni sopra enunciate, e in riforma della sentenza impugnata, dovendosi riconoscere effetto utile alle norme del diritto europeo, quali chiarite dalla Corte di Giustizia U.E. nella citata sentenza del 7 aprile 2022, *Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani)*, C-236/20, pronunciata in sede di rinvio pregiudiziale effettuato proprio nel presente giudizio, le domande dell'appellante vanno accolte e, conseguentemente, occorre:

a) accertare e dichiarare, ai sensi della giurisprudenza della Corte di Giustizia, il diritto dell'appellante ad ottenere lo *status* di pubblico dipendente a tempo pieno o part-time e determinato in ragione della tendenziale, per quanto non totale, assimilabilità di funzioni ai magistrati togati, con riferimento al periodo decorrente dal 3 luglio 2002

data di immissione in possesso delle funzioni di giudice di pace fino al 31 luglio 2019, data di cessazione dall'incarico di giudice di pace, ai soli limitati fini del diritto al pagamento delle ferie non retribuite e della tutela assistenziale e previdenziale, salva comunque, con riferimento all'accertamento di tale diritto, l'eventuale applicazione del principio *pro rata*, come sopra enunciato (§ 8.5.);

b) per l'effetto accertare e dichiarare il diritto dell'appellante ad ottenere la percezione del compenso equivalente alle ferie non godute, non dissimilmente dai magistrati togati, pari ad almeno 30 giorni lavorativi, per ogni anno di servizio, salvo sempre l'eventuale adeguamento *pro rata*, con riferimento al periodo decorrente dal 3 luglio 2002, data di immissione in possesso delle funzioni di giudice di pace, fino al 31 luglio 2019, data di cessazione dall'incarico di giudice di pace, con conseguente condanna al pagamento, da parte del Ministero, delle relative somme, oltre interessi legali dalla data della domanda al saldo;

c) per l'effetto accertare e dichiarare il diritto dell'appellante alla percezione del trattamento di fine rapporto, con riferimento al periodo decorrente dal 3 luglio 2002, data di immissione in possesso delle funzioni di giudice di pace, fino al 31 luglio 2019, data di cessazione dall'incarico di giudice di pace, con conseguente condanna al pagamento da parte del Ministero della Giustizia delle relative somme, oltre interessi legali dalla data della domanda al saldo;

d) per l'effetto accertare e dichiarare il diritto ad un trattamento contributivo analogo a quello goduto dai magistrati togati, salva l'applicazione del principio *pro rata*, per tutti gli anni di durata del rapporto intercorso con il Ministero della Giustizia, dal 3 luglio 2002, data di immissione in possesso delle funzioni di giudice di pace, fino al 31 luglio 2019, data di cessazione dall'incarico di giudice di pace, con conseguente condanna del Ministero della Giustizia al relativo versamento dei contributi alla Gestione Dipendenti Pubblici dell'I.N.P.S.;

e) accertare e dichiarare il diritto dell'appellante al risarcimento di tutti i danni subiti per effetto dell'illegittima reiterazione di rapporti a termine, ai sensi dell'art. 36, comma 5, del del d. lgs. n. 165 del 2001, e per l'effetto, condannare il Ministero della Giustizia a risarcire il danno subito, da quantificarsi nella misura da 14 mensilità della retribuzione globale del magistrato ordinario, come sopra determinata (e a tali soli limitati fini), oltre interessi legali dalla data della pubblicazione della presente sentenza sino all'effettivo soddisfo.

14.1. Deve qui solo precisarsi che deve essere respinta l'eccezione di prescrizione (pp. 30-33 della memoria difensiva depositata il 5 febbraio 2026), formulata dalle amministrazioni appellate con riproposizione delle questioni assorbite in primo grado, in quanto il Collegio deve rilevare come l'esercizio dei diritti retributivi e contributivi propri di un rapporto di lavoro subordinato sia stato impedito in diritto nel nostro ordinamento, per i giudici di pace, quantomeno fino alla pronuncia della Corte di Giustizia U.E. del 16 luglio 2020, *Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani)*, C-658/18), stante il granitico orientamento della giurisprudenza nazionale, volto a negare a proposito dei giudici di pace l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato e le correlate tutele.

14.2. Invero, il principio consolidato della giurisprudenza secondo il quale la presenza di disposizioni di legge incostituzionali o, come nel caso di specie, incompatibili col diritto europeo, ai sensi dell'art. 2935 c.c., non costituisce un ostacolo legale, ma un impedimento di mero fatto che non rileva ai fini del decorso della prescrizione (v. *ex plurimis*, sul punto, Cass., sez. VI, 7 dicembre 2016, n. 25253, ord.), non impedendone il decorso, non può essere invocato e trovare applicazione nel caso di specie e, più in generale, per i giudici di pace, a fronte di una giurisprudenza nazionale consolidata che, sino almeno alla pronuncia della Corte di Giustizia appena richiamata, ha negato qualsivoglia assimilazione della posizione dei giudici di pace a quelli togati, a qualsivoglia effetto (v., ad esempio, Cons. St., sez. V, 18 luglio 2017, n. 3556).

14.5. Il richiamato orientamento giurisprudenziale in ordine alla possibilità di far valere il proprio diritto ai sensi dell'art. 2935 c.c., in quanto contrastante con il diritto europeo e teso a limitarne l'effetto utile, deve quindi a sua volta essere disapplicato, non essendo possibile ritenere nella vicenda controversa che la prescrizione decorresse comunque sulla scorta del principio secondo cui il contrasto tra norme nazionali e quelle europee poteva *«rilevato direttamente dal giudice che, sulla base di tale premessa, e tenuto a non darle applicazione, anche quando sia stata emanata in epoca successiva a quella comunitaria»*, come afferma appunto la giurisprudenza nazionale che, viceversa, ritiene per tale ragione, in via generale, l'irrilevanza del contrasto tra norme interne e diritto europeo ai fini del decorso della prescrizione ex art. 2935 c.c.

14.6. Di fronte ad una giurisprudenziale nazionale, fermamente orientata ad escludere qualsivoglia assimilabilità tra la figura del giudice ordinario e quello togato, non appare equo riaffermare detto indirizzo interpretativo in materia di prescrizione anche per i giudici di pace, se non svuotando di effetto e, dunque, rendendo inutile le disposizioni, vincolanti, del diritto europeo, sin qui richiamate e, invece, applicate.

14.7. L'eccezione delle amministrazioni appellate, dunque, va respinta, confermandosi il diritto dell'appellante ad ottenere le somme di cui, *supra*, al § 14.

15. Le spese del doppio grado del giudizio, stante la soccombenza del Ministero della Giustizia, sono poste a carico di questo e sono liquidate in dispositivo, con distrazione delle stesse a carico dei difensori dell'appellante, dichiaratisi antistatari.

16. Le medesime spese del giudizio possono essere, invece, compensate tra l'appellante e le altre amministrazioni pubbliche in causa.

16.1. Il Ministero, soccombente, deve essere condannato a rimborsare all'appellante il contributo unificato richiesto per la proposizione del ricorso in primo e in secondo grado.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Settima), definitivamente pronunciando sull'appello, proposto da Maria Grazia Rinaldi, lo accoglie e, in riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado, con gli effetti precisati a fini conformativi in parte motiva (§ 14).

Condanna il Ministero della Giustizia a rifondere, in favore di Maria Grazia Rinaldi, le spese del doppio grado del giudizio, che liquida nell'importo di complessivo di € 8.000,00 (€ 4.000,00 per il primo grado ed € 4.000,00 per il secondo grado), oltre gli accessori come per legge, somme tutte da distrarsi in favore dei procuratori dell'appellante, dichiaratasi antistatari.

Compensa interamente le spese del doppio grado del giudizio tra l'appellante Maria Grazia Rinaldi e le altre amministrazioni pubbliche in causa.

Condanna il Ministero della Giustizia a rimborsare in favore di Maria Grazia Rinaldi il contributo unificato richiesto per la proposizione del ricorso in primo e in secondo grado.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2026, con l'intervento dei magistrati:

Marco Lipari, Presidente

Fabio Franconiero, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere, Estensore

Angela Rotondano, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

L'ESTENSORE

Massimiliano Nocelli

IL PRESIDENTE

Marco Lipari

IL SEGRETARIO