



# CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica  
<https://rivista.camminodiritto.it>



## **IL CONSIGLIO DI STATO HA RICONOSCIUTO FERIE, TFR E CONTRIBUTI AI GIUDICI DI PACE CESSATI PER LA PRIMAZIA DEL DIRITTO UE**

*Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 2716 del 2 aprile 2026, riconosce ai giudici di pace ferie retribuite, TFR e tutela previdenziale applicando il diritto dell'Unione Europea. Pur negando l'equiparazione totale ai magistrati togati, afferma che le differenze non giustificano l'esclusione dai diritti fondamentali, e riconosce ai giudici di pace il diritto al risarcimento del danno per reiterazione abusiva dei contratti a termine*

di **Giuseppe Anfuso**

IUS/07 - DIRITTO DEL LAVORO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

**Alessio Giaquinto**

Publicato, Martedì 28 Aprile 2026

**Sommario:** 1. Introduzione: l'equilibrio tra specificità costituzionale e garanzie minime; 2. Il quadro normativo di riferimento; 3. Il dialogo tra giudici: il rinvio pregiudiziale e la sentenza della Corte di Giustizia UE; 4. La sentenza del TAR Lazio: un mancato adeguamento ai principi europei; 5. Il correttivo del Consiglio di Stato: primato del diritto UE e vincolo della pronuncia pregiudiziale; 6. Le tutele riconosciute: ferie retribuite, TFR e contributi previdenziali; 7. Il parametro retributivo: la classe HH03; 8. La reiterazione abusiva dei contratti a termine; 9. La quantificazione del danno; 10. La prescrizione: l'impedimento legale derivante dalla giurisprudenza consolidata; 11. La portata innovativa della pronuncia; 12. L'impatto sulla giurisprudenza amministrativa consolidata; 13. La questione delle "ragioni obiettive"; 14. Il rapporto tra stabilizzazione e risarcimento del danno; 15. Considerazioni critiche e prospettive applicative; 16. Conclusioni: verso un modello europeo di tutele minime universali.

## 1. Introduzione: l'equilibrio tra specificità costituzionale e garanzie minime

La sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VII, n. 2716 del 2 aprile 2026, segna una svolta significativa nell'annosa questione dello status dei giudici di pace, ponendo un punto di equilibrio tra le irriducibili differenze costituzionali rispetto alla magistratura professionale e le tutele fondamentali che il diritto dell'Unione Europea impone di riconoscere. La decisione, riformando la sentenza del TAR Lazio n. 15797/2025, si inserisce in un filone giurisprudenziale ancora in evoluzione, chiamato a contemperare la peculiarità italiana della magistratura onoraria con i principi eurounitari in materia di lavoro a tempo determinato.

Il caso riguarda un giudice di pace, che chiedeva il riconoscimento dello status di pubblico dipendente con diritto alle ferie retribuite, al trattamento di fine rapporto, alla regolarizzazione previdenziale e al risarcimento del danno per reiterazione abusiva dei contratti a termine, per il periodo compreso tra il 2002 e il 2019. Il Consiglio di Stato accoglie parzialmente le domande, segnando un'inversione di rotta rispetto all'orientamento invalso nei TAR e confermato in numerose pronunce che avevano negato in radice ogni equiparazione tra le due figure.

## 2. Il quadro normativo di riferimento

La vicenda si colloca tra disciplina costituzionale, normativa ordinaria e diritto dell'Unione Europea. Sul versante costituzionale, l'art. 106, comma 2, Cost. *prevede espressamente che «la legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli», distinguendo così la magistratura onoraria da quella ordinaria, per la quale il comma 1*

*riserva l'accesso al concorso pubblico.*

*La disciplina della magistratura onoraria, inizialmente frammentata, è stata organicamente riformata dal d.lgs. n. 116/2017<sup>[iv]</sup>, che ha istituito la figura unica del giudice onorario di pace. Tuttavia, fino a tale riforma e per i giudici già in servizio, continuava ad applicarsi la legge n. 374/1991<sup>[iii]</sup> istitutiva del giudice di pace, caratterizzata da un trattamento economico meramente indennitario e dalla totale assenza di tutele previdenziali e assistenziali.*

*Sul versante eurounitario, i riferimenti fondamentali sono costituiti dalla direttiva 1999/70/CE<sup>[v]</sup> relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato e dalla direttiva 2003/88/CE<sup>[vi]</sup> sull'orario di lavoro. L'accordo quadro allegato alla direttiva 1999/70/CE persegue il duplice obiettivo di migliorare la qualità del lavoro a tempo determinato garantendo il rispetto del principio di non discriminazione (clausola 4) e di creare un quadro normativo per la prevenzione degli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato (clausola 5).*

### **3. Il dialogo tra giudici: il rinvio pregiudiziale e la sentenza della Corte di Giustizia UE**

*Il caso presenta una peculiarità significativa: il TAR Emilia Romagna, originariamente adito (prima della declaratoria di incompetenza territoriale e del conseguente trasferimento al TAR Lazio), aveva sollevato questione pregiudiziale dinanzi alla Corte di Giustizia UE ai sensi dell'art. 267 TFUE. Con la sentenza del 7 aprile 2022, C-236/20<sup>[vi]</sup>, la Corte di Giustizia UE ha fornito indicazioni dirimenti proprio in relazione al giudizio in esame.*

*La Corte di Giustizia ha anzitutto affermato che «la nozione di "lavoratore a tempo determinato", di cui alla clausola 2, 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». Tale qualificazione, già affermata nella precedente sentenza del 16 luglio 2020, C-658/18<sup>[vii]</sup>, costituisce il presupposto necessario per l'applicazione della disciplina eurounitaria di tutela.*

*Il passaggio cruciale della sentenza C-236/20 è contenuto al punto 47, dove si statuisce in modo inequivocabile 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 <sup>[viii]</sup>, inammissibile».*

*La Corte ha, inoltre, precisato al 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, purché venga applicato un criterio obiettivo che consenta una riduzione proporzionata dei diritti dei lavoratori interessati.*

#### **4. La sentenza del TAR Lazio: un mancato adeguamento ai principi europei**

*Il TAR Lazio, con la sentenza qui impugnata n. 15797 del 26 agosto 2025, pur richiamando formalmente la giurisprudenza europea, ne ha sostanzialmente eluso l'applicazione. Il primo giudice ha ritenuto che 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».*

*Valorizzando tale "ontologica differenza", il Tribunale ha ritenuto di negare in radice ogni diritto alle ferie retribuite, alla tutela previdenziale e al risarcimento del danno, sulla base di un ragionamento circolare: essendo la condizione di impiego del magistrato onorario «del tutto differente» da quella del magistrato di carriera, non vi sarebbe spazio per alcuna assimilazione neppure parziale. A fondamento di tale conclusione sono stati richiamati i tradizionali indici distintivi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa nazionale: l'assenza del concorso pubblico, la natura non esclusiva e non continuativa dell'incarico, le modalità di svolgimento della prestazione compatibili con altre attività professionali, la limitata natura degli affari attribuibili, il carattere meno rigoroso del sistema di valutazione.*

*Tale impostazione, pur sostenuta da un consolidato orientamento dei giudici amministrativi<sup>[viii]</sup>, secondo il Consiglio di Stato si pone in aperto contrasto con i principi affermati dalla Corte di Giustizia nella sentenza pronunciata proprio in relazione al caso di specie.*

#### **5. Il correttivo del Consiglio di Stato: primato del diritto UE e vincolo della pronuncia pregiudiziale**

*Il Consiglio di Stato censura radicalmente l'impostazione del primo giudice, ribadendo un principio fondamentale: il giudice nazionale che ha sollevato la questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE ha l'obbligo di conformarsi alla sentenza della Corte. Nel caso di specie, il TAR Lazio, pur essendo un giudice diverso dal TAR Emilia Romagna che*

*aveva operato il rinvio pregiudiziale (la causa era stata riassunta dopo la declaratoria di incompetenza territoriale), era comunque tenuto ad applicare i principi stabiliti dalla Corte di Giustizia nella sentenza C-236/20 per decidere il merito della controversia promossa da Maria Grazia Rinaldi.*

*Il punto nodale della questione, su cui si è concentrata la decisione del Consiglio di Stato, risiede nella nozione di "ragioni oggettive" che possono giustificare una differenza di trattamento. La clausola 4, punto 1, dell'accordo quadro vieta che i lavoratori a tempo determinato siano trattati in modo meno favorevole dei lavoratori a tempo indeterminato comparabili per il solo fatto di avere un contratto a tempo determinato, a meno che non sussistano ragioni oggettive.*

*Come chiarito dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 16 luglio 2020, C-658/18, al punto 153<sup>[ix]</sup>, «il richiamo alla mera natura temporanea dell'impiego non è conforme a tali requisiti e non può dunque configurare una "ragione oggettiva" ai sensi della clausola 4, punti 1 e/o 4, dell'accordo quadro. Infatti, ammettere che la mera natura temporanea di un rapporto di lavoro sia sufficiente a giustificare una disparità di trattamento tra lavoratori a tempo determinato e lavoratori a tempo indeterminato svuoterebbe di ogni sostanza gli obiettivi della direttiva 1999/70 nonché dell'accordo quadro ed equivarrebbe a perpetuare il mantenimento di una situazione svantaggiosa per i lavoratori a tempo determinato».*

*Il Consiglio di Stato riconosce che la Corte di Giustizia UE ha ammesso la possibilità 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 1, Cost., ai concorsi appositamente concepiti per l'assunzione dei magistrati ordinari, indichino «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.*

*Tuttavia, sottolinea il Consiglio, questa «parziale diversità» non può tradursi nell'esclusione totale da diritti fondamentali. Le ragioni oggettive devono essere concrete, attenerne alla natura e alle caratteristiche delle mansioni espletate, non a circostanze esterne come le modalità di reclutamento. L'errore del TAR Lazio è stato quello di aver fatto «riferimento all'inquadramento formale della figura del giudice di pace come prevista dalla legge nazionale», valorizzando «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.».*

## 6. Le tutele riconosciute: ferie retribuite, TFR e contributi previdenziali

*In applicazione dei principi europei, il Consiglio di Stato riconosce all'appellante una serie articolata di diritti. In primo luogo, il diritto alle ferie retribuite per ogni singolo anno in cui ha prestato le mansioni di giudice di pace, dal 3 luglio 2002 al 31 luglio 2019. Il diritto alle ferie annuali retribuite, come affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 22 settembre 2022, C-518/20<sup>[x]</sup>, «deve essere considerato come un principio particolarmente importante del diritto sociale dell'Unione, la cui attuazione da parte delle autorità nazionali competenti può essere effettuata solo nei limiti esplicitamente indicati dalla stessa direttiva 2003/88».*

*In secondo luogo, il diritto al trattamento di fine rapporto. Tale riconoscimento si fonda sul principio eurounitario di parità di trattamento e sulla necessità di assicurare al lavoratore a tempo determinato le medesime tutele economiche essenziali riconosciute al lavoratore a tempo indeterminato comparabile.*

*In terzo luogo, il diritto alla regolarizzazione della posizione previdenziale con conseguente obbligo per il Ministero di versare i contributi all'INPS. Su tale aspetto, il Consiglio di Stato richiama il consolidato principio di autonomia tra obbligazione retributiva e obbligazione contributiva, affermato dalla Corte di Cassazione, secondo cui «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<sup>[xi]</sup>».*

*Il principio trova fondamento nell'art. 2115 c.c.<sup>[xii]</sup>, secondo cui «l'imprenditore è responsabile del versamento del contributo, anche per la parte che è a carico del prestatore di lavoro», e nella giurisprudenza della Cassazione che ha ripetutamente affermato come «i contributi sono, infatti, parametrati alla retribuzione spettante e non a quella che, in concreto, il datore di lavoro abbia riconosciuto<sup>[xiii]</sup>».*

## 7. Il parametro retributivo: la classe HH03

*Una questione centrale affrontata dalla sentenza riguarda l'individuazione del parametro economico di riferimento per calcolare ferie, TFR e contributi previdenziali. Il Consiglio di Stato indica la classe stipendiale HH03, propria del «magistrato ordinario» nel periodo tra la fine del tirocinio e il riconoscimento della prima qualifica di professionalità.*

*Tale scelta non implica una totale equiparazione tra giudice di pace e magistrato togato, che il Consiglio ribadisce essere costituzionalmente preclusa, ma costituisce un criterio ragionevole «ai soli limitati fini» del calcolo delle tutele essenziali riconosciute. Il riferimento al magistrato ordinario neoimmesso in funzioni risponde a un'esigenza di comparabilità con la natura delle mansioni effettivamente svolte dalla ricorrente, che ha esercitato funzioni giurisdizionali reali ed effettive.*

*Il Consiglio precisa che tale parametro va applicato «avuto riguardo a tutte le circostanze del caso di concreto» e con la possibile applicazione del principio del pro rata temporis laddove risulti che, in determinati periodi o annualità, l'appellante abbia svolto lavoro a tempo parziale. Tale precisazione recepisce quanto chiarito dalla Corte di Giustizia nella citata sentenza C-236/20<sup>[xiv]</sup>, la quale al punto 52 ha ribadito 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».*

### **8. La reiterazione abusiva dei contratti a termine**

*Il secondo motivo di appello, anch'esso accolto, riguarda il diritto al risarcimento del danno per abusiva reiterazione di rapporti a termine. Il Consiglio di Stato censura il TAR per aver ritenuto che l'appellante non avesse diritto ad alcun risarcimento per equivalente, potendo godere della stabilizzazione prevista dal d.lgs. n. 116/2017. L'argomento era palesemente erroneo giacché la ricorrente era già cessata dal servizio prima dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 629, della legge n. 234/2021 che ha sostituito l'art. 29 del d.lgs. n. 116/2017, introducendo la procedura di conferma in ruolo.*

*Come osserva il Consiglio, «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<sup>[xv]</sup>».*

*La clausola 5, come ricordato dalla Corte di Giustizia nella sentenza C-236/20, punto 66<sup>[xvi]</sup>, «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».*

*Il Consiglio di Stato riconosce che la normativa interna applicabile ratione temporis, relativa alla proroga degli incarichi dei magistrati onorari, «non pare prevedere alcuna delle misure contemplate dalla citata clausola 5, volte ad evitare la reiterazione abusiva dei contratti a termine». Il ripetuto ricorso a 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».*

*La stessa Corte di Giustizia, nella sentenza del 5 settembre 2025, C-253/24<sup>[xvii]</sup>, ha affermato che «spetta 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».*

### **9. La quantificazione del danno**

*Il Consiglio di Stato liquida il danno da abusiva reiterazione nella misura di 14 mensilità dell'ultima retribuzione, applicando i parametri dell'art. 36, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dall'art. 12 del d.l. n. 131/2024<sup>[xviii]</sup> (cd. "salva infrazioni"), che ha fissato i limiti dell'indennità tra un minimo di 4 e un massimo di 24 mensilità.*

*Nella determinazione dell'importo, il Collegio ha «riguardo alla lunga durata del servizio prestato dall'appellante quale giudice di pace e al comportamento recidivo del datore di lavoro». La misura individuata rispecchia la funzione non solo compensativa ma anche sanzionatoria del "danno comunitario", come qualificato dalle Sezioni Unite della Cassazione nella fondamentale sentenza n. 5072/2016<sup>[xix]</sup>, secondo cui «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 [...] quale danno presunto, con valenza sanzionatoria e qualificabile come "danno comunitario", determinato tra un minimo ed un massimo».*

*Tale orientamento è stato confermato dalla Cassazione civile n. 16778/2024 e dalla Cassazione civile n. 25522/2025<sup>[xx]</sup>, le quali hanno ribadito che «il danno ha natura presunta, valenza sanzionatoria e si qualifica come "danno comunitario", determinato tra un minimo ed un massimo, con esonero del lavoratore dall'onere di provare il danno medesimo, salvo l'onere di dare prova del maggior danno eventualmente richiesto».*

### **10. La prescrizione: l'impedimento legale derivante dalla giurisprudenza consolidata**

*Il Consiglio di Stato affronta e respinge l'eccezione di prescrizione sollevata dalle amministrazioni appellate, con una motivazione di particolare interesse. Secondo il principio consolidato della giurisprudenza di legittimità, «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<sup>[xxi]</sup>».*

*Tuttavia, il Consiglio di Stato ritiene che tale principio «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, ha negato qualsivoglia assimilazione della posizione dei giudici di pace a quelli togati, a qualsivoglia effetto».*

*Di fronte a una giurisprudenza 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». In sostanza, l'ostacolo all'esercizio del diritto derivava non da un mero contrasto normativo che il giudice avrebbe potuto rilevare e superare in via interpretativa, ma da un orientamento giurisprudenziale granitico che impediva in via di fatto la tutela giurisdizionale dei diritti in questione.*

### **11. La portata innovativa della pronuncia**

*La sentenza del Consiglio di Stato opera una distinzione sottile ma fondamentale. Da un lato, ribadisce con forza che «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», le peculiarità costituzionali del giudice onorario non possono essere invocate per negare tutele essenziali legate alle condizioni di lavoro.*

*Il Collegio afferma testualmente che deve riconoscersi alla ricorrente «il diritto 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, [...] ai soli limitati fini del diritto al pagamento delle ferie non retribuite e della tutela assistenziale e previdenziale».*

*La formulazione riflette la complessità della posizione del giudice di pace nell'ordinamento italiano. La sentenza non afferma una piena integrazione nel pubblico impiego, ma riconosce che, ai fini europei e limitatamente alle tutele minime imposte*

dalle direttive, il giudice di pace deve essere trattato come un lavoratore a tempo determinato comparabile al magistrato ordinario. È una qualificazione funzionale, non ontologica: serve a determinare quali diritti spettano, non a trasformare la natura del rapporto.

Tale impostazione appare coerente con la giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale nella sentenza del 27 giugno 2024, C-41/23, ai punti 53 e 54<sup>[xxii]</sup>, ha chiarito 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».

## **12. L'impatto sulla giurisprudenza amministrativa consolidata**

La sentenza qui commentata si pone in netto contrasto con l'orientamento prevalente della giustizia amministrativa, che aveva costantemente negato ai giudici di pace qualsiasi forma di equiparazione ai magistrati togati. Decisioni recenti del Consiglio di Stato<sup>[xxiii]</sup> avevano sottolineato le differenze ontologiche tra le due figure, valorizzando il dato formale dell'inquadramento normativo.

Il Consiglio di Stato opera ora una chiara distinzione: le differenze strutturali restano rilevanti per tutto ciò che attiene allo status complessivo, alla carriera, al trattamento economico generale; ma non possono giustificare l'esclusione totale da diritti fondamentali che il diritto europeo qualifica come essenziali per ogni lavoratore. La giurisprudenza citata dal TAR Lazio, osserva il Collegio, «è oggi ampiamente superata dalle pronunce, innovative, della Corte di Giustizia U.E.».

Tale affermazione solleva una riflessione sulla forza espansiva del diritto dell'Unione anche in ambiti tradizionalmente considerati di esclusiva competenza nazionale. La giurisprudenza europea non impone l'equiparazione delle figure, ma impone che le differenze siano concretamente giustificate con riferimento alla natura delle mansioni, e non meramente formali. Laddove le mansioni siano comparabili (e l'esercizio della funzione giurisdizionale, pur con i limiti di competenza previsti per i giudici di pace, presenta caratteristiche di effettività e responsabilità comparabili), le tutele minime devono essere garantite.

## **13. La questione delle "ragioni obiettive"**

Il cuore della decisione risiede nell'applicazione del test delle "ragioni obiettive" previsto

dalla clausola 4 dell'accordo quadro. La Corte di Giustizia ha chiarito che tale nozione «richiede elementi precisi e concreti che contraddistinguono la condizione di impiego nel particolare contesto, in base a criteri oggettivi e trasparenti, verificando che la disparità risponda a una reale necessità, sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito e risulti necessaria».

Il Consiglio di Stato rileva che le differenze nelle procedure di assunzione e la particolare natura delle mansioni dei magistrati ordinari «possono costituire ragioni oggettive giustificative di differenze di trattamento, anche in materia di ferie annuali retribuite, nei limiti in cui rispondano a una reale necessità legata alle diverse qualifiche richieste e alla natura delle mansioni». Ma tali ragioni non possono giustificare l'esclusione totale da ferie retribuite e tutela previdenziale.

Emerge così un principio di proporzionalità: le differenze di trattamento devono essere calibrate e limitate a ciò che è strettamente necessario in ragione delle effettive differenze nelle mansioni. Una differenziazione che si traduca nell'esclusione totale da tutele fondamentali viola il test di proporzionalità e risulta incompatibile con il diritto europeo.

Tale approccio è coerente con la giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia. Nella sentenza del 22 febbraio 2024, C-59/22<sup>[xxiv]</sup>, relativa ai lavoratori non permanenti del settore pubblico spagnolo, la Corte ha ribadito che «costituisce utilizzo di una successione di contratti a tempo determinato, ai sensi della clausola 5, la situazione in cui l'amministrazione, non avendo organizzato entro i termini prescritti la procedura di selezione per la copertura definitiva del posto, mantiene il lavoratore in servizio mediante proroghe automatiche del contratto per anni, dovendosi tali proroghe assimilare a rinnovi successivi».

#### **14. Il rapporto tra stabilizzazione e risarcimento del danno**

Un aspetto di notevole rilevanza teorica e pratica riguarda il rapporto tra la misura della stabilizzazione (trasformazione del rapporto a tempo indeterminato o sua prosecuzione) e la tutela risarcitoria. Il Consiglio di Stato richiama la giurisprudenza europea secondo cui «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)».

Tuttavia, come chiarito dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 5 settembre 2025, C-253/24<sup>[xxv]</sup>, «la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto a tempo indeterminato costituisce, in linea di principio, una sanzione effettiva di un tale abuso», sicché quando tale trasformazione sia stata offerta e accettata, può ritenersi assolta la funzione sanzionatoria. Ma ciò non vale quando, come nel caso della

*ricorrente, la procedura di stabilizzazione non era applicabile ratione temporis.*

*Il Consiglio di Stato affronta tale questione con riferimento alla riforma organica della magistratura onoraria, osservando che «le successive modifiche introdotte dal legislatore italiano (e, in particolare, quelle del 2021), 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"». Tuttavia, per i giudici già cessati, come la ricorrente, la tutela risarcitoria resta l'unica misura effettiva disponibile.*

*La Cassazione civile n. 13686/2024<sup>[xxvi]</sup> ha precisato che «la successiva immissione in ruolo del lavoratore costituisce misura sanzionatoria idonea a elidere le conseguenze pregiudizievoli dell'illecito e ad escludere il diritto al risarcimento del danno solo a condizione che ricorrano congiuntamente due requisiti: in primo luogo, che l'assunzione a tempo indeterminato avvenga nei ruoli dell'ente che ha commesso l'abuso mediante la reiterazione dei contratti a termine; in secondo luogo, che la stabilizzazione si ponga in rapporto di diretta derivazione causale con l'abuso stesso».*

### **15. Considerazioni critiche e prospettive applicative**

*La sentenza presenta indubbi profili di innovatività ma solleva anche interrogativi applicativi di rilievo. In primo luogo, il riconoscimento dello "status di pubblico dipendente [...] ai soli limitati fini" di alcune tutele appare una costruzione giuridica originale, che si discosta tanto dalla tradizionale distinzione tra rapporto d'impiego e rapporto di servizio quanto dalle categorie del diritto del lavoro privatizzato. Si tratta, in sostanza, di una qualificazione funzionale alla tutela, imposta dal primato del diritto europeo, che non modifica formalmente il rapporto ma ne estende le conseguenze giuridiche.*

*In secondo luogo, l'utilizzo della classe HH03 come parametro economico, pur ragionevole, potrebbe sollevare questioni di uniformità applicativa. La sentenza precisa che tale riferimento opera «a tali soli limitati fini» 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». Tale precisazione è necessaria per evitare che la decisione venga interpretata come porta di accesso a pretese equiparative generalizzate.*

*In terzo luogo, la decisione si presta ad essere invocata da migliaia di giudici di pace che si trovano in situazione analoga a quella della ricorrente. Il Consiglio di Stato, pur*

*pronunciandosi su un caso individuale, ha enunciato principi destinati ad avere portata generale, con potenziali ricadute finanziarie significative sui bilanci dello Stato. L'impatto sarà tanto più rilevante quanto più numerosi saranno i giudici di pace che, cessati dal servizio prima della riforma del 2021, potranno invocare i medesimi diritti.*

### **16. Conclusioni: verso un modello europeo di tutele minime universali**

*La sentenza del Consiglio di Stato n. 2716/2026 segna un punto di equilibrio tra le specificità costituzionali dell'ordinamento italiano e le garanzie minime imposte dal diritto dell'Unione Europea. Il messaggio di fondo è chiaro: le "ragioni obiettive" che giustificano differenze di trattamento non possono essere meramente formali o astratte, ma devono essere sostanziali e proporzionate.*

*Il giudice di pace resta figura ontologicamente distinta dal magistrato professionale, con tutto ciò che ne consegue in termini di accesso, carriera e trattamento economico complessivo. Ma tale distinzione non autorizza l'esclusione totale da diritti che il diritto europeo qualifica come essenziali per ogni lavoratore: ferie retribuite, tutela previdenziale, risarcimento del danno per abuso di contratti a termine.*

*La decisione si inserisce in un più ampio movimento della giurisprudenza europea teso ad assicurare l'effettività delle tutele del lavoro, superando qualificazioni formali che rischiano di vanificare le garanzie eurounitarie. Come affermato dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 4 settembre 2025, C-660/24<sup>[xxvii]</sup>, «la clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, letta in combinato disposto con la clausola 4 dello stesso accordo, l'articolo 7 della direttiva 2003/88 e l'articolo 31, paragrafo 2, della Carta, osta a una normativa nazionale che subordini la partecipazione dei magistrati onorari a una procedura di valutazione per la conferma definitiva nelle funzioni all'esigenza di rinunciare al diritto alle ferie annuali retribuite relativo al rapporto di lavoro pregresso».*

*Resta da verificare se e in che misura la giurisprudenza amministrativa darà seguito a tale impostazione, estendendo le tutele riconosciute anche ad altri giudici onorari in situazione analoga, e se il legislatore nazionale riterrà opportuno intervenire per regolare organicamente la materia, prevenendo contenziosi seriali che potrebbero derivare dall'applicazione dei principi qui affermati. La riforma del 2017, con le successive modifiche del 2021, ha certamente migliorato la condizione dei giudici onorari attualmente in servizio, ma ha lasciato scoperti coloro che, come Maria Grazia Rinaldi, hanno prestato servizio per anni in assenza di qualsiasi tutela e sono cessati prima dell'entrata in vigore delle nuove garanzie.*

*La sentenza del Consiglio di Stato riconosce finalmente a tali soggetti le tutele che il diritto europeo impone, confermando il principio secondo cui la primazia del diritto dell'Unione opera anche nei confronti di consolidati orientamenti giurisprudenziali nazionali che, ancorché fondati su norme costituzionali, non possono tradursi in una negazione totale di diritti fondamentali riconosciuti a livello sovranazionale.*

---

## Note e riferimenti bibliografici

Costituzione della Repubblica Italiana, art. 106, comma 2.

[ii] 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».

[iii] Legge 21 novembre 1991, n. 374, «Istituzione del giudice di pace».

[iv] Direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999 relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato.

[v] Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

[vi] Corte di Giustizia UE, sentenza del 7 aprile 2022, causa C-236/20, Ministero della Giustizia e a. (Status dei giudici di pace italiani).

[vii] Corte di Giustizia UE, sentenza del 16 luglio 2020, causa C-658/18, Governo della Repubblica italiana (Status dei giudici di pace italiani).

[viii] TAR Lazio, Roma, sez. I, sentenze n. 7031/2023, n. 7037/2023 e n. 13243/2025.

[ix] Corte di Giustizia UE, sentenza del 16 luglio 2020, causa C-658/18.

[x] Corte di Giustizia UE, sentenza del 22 settembre 2022, causa C-518/20.

[xi] Cass. civ., sez. lav., 30 maggio 2025, ord. n. 14548.

[xii] Codice civile, art. 2115.

[xiii] Cass. civ., sez. lav., 3 febbraio 2014, sentenza n. 2642.

[xiv] Corte di Giustizia UE, sentenza del 7 aprile 2022, causa C-236/20.

[xv] D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 36, comma 5.

[xvi] Corte di Giustizia UE, sentenza del 7 aprile 2022, causa C-236/20.

[xvii] Corte di Giustizia UE, sentenza del 5 settembre 2025, causa C-253/24.

[xviii] D.l. 7 ottobre 2024, n. 131 (convertito con modificazioni dalla l. 29 novembre 2024, n. 166), art. 12.

[xix] Cass. civ., Sez. Un., 15 marzo 2016, sentenza n. 5072.

[xx] Cass. civ., sez. lav., 17 giugno 2024, sentenza n. 16778; Cass. civ., sez. lav., 26 settembre 2025, ord. n. 25522.

[xxi] Cass. civ., sez. VI, 7 dicembre 2016, ord. n. 25253.

[xxii] Corte di Giustizia UE, sentenza del 27 giugno 2024, causa C-41/23.

[xxiii] Cons. Stato, sez. VI, sentenza 30 gennaio 2024, n. 931; Cons. Stato, sez. VI, sentenza 19 marzo 2024, n. 2723; Cons. Stato, sez. VI, sentenza 3 febbraio 2021, n. 1062.

[xxiv] Corte di Giustizia UE, sentenza del 22 febbraio 2024, causa C-59/22.

[xxv] Corte di Giustizia UE, sentenza del 5 settembre 2025, causa C-253/24.

[xxvi] Cass. civ., sez. lav., 22 maggio 2024, ord. n. 13686.

[<sup>xxvii</sup>] Corte di Giustizia UE, sentenza del 4 settembre 2025, causa C-660/24.

---

\* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:  
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11773>