

La Corte costituzionale, in accoglimento di una questione sollevata dal T.a.r. per il Lazio, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge n. 67 del 1997, convertito in legge n. 135 del 1997, nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa.

Corte costituzionale, sentenza 9 dicembre 2020, n. 267 – Pres. Coraggio, Red. Petitti

Ordinamento giudiziario – Giudice di pace – Spese di patrocinio legale – Rimborso – Mancata previsione in favore dei giudici di pace – Illegittimità costituzionale *in parte qua*

È incostituzionale, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 18, comma 1, del decreto-legge n. 67 del 1997, convertito in legge n. 135 del 1997, nella parte in cui non prevede che il Ministero della giustizia rimborsi le spese di patrocinio legale al giudice di pace nelle ipotesi e alle condizioni stabilite dalla norma stessa (1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge n. 67 del 1997, convertito in legge n. 135 del 1997, nella parte in cui prevede il rimborso delle spese di patrocinio legale in favore dei giudici di pace. Tale norma così dispone: *“Le spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale e amministrativa, promossi nei confronti di dipendenti di amministrazioni statali in conseguenza di fatti ed atti connessi con l'espletamento del servizio o con l'assolvimento di obblighi istituzionali e conclusi con sentenza o provvedimento che escluda la loro responsabilità, sono rimborsate dalle amministrazioni di appartenenza nei limiti riconosciuti congrui dall'Avvocatura dello Stato. Le amministrazioni interessate, sentita l'Avvocatura dello Stato, possono concedere anticipazioni del rimborso, salva la ripetizione nel caso di sentenza definitiva che accerti la responsabilità”*.

Secondo la Corte è irragionevole che il rimborso delle spese di patrocinio sia riconosciuto – secondo il c.d. diritto vivente – al solo giudice “togato” (in quanto dipendente dello Stato) e non anche al giudice di pace, *“mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale, non condizionata dai rischi economici connessi ad eventuali e pur infondate azioni di responsabilità”*.

II. – La questione era stata sollevata dal T.a.r. per il Lazio, sezione I, con ordinanza 29 ottobre 2019, n. 12449. Nel giudizio principale la ricorrente, già assolta con sentenza definitiva da un'imputazione di corruzione in atti giudiziari per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni di giudice di pace, aveva impugnato il diniego del Ministero della giustizia sulla sua istanza di rimborso delle spese legali sostenute nel corso del procedimento penale. Tale

diniego era stato motivato con l'argomento per cui la norma di riferimento – come interpretata secondo il “diritto vivente” – prevede il rimborso solo per i giudici c.d. togati, e non anche per i giudici onorari.

Di seguito, in sintesi, il ragionamento seguito dalla Corte per pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale:

a) anzitutto, viene rigettata l'eccezione di inammissibilità per difetto di rilevanza, eccezione che era stata sollevata dalla difesa erariale sull'assunto per cui, nel caso di specie, il T.a.r. rimettente fosse privo della giurisdizione; sul punto, la Corte osserva quanto segue:

- a1) secondo la costante giurisprudenza costituzionale, per determinare l'inammissibilità della questione incidentale di legittimità costituzionale il difetto di giurisdizione del giudice *a quo* deve essere macroscopico, quindi rilevabile *ictu oculi* (sono citati, *ex plurimis*, i seguenti precedenti: sentenza 27 maggio 2020, n. 99, in *Foro it.*, 2020, I, 2197; sentenza 20 febbraio 2020, n. 24, in *Foro it.*, 2020, I, 1106; sentenza 19 ottobre 2018, n. 189, in *Giur. cost.*, 2018, 2108, con note di CAPONI e PROTO PISANI; sentenza 15 dicembre 2016, n. 269, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, II, 365, con nota di COMES; sentenza 29 maggio 2013, n. 106, in *Giur. cost.*, 2013, 1803; sentenza 20 maggio 1999, n. 179, in *Foro it.*, 1999, I, 1705, con nota di BENINI, in *Corriere giur.*, 1999, 830, con note di CARBONE e GIOIA, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 851, con nota di MAZZARELLI, in *Urb. e appalti*, 1999, 712, con nota di LIGUORI, in *Giust. civ.*, 1999, I, 2597, con nota di STELLA RICHTER, in *Appalti urbanistica edilizia*, 1999, 395, con nota di GISONDI, in *Riv. amm.*, 1999, 274, con nota di CACCIAVILLANI, in *Giur. it.*, 1999, 2155, con nota di DE MARZO, in *Le Regioni*, 1999, 804, con nota di CIVITARESE MATTEUCCI, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 1999, 873, con nota di BONATTI, ed in *Guida al dir.*, 1999, 22, 133, con nota di RICCIO; ordinanza 17 dicembre 2013, n. 318, in *Giur. cost.*, 2013, 5055; ordinanza 4 novembre 2011, n. 291, in *Giur. cost.*, 2011, 4111; ordinanza 4 giugno 1997, n. 167, in *Foro it.*, 1997, I, 3470, solo massima);
- a2) nella specie, osserva la Corte, il *petitum* avanzato dalla ricorrente nel giudizio *a quo* si fondava sulla natura subordinata del suo rapporto di servizio quale giudice di pace e, soprattutto, sull'equiparazione funzionale tra il magistrato onorario e il magistrato professionale, entrambi appartenenti all'ordine giudiziario;
- a3) in costanza di tali assunti, “la sussistenza della giurisdizione amministrativa non può essere esclusa *ictu oculi*”, anche in considerazione del fatto che, innanzi al giudice *a quo*, la difesa erariale non aveva sollevato l'eccezione di difetto di giurisdizione;

- b) viene poi rigettata un'ulteriore eccezione di inammissibilità, quella di insufficiente descrizione della fattispecie e di carente motivazione sulla rilevanza; in proposito, la Corte osserva che:
- b1) in virtù dell'autonomia tra il giudizio incidentale di legittimità costituzionale e il giudizio principale, la Corte può effettuare solo un *"controllo esterno"* sul requisito della rilevanza, ancora nei termini della *"non implausibilità"* della relativa motivazione (sono richiamate: sentenza 27 ottobre 2020, n. 224; sentenza 26 febbraio 2020, n. 32, in *Foro it.*, 2020, I, 3352, con nota di DEL GIUDICE, in *Guida al dir.*, 2020, 15, 50, con nota di FIORENTIN, in *Giur. it.*, 2020, 1773, con nota di DINACCI, in *Dir. pen. e proc.*, 2020, 985, con nota di NOTARO, in *Rass. avv. Stato*, 2019, 4, 43, con nota di STAGNO, in *Giur. cost.*, 2020, 224, con nota di GARGANI, ed in *Processo penale e giustizia*, 2020, 1154, con nota di SCACCIANOCE; sentenza 13 aprile 2017, n. 85, in *Giur. cost.*, 2017, 820, con nota di CANNIZZARO, ed in *Rass. trib.*, 2018, 198, con nota di URICCHIO; sentenza 24 ottobre 2016, n. 228, in *Giur. cost.*, 2016, 1804, con nota di ESPOSITO; ordinanza 19 maggio 2017, n. 117, in *Giur. cost.*, 2017, 1183, con nota di CARNEVALE; ordinanza 3 marzo 2016, n. 47, in *Corti umbre*, 2016, 224, con nota di POLENZANI);
- b2) nel caso di specie, la motivazione dell'ordinanza di rimessione supera vaglio di non implausibilità, mentre l'eccezione dell'Avvocatura, *"appuntandosi sull'inadeguata descrizione del nesso funzionale che integra il presupposto oggettivo del diritto al rimborso"*, deve considerarsi posta *"a valle"* delle questioni, viceversa limitate alla astratta titolarità soggettiva di quel diritto;
- c) venendo dunque al merito, la Corte preliminarmente si preoccupa di *"dimensionare"* correttamente la questione sollevata, *"onde garantirne l'aderenza alla fattispecie soggettiva del giudizio a quo"*; e quindi precisa che il *petitum* di accoglimento:
- c1) riguarda solo quel particolare funzionario onorario che è il giudice di pace;
- c2) si riferisce solo al comma 1 dell'art. 18 del decreto-legge n. 67 del 1997 (nonostante che l'ordinanza di rimessione aveva fatto menzione dell'intero art. 18), concernente appunto la titolarità del diritto al rimborso delle spese di patrocinio; per costante giurisprudenza della Corte, del resto, *"è possibile circoscrivere l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale ad una parte della disposizione censurata, se ciò è suggerito dalla motivazione complessiva dell'ordinanza di rimessione"* (sono richiamate: sentenza 23 ottobre 2020, n. 223, in *Diritto & Giustizia*, 2020; sentenza 18 aprile 2019, n. 97, in *Diritto &*

Giustizia, 2019, 73, 8, con nota di VALERINI; sentenza 9 febbraio 2017, n. 35, in *Foro it.*, 2017, I, 745, con nota di ROMBOLI, ed in *Giur. cost.*, 2017, 225, con note di VILLONE, ANZON DEMMIG e MANFRELLOTTI; sentenza 21 luglio 2016, n. 203, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2016, 789);

d) in punto di ricostruzione normativa e sistematica dell'istituto del rimborso delle spese di patrocinio, la Corte ricorda quanto segue:

- d1) l'applicazione di tale istituto, collegato al necessario accertamento negativo di responsabilità del dipendente statale, non è estensibile in via interpretativa a soggetti che, pur operando nell'interesse dell'amministrazione, sono posti al di fuori di un rapporto di impiego;
- d2) la norma che lo prevede ha carattere eccezionale, è di stretta interpretazione e non è suscettibile di estensione per analogia (sono citate: Cass., sez. I civ., sentenza 10 dicembre 2004, n. 23138, in *Fallimento*, 2005, 1246, con nota di FILIPPI; Cons. Stato, sez. IV, sentenza 13 gennaio 2020, n. 281);
- d3) in alcuni casi, tale estensione è stata operata direttamente dal legislatore, come avvenuto nel caso degli amministratori degli enti locali (art. 86, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dall'art. 7-bis, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito in legge n. 125 del 2015), nonostante che simile estensione era stata in precedenza esclusa dalla giurisprudenza proprio a causa della mancanza di un rapporto di impiego (sono qui richiamate: Cass. civ., sez. III, sentenza 25 settembre 2014, n. 20193, in *Foro it. Mass.*, 2014, 694; Cass., sez. lav., sentenza 1° dicembre 2011, n. 25690, in *Giust. civ. Mass.*, 2011, 12, 1711);
- d4) la disciplina del rimborso *"ha tratti peculiari nei giudizi di responsabilità amministrativa"*, per i quali, a norma dell'art. 31, comma 2, del codice di giustizia contabile (di cui al d.lgs. n. 174 del 2016), vige un regime particolare, nel quale *"il diritto al rimborso, di immediata attuazione giudiziale, non è esposto al rischio di compensazione in caso di proscioglimento nel merito"* (è qui richiamata, della stessa Corte, la recente sentenza 6 marzo 2020, n. 41, in *Foro it.*, 2020, I, 1474);
- d5) come da ultimo osservato dalla Consulta nella sentenza 31 luglio 2020, n. 189, il complessivo apparato normativo è *"volto a evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità"*; le norme che prevedono il rimborso attengono *"non al rapporto di impiego – e quindi alla competenza statale in materia di 'ordinamento civile' – bensì al rapporto di servizio"*;

- e) quanto alla figura del giudice di pace, la Corte ricorda che essa è stata istituita dalla legge n. 374 del 1991, a norma della quale *“L’ufficio del giudice di pace è ricoperto da un magistrato onorario appartenente all’ordine giudiziario”* (art. 1, comma 2), mentre l’art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 116 del 2017 (che ha approvato la riforma organica della magistratura onoraria) ha stabilito che *“L’incarico di magistrato onorario ha natura inderogabilmente temporanea, si svolge in modo da assicurare la compatibilità con lo svolgimento di attività lavorative o professionali e non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego”*;
- f) secondo la giurisprudenza costituzionale, *“la posizione giuridico-economica dei magistrati professionali non si presta a un’estensione automatica nei confronti dei magistrati onorari tramite evocazione del principio di eguaglianza, in quanto gli uni esercitano le funzioni giurisdizionali in via esclusiva e gli altri solo in via concorrente”*: questa affermazione è stata enunciata, dalla Corte, a proposito del trattamento economico dei componenti delle commissioni tributarie (ordinanza 30 giugno 1999, n. 272, in *Foro it.*, 2000, I, 323, nonché in *Corriere trib.*, 1999, 2223, con nota di GENOVESE) e per quello dei vice pretori onorari (ordinanza 8 novembre 2000, n. 479, in *Foro it.*, 2001, I, 756), ma è poi stata ripetuta anche per i giudici di pace, sia in tema di cause di incompatibilità professionale (sentenza 16 febbraio 2006, n. 60, in *Guida al dir.*, 2006, 13, 103, con nota di SACCHETTINI, ed in *Dir. & giustizia*, 2006, 11, 15, con nota di AGHINA), sia in ordine alla competenza per il contenzioso sulle spettanze economiche (ordinanza 6 luglio 2012, n. 174, in *Giur. cost.*, 2012, 2578);
- g) secondo la Corte di giustizia UE, il giudice di pace italiano rientra nella nozione di *“giurisdizione di uno degli Stati membri”*, in quanto organismo di origine legale, a carattere permanente, deputato all’applicazione di norme giuridiche in condizioni di indipendenza (sentenza 16 luglio 2020, C-658/18, U.X., in *Corriere giur.*, 2020, 1134, solo massima, nonché oggetto della News US n. 89 del 25 agosto 2020, cui si rinvia per ogni utile approfondimento in tema); in particolare, la Corte costituzionale ricorda che, con tale sentenza, la Corte di Lussemburgo ha statuito quanto segue:
- g1) considerate le modalità di organizzazione del lavoro, i giudici di pace italiani *“svolgono le loro funzioni nell’ambito di un rapporto giuridico di subordinazione sul piano amministrativo, che non incide sulla loro indipendenza nella funzione giudicante, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare”*;
- g2) riportata la figura del giudice di pace alla nozione di *“lavoratore a tempo determinato”*, le differenze di trattamento rispetto al magistrato professionale (con riferimento al tema specifico delle ferie annuali retribuite) non possono essere giustificate dalla sola temporaneità

dell'incarico, ma unicamente *“dalle diverse qualifiche richieste e dalla natura delle mansioni di cui detti magistrati devono assumere la responsabilità”*;

- g3) nell'ambito di tale valutazione comparativa, assume rilievo la circostanza che per i soli magistrati ordinari la nomina deve avvenire per concorso, a norma dell'art. 106, primo comma, Cost., e che a questi l'ordinamento riserva le controversie di maggiore complessità o da trattare negli organi di grado superiore;
- h) alla luce del richiamato quadro normativo e giurisprudenziale, la Corte costituzionale traccia la seguente ricostruzione dell'attuale figura del giudice di pace nel nostro ordinamento:
- h1) la qualifica *“onoraria”* del suo rapporto di servizio trova fondamento nel carattere non esclusivo dell'attività giurisdizionale svolta e nel livello di complessità degli affari trattati, giustificando l'*“eterogeneità”* del relativo *status*;
- h2) questi tratti peculiari, tuttavia, non incidono sull'*“identità funzionale”* dei singoli atti che il giudice di pace compie nell'esercizio della funzione giurisdizionale, anche *“per quanto appunto rileva agli effetti del rimborso di cui alla norma censurata”*;
- h3) la *ratio* dell'istituto del rimborso – che è quella di *“evitare che il pubblico dipendente possa subire condizionamenti in ragione delle conseguenze economiche di un procedimento giudiziario, anche laddove esso si concluda senza l'accertamento di responsabilità”* (così la recente sentenza n. 189 del 2020, cit.) – sussiste per l'attività giurisdizionale nel suo complesso, quale funzione essenziale dell'ordinamento giuridico, *“con pari intensità per il giudice professionale e per il giudice onorario”*;
- h4) il beneficio del rimborso delle spese di patrocinio *“ottiene non al rapporto di impiego [...] bensì al rapporto di servizio”* (sentenza n. 189 del 2020, cit.), trattandosi di un *“presidio della funzione, rispetto alla quale il profilo organico appare recessivo”*;
- h5) del resto – aggiunge la Corte – mentre la vecchia figura del giudice conciliatore era classificabile come *“un giudice minore”*, il giudice di pace *“si affianca alla magistratura ordinaria”*, ai fini di una più adeguata risposta alla sempre crescente domanda di giustizia (così sentenza 8 aprile 1993, n. 150, in *Foro it.*, 1993, I, 2113, con nota di MANZO);
- h6) inoltre, nei giudizi di rivalsa dello Stato a titolo di responsabilità civile, il giudice di pace non è oggi distinto da quello professionale, in quanto entrambi sono chiamati a rispondere anche per negligenza inescusabile (art.

7, comma 3, della legge n. 117 del 1988, nel testo modificato dall'art. 4, comma 1, della legge n. 18 del 2015);

- i) di conseguenza, conclude la Corte, attesa *“l'identità della funzione del giudicare, e la sua primaria importanza nel quadro costituzionale”*, è irragionevole che il rimborso delle spese di patrocinio sia dalla legge riconosciuto al solo giudice *“togato”* e non anche al giudice di pace, *“mentre per entrambi ricorre, con eguale pregnanza, l'esigenza di garantire un'attività serena e imparziale, non condizionata dai rischi economici connessi ad eventuali e pur infondate azioni di responsabilità”*;
- j) resta tuttavia fermo – precisa la Corte – che l'insorgenza del diritto al rimborso richiede sempre, anche per il giudice di pace, gli estremi oggettivi indicati dall'art. 18, comma 1, del decreto-legge n. 67 del 1997, ivi incluso, per giurisprudenza costante, *“l'esistenza di un nesso causale e non meramente occasionale tra la funzione esercitata e il fatto contestato”* (sono qui citate: Cass., sez. lav., 8 novembre 2018, n. 28597, in *Giust. civ. Mass.*, 2019; Cons. Stato, sez. IV, 28 settembre 2020, n. 5655).

III. – Per completezza, si consideri quanto segue:

- k) con la pronuncia qui in rassegna, la Corte costituzionale conferisce continuità al proprio orientamento, secondo cui è riscontrabile un'ontologica differenza tra i magistrati c.d. togati ed i magistrati onorari, alla luce dei principi costituzionali che disegnano un'univoca tradizione giuridica nazionale; tale orientamento, in particolare, risulta espresso da diversi precedenti, alcuni dei quali oggi ricordati dalla stessa Corte, di seguito indicati:
 - k1) Corte cost., sentenza n. 60 del 2006, cit., la quale ha affermato che *“la posizione dei magistrati che svolgono professionalmente ed in via esclusiva funzioni giurisdizionali non è raffrontabile a quella di coloro che svolgono funzioni onorarie, ai fini della valutazione del rispetto del principio di eguaglianza invocato dal giudice rimettente”*, dovendosi disciplinare in modo diverso situazioni diverse *“per evitare che un giudizio di forzata parificazione possa produrre, a sua volta, nuove e più gravi disparità di trattamento giuridico”*; ha, inoltre, aggiunto la Corte: *“Per tale ragione, non è possibile procedere ad una comparazione tra le cause di incompatibilità dettate dalla legge sull'ordinamento giudiziario per i magistrati ordinari e quelle previste dalla normativa speciale per i giudici di pace. In particolare, e con riferimento alla fattispecie oggetto del presente giudizio, non è produttivo rilevare l'inesistenza, per i magistrati ordinari, di cause di incompatibilità parentale, riferite a specifiche attività professionali extragiudiziarie. Ciò per la potenziale onnicomprensività della giurisdizione ordinaria, che renderebbe arbitraria qualunque indicazione specifica di attività professionali o economiche di parenti o affini del magistrato come causa di incompatibilità per lo*

- stesso*”, non mancando, peraltro, di rimarcare che *“Lo status del magistrato ordinario comprende [...] una serie di guarentigie che rende meno stringente l’esigenza di tutelare la sua indipendenza con lo strumento delle incompatibilità”*;
- k2) Corte cost., sentenza 8 giugno 2005, n. 220 (in *Foro it.*, 2005, I, 2252, nonché in *Guida al dir.*, 2005, 25, 16, con nota di SACCHETTINI), la quale – nel dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 8, comma 3, della legge n. 276 del 1997, nella parte in cui prevedeva che l’indennità fissa è ridotta del cinquanta per cento qualora il giudice onorario aggregato sia titolare di un reddito da lavoro autonomo, da lavoro subordinato o da pensione superiore a lire cinque milioni lordi mensili, anziché considerare allo stesso fine l’intera situazione reddituale risultante dalla dichiarazione dei redditi – ha affermato, in motivazione, tra l’altro, quanto segue: *“Muovendo dalla premessa – pacifica sia nella giurisprudenza di questa Corte sia nella giurisprudenza ordinaria – della natura non retributiva della indennità eventualmente spettante ai giudici onorari, può certamente riconoscersi al legislatore la facoltà di ancorare siffatta indennità, entro i limiti della non irragionevolezza, a parametri indipendenti da quelli, propri della retribuzione, connessi alla qualità e quantità del lavoro svolto”*;
- k3) Corte cost., ordinanza n. 479 del 2000, cit., secondo cui *“la posizione dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva funzioni giurisdizionali e quella dei magistrati onorari non sono fra loro raffrontabili ai fini della valutazione della lesione del principio di eguaglianza”*; in tale sede, peraltro, la Consulta ha negato la possibilità di effettuare alcun raffronto *“tra le posizioni delle varie categorie di magistrati onorari”* che operano *“a diverso titolo e in diversi uffici [...], trattandosi di una pluralità di situazioni, differenti tra loro, per le quali il legislatore nella sua discrezionalità ben può stabilire trattamenti economici differenziati”*, giungendo, quindi, alla conclusione che *“rientra [...] nella discrezionalità del legislatore stabilire se e quale indennità sia dovuta ai funzionari onorari per l’opera da essi prestata”* e che *“dalla situazione denunciata [...] nessuna lesione può derivare al buon andamento ed all’imparzialità dell’amministrazione della giustizia”*;
- k4) Corte cost., ordinanza n. 272 del 1999, cit., che ha dichiarato la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto tra l’art. 3 della legge n. 27 del 1981 e gli artt. 1 e 2 della legge n. 425 del 1984, laddove i componenti delle Commissioni tributarie sono esclusi dal beneficio dell’indennità *“perché i compensi dei giudici tributari - stabiliti già in misura fissa e aggiuntiva - non sono retribuzione, ma semplici emolumenti, la cui misura - riservata al magistero del legislatore - non incide*

sull'indipendenza del giudice; né la loro posizione è raffrontabile con quella dei magistrati che svolgono professionalmente e in via esclusiva le funzioni giurisdizionali”;

- 1) nella giurisprudenza amministrativa, per l'affermazione secondo cui *“nei confronti del giudice di pace si instaura un rapporto di servizio non coincidente con quello di pubblico impiego, seppure con sue proprie peculiarità, connesse alla peculiarità delle funzioni svolte”*, con conseguente marcata differenziazione rispetto al regime applicabile ai magistrati professionali, cfr., di recente, Cons. Stato, sez. V, sentenze 21 febbraio 2020, n. 1326 (in *Foro amm.*, 2020, 251, solo massima) e 9 dicembre 2020, n. 7771, che hanno affermato quanto segue:
 - 11) *la figura del funzionario onorario (categoria della quale fa parte il giudice di pace, secondo l'espressa previsione di cui all'art. 1, comma 2, della legge istitutiva n. 374 del 1991) “ricorre allorché esiste un rapporto di servizio volontario, con attribuzione di funzioni pubbliche, ma senza la presenza degli elementi caratterizzanti l'impiego pubblico”;*
 - 12) *i due rapporti in questione “si distinguono in base ai seguenti elementi : 1) la scelta del funzionario che, nell'impiego pubblico, viene effettuata mediante procedure concorsuali ed è dunque di carattere tecnico-amministrativo, mentre per le funzioni onorarie è di natura politico-discrezionale; 2) l'inserimento nell'apparato organizzativo della pubblica amministrazione che è strutturale e professionale per il pubblico impiegato e meramente funzionale per il funzionario onorario; 3) lo svolgimento del rapporto che, nel pubblico impiego, è regolato da un apposito statuto, mentre nell'esercizio delle funzioni onorarie è privo di specifica disciplina, quest'ultima potendo essere individuata unicamente nell'atto di conferimento dell'incarico e nella natura di tale incarico; 4) il compenso, che consiste in una vera e propria retribuzione, inerente al rapporto sinallagmatico costituito tra le parti, con riferimento al pubblico impiegato e che invece, riguardo al funzionario onorario, ha carattere meramente indennitario ed, in senso lato, di ristoro degli oneri sostenuti; 5) la durata del rapporto che, di norma, è a tempo indeterminato nel pubblico impiego ed a termine (anche se vi è possibilità di rinnovo dell'incarico) quanto al funzionario onorario”;*
 - 13) *con specifico riguardo alla natura indennitaria degli emolumenti percepiti dal giudice di pace, ed alle ricadute previdenziali, si è poi aggiunto quanto segue: “l'art. 54 Cost., costituendo l'unica fonte della disciplina costituzionale dell'attribuzione di funzioni pubbliche al cittadino al di fuori del rapporto di pubblico impiego, esclude qualsiasi connotato di sinallagmaticità tra esercizio delle funzioni e trattamento economico per tale esercizio. Ne consegue la natura indennitaria dell'erogazione erariale per l'esercizio di una funzione pubblica, così*

che il rapporto con il Ministero della Giustizia si colloca al di fuori del perimetro del rapporto di lavoro, e dunque anche al di fuori dell'ambito assistenziale e previdenziale previsto dall'art. 38 Cost.”;

- l4) *peraltro, ancora dal punto di vista previdenziale, “l'art. 2, comma 13, lett. l), della legge 28 aprile 2016, n. 57 (recante la delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria ed altre disposizioni sui giudici di pace), sensibile alle tematiche della sicurezza sociale di un funzionario onorario con connotati parzialmente professionali, indica, come principio direttivo, per il futuro, quello di «individuare e regolare un regime previdenziale ed assistenziale compatibile con la natura onoraria dell'incarico, senza oneri per la finanza pubblica, prevedendo l'acquisizione delle risorse necessarie mediante misure incidenti sull'indennità»”;*
- m) di recente, il T.a.r. per l'Emilia-Romagna, sezione I, con ordinanza 1° giugno 2020, n. 363 (in *Foro it.*, 2020, III, 549, nonché oggetto della News US n. 68 del 22 giugno 2020, cui si rinvia per ampi riferimenti di dottrina e di giurisprudenza) ha sollevato una questione pregiudiziale dinnanzi alla Corte di giustizia UE (tuttora pendente, ed allibrata al n. C-236/20), con formulazione dei seguenti quesiti interpretativi:
- m1) se gli artt. 20, 21, 31, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), le direttive n. 1999/70/CE sul lavoro a tempo determinato (clausole 2 e 4), n. 1997/81/CE sul lavoro a tempo parziale (clausola 4), n. 2003/88/CE sull'orario di lavoro (art. 7), e n. 2000/78/CE (artt. 1 e 2, comma 2, lett. a), in tema di parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, ostino all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana di cui alla legge n. 374 del 1991 ed al d.lgs. n. 92 del 2016, come costantemente interpretata dalla giurisprudenza, secondo cui i giudici di pace, quali giudici onorari, risultano – oltre che non assimilati, quanto a trattamento economico, assistenziale e previdenziale, ai giudici togati – completamente esclusi da ogni forma di tutela assistenziale e previdenziale garantita al lavoratore subordinato pubblico;
- m2) se i principi comunitari in tema autonomia e indipendenza della funzione giurisdizionale, e segnatamente l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ostino all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana, secondo cui i giudici di pace, quali giudici onorari, risultano – oltre che non assimilati, quanto a trattamento economico assistenziale e previdenziale, ai giudici togati – completamente esclusi da ogni forma di tutela assistenziale e previdenziale garantita al lavoratore subordinato pubblico;

m3) se la clausola 5 dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999, che figura in allegato alla direttiva n. 1999/70/CE, osti all'applicazione di una normativa nazionale, quale quella italiana, secondo cui l'incarico a tempo determinato dei giudici di pace quali giudici onorari, originariamente fissato in 8 anni (quattro più quattro), possa essere sistematicamente prorogato di ulteriori 4 anni senza la previsione, in alternativa alla trasformazione in rapporto a tempo indeterminato, di alcuna sanzione effettiva e dissuasiva.