

CASSA MUTUA NAZIONALE TRA I CANCELLIERI E I SEGRETARI GIUDIZIARI

Via Tronto n. 2 c/o Ministero della Giustizia – 00198 Roma
C.F. 97011390586 – PEC: cassacancellieri@postecert.it - www.cassamutuacancellieri.it

Roma, 14 aprile 2026

Prot. n. 183/2026

Al Ministro della Giustizia

On. Carlo Nordio
ministro.giustizia@giustiziacert.it

Al Capo di Gabinetto del Ministro

Cons. Antonio Mura
gabinetto.ministro@giustiziacert.it

Al Capo dell' Ufficio Legislativo

Prof. Nicola Selvaggi
archivio.legislativo@giustiziacert.it

Al Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia

Cons. Antonia Giammaria
prot.dag@giustiziacert.it

Al Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi

dott.ssa Lina Di Domenico
prot.dog@giustiziacert.it

Al Direttore Generale degli affari interni

dott.ssa Sabrina Mostarda
prot.dag@giustiziacert.it

Al Direttore Generale del personale e della formazione

dott.ssa Mariaisabella Gandini
dgpersonale.dog@giustiziacert.it

OGGETTO: RICHIESTA di interlocuzione istituzionale – Obbligo del Ministero della Giustizia di provvedere ai sensi dell'articolo 6, commi 3 e 4, della Legge 15 novembre 1973, n. 734, e dell'articolo 26, comma 21, della Legge 23 dicembre 1998, n. 448, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 289 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, operata dall'articolo 1, comma 812, della Legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di bilancio 2025) – Riserva di trasmettere diffida formale – Riserva di adire il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio.

PREMESSA

La presente richiesta si inserisce in un percorso di interlocuzione con il Ministero della Giustizia avviato dalla Cassa Mutua Nazionale tra i Cancellieri e i Segretari Giudiziari (di seguito anche “Cassa” o “Ente”) seguito all'entrata in vigore dell'articolo 1, comma 812, della legge 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di bilancio 2025), che ha abrogato l'articolo 289 del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (D.P.R. n. 115/2002), sopprimendo il contributo dello 0,9% dei crediti recuperati, destinato al finanziamento dell'Ente.

In tale contesto, e tenuto conto dei recenti avvicendamenti ai vertici del Dicastero, la scrivente Cassa, ritiene doveroso riprendere e rilanciare il dialogo istituzionale, dando conto delle precedenti iniziative e dei tentativi di interlocuzione rimasti, ad oggi, senza adeguato riscontro.

In particolare:

- con nota prot. n. 300/24 del 30 dicembre 2024, il Consiglio Centrale ha informato i soci e i Consigli Distrettuali dell'avvenuta abrogazione del contributo, esprimendo formale dissenso nel merito e nel metodo, e riservandosi di assumere tutte le iniziative necessarie a tutela dei diritti dei soci;

- con nota prot. n. 301/24 della medesima data, il Consiglio Centrale ha trasmesso il predetto comunicato direttamente al Ministro della Giustizia On. Carlo Nordio, al Viceministro Sen. Francesco Paolo Sisto, al Capo di Gabinetto, ai Capi Dipartimento e al Direttore Generale del Personale e della Formazione;

- con nota prot. n. 30/25, trasmessa via e-mail in data 31 gennaio 2025 e integrata il 3 febbraio 2025 (prot. n. 32/25), la Cassa ha rivolto al Capo Segreteria del Ministro una richiesta di intervento urgente e di incontro, allegando un testo di emendamento corredato di relazione illustrativa, volto a differire l'efficacia dell'abrogazione alla data dell'avvenuta trasformazione dell'Ente in forme di previdenza complementare, trasformazione ad oggi non ancora intervenuta;

- con nota prot. n. 39/25 del 7 febbraio 2025, analoga richiesta di intervento urgente è stata indirizzata al Capo di Gabinetto, al Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, al Direttore Generale del Personale e della Formazione, nonché al Capo del Dipartimento Affari di Giustizia;

- con nota prot. n. 283/25 del 1° ottobre 2025, infine, la Cassa ha trasmesso al Capo di Gabinetto, al Capo dell'Ufficio Legislativo, al Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria e al Capo di Gabinetto del Ministero dell'Economia e delle Finanze una articolata proposta di riforma dell'Ordinamento e del Regolamento dell'Ente, auspicando l'istituzione di un tavolo tecnico condiviso per lo studio e la definizione della stessa.

Nessuno dei suddetti atti di interlocuzione e impulso ha ricevuto, allo stato, un riscontro formale da parte del Ministero.

Gli avvicendamenti intervenuti ai vertici del Ministero inducono la scrivente Cassa a rinnovare la propria richiesta di interlocuzione, nella convinzione che le questioni rappresentate - attinenti alla sopravvivenza di un Ente mutualistico operante da un secolo a tutela del personale amministrativo direttivo della giustizia - meritino una risposta istituzionale adeguata e tempestiva.

Tutto ciò premesso, la scrivente Cassa, pur nella perdurante disponibilità al dialogo istituzionale, si vede costretta a rappresentare che, in assenza di un **riscontro formale entro il termine di quindici giorni** dal ricevimento della presente, sarà necessario procedere con l'inoltro di formale diffida al Ministero della Giustizia, con riserva, in ultima istanza, di adire il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio al fine di garantire la tutela dei diritti e degli interessi dell'Ente e dei suoi soci, attraverso l'adozione, da parte del Ministero, dei provvedimenti necessari a garantire forme di finanziamento alternative e congrue in favore della Cassa, in adempimento degli obblighi che continuano a gravare sull'Amministrazione ai sensi dell'articolo 6, commi 3 e 4, della Legge 15 novembre 1973, n. 734, e dell'articolo 26, comma 21, della Legge 23 dicembre 1998, n. 448, entrambi pienamente vigenti.

I. La Cassa mutua: natura, storia e sistema di finanziamento

La Cassa trae origine dalla Legge 17 marzo 1927, n. 361, che istituì l'Istituto Nazionale di Previdenza e Mutualità tra i Cancellieri e Segretari Giudiziari. La sua disciplina è stata successivamente riorganizzata dalla Legge 11 maggio 1951, n. 384 - che all'articolo 5 individua i mezzi finanziari dell'Ente -, modificata dalla Legge 24 febbraio 1953, n. 89, e dal Decreto Legge 17 settembre 1993, n. 364, convertito con Legge 15 novembre 1993, n. 458.

La Cassa è un ente pubblico di previdenza complementare e mutualità, posto sotto la vigilanza del Ministro della Giustizia ai sensi dell'articolo 2 del Regolamento approvato con D.P.R. 23 maggio 1952, n. 756.

L'articolo 5 della Legge 11 maggio 1951, n. 384 individua le entrate della Cassa nelle seguenti componenti: “1) dalle rendite provenienti dal patrimonio e dal fondo di riserva; 2) dalle offerte, lasciti o donazioni fatte dai soci o da altre persone ed enti a favore della Cassa e destinate a fini particolari; 3) da una ritenuta straordinaria dell'uno per cento sullo stipendio e sugli altri assegni di carattere continuativo, percepiti al netto dai cancellieri e segretari giudiziari”.

Il contributo dello 0,9% sui proventi giudiziari non è menzionato nell'articolo 5 della L. 384/1951, che disciplina esclusivamente le tre voci di entrata sopra indicate. Il fondamento normativo del contributo dello 0,9% risiede invece nell'articolo 6, commi 3 e 4, della Legge 15 novembre 1973, n. 734, che fa espressamente salve le norme di assegnazione di quote dei proventi giudiziari a favore di fondi di previdenza, e nella successiva catena normativa che ne ha regolato la sopravvivenza, culminata nell'articolo 26, comma 21, della Legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Tale contributo costituisce dunque una fonte di finanziamento aggiuntiva rispetto a quelle originariamente previste dalla legge istitutiva, introdotta per via normativa separata e con fondamento autonomo.

II. La catena normativa del contributo dello 0,9%: ricostruzione

a) La norma madre: articolo 6, commi 3 e 4, Legge 15 novembre 1973, n. 734

L'articolo 6 della Legge 15 novembre 1973, n. 734, al comma 1, prevede che i proventi contravvenzionali, le pene pecuniarie e le somme ricavate dalla vendita di beni confiscati vadano versati integralmente al bilancio dello Stato.

Il comma 2 abroga tutte le disposizioni che prevedono la ripartizione di tali somme a favore del personale statale. Tuttavia, **il comma 3 fa espressamente salve le norme che dispongono le assegnazioni di una quota dei proventi e delle somme di cui al primo comma a favore di fondi di previdenza.**

Il comma 4 dispone che tali quote *“vanno assegnate ad apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero competente per la successiva erogazione agli aventi diritto”*.

Questa norma - mai abrogata dalla L. 207/2024 - costituisce il fondamento giuridico primario e tuttora vigente dell'obbligo di contribuzione a favore della Cassa, come confermato dall'articolo 290 del D.P.R. 115/2002 che richiama espressamente l'articolo 6, quarto comma, della legge 15 novembre 1973, n. 734 quale base legale del meccanismo di liquidazione.

b) La vicenda abrogativa degli anni '90 e la condizione risolutiva

L'articolo 9, comma 1, della Legge 24 dicembre 1993, n. 537, aveva introdotto un'abrogazione generale di numerose disposizioni, con possibili effetti anche sulla componente previdenziale. Tale effetto fu corretto dall'articolo 10 del D.L. 8 agosto 1996, n. 437, convertito con modificazioni dalla Legge 24 ottobre 1996, n. 556, che aggiunse all'articolo 9, comma 1, L. 537/1993 le parole «escluse quelle aventi natura previdenziale o assistenziale», con effetto retroattivo dal 1° gennaio 1994.

L'articolo 55, comma 2, della Legge 27 dicembre 1997, n. 449, abrogò l'articolo 10 del D.L. 437/1996 con effetto dal 1° gennaio 1998. Tuttavia, l'articolo 26, comma 21, della Legge 23 dicembre 1998, n. 448, intervenne stabilendo che:

“L'abrogazione dell'articolo 10 del decreto-legge 8 agosto 1996, n. 437, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 ottobre 1996, n. 556, disposta dall'articolo 55, comma 2, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, ha effetto dalla data di trasformazione in forme di previdenza complementare dei trattamenti erogati da associazioni, enti ed organismi aventi natura o con finalità previdenziale o assistenziale.”

Tale disposizione – **norma di rinvio condizionato dell'effetto abrogativo, pienamente vigente – subordina la definitiva cessazione della salvaguardia previdenziale alla trasformazione in forme di previdenza complementare.**

Tale **trasformazione**, per la Cassa mutua, **non è mai intervenuta**. L'articolo 26, comma 21, L. 448/1998 non è mai stato abrogato e continua a operare.

c) La codificazione nell'articolo 289 D.P.R. 115/2002 e la sua abrogazione

L'articolo 289 del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, aveva ricondotto a sistema il contributo dello 0,9%, recependo la condizione risolutiva già introdotta dalla L. 448/1998: *“Fino alla data di trasformazione in forme di previdenza complementare dei trattamenti erogati dalla cassa previdenza dei cancellieri, a questa spetta lo 0,9 per cento sui crediti recuperati [...]”*.

L'articolo 1, comma 812, della Legge 30 dicembre 2024, n. 207 ha abrogato l'articolo 289 D.P.R. 115/2002 con effetto dal 1° gennaio 2025.

Tale norma abrogativa ha eliminato la disposizione attuativa del meccanismo, ma non ha toccato: (a) l'articolo 6, commi 3 e 4, L. 734/1973, che rimane il fondamento primario dell'obbligo di assegnazione; (b) l'articolo 290 D.P.R. 115/2002, che richiama tuttora l'articolo 6, comma 4, L. 734/1973; (c) l'articolo 26, comma 21, L. 448/1998, che condiziona la definitiva cessazione della salvaguardia alla trasformazione mai avvenuta.

III. Le conseguenze dell'abrogazione e i profili di criticità

a) Violazione della condizione risolutiva

La L. 207/2024 abroga la norma attuativa (articolo 289) in assenza del verificarsi della condizione risolutiva – la trasformazione in previdenza complementare – che la L. 448/1998 aveva posto come presupposto indefettibile per la definitiva cessazione della salvaguardia previdenziale. Si tratta di un'abrogazione che contrasta con la logica sistematica dell'ordinamento e con la volontà espressa del legislatore del 1998.

b) Persistenza dell'obbligo ex articolo 6, commi 3 e 4, L. 734/1973

L'abrogazione dell'articolo 289 D.P.R. 115/2002 ha eliminato la modalità attuativa del contributo, ma non l'obbligo primario di assegnazione dei proventi giudiziari ai fondi previdenziali, che continua a gravare sul Ministero della Giustizia in forza dell'articolo 6, commi 3 e 4, L. 734/1973. Il Ministero è dunque tenuto a individuare, mediante decreto dirigenziale ex articolo 290 D.P.R. 115/2002 - anch'esso vigente - forme alternative di adempimento di tale obbligo.

c) Contraddittorietà con il giudicato

L'abrogazione è intervenuta a pochi mesi dalla sentenza del Tribunale Ordinario di Roma, Sez. II Civile, n. 17795 del 4 dicembre 2023 (G.U. dott.ssa Canonaco), che aveva condannato il Ministero al pagamento di euro 4.022.569,25 a titolo di contributo residuo per le annualità 2012-2018, riconoscendo la piena legittimità e doverosità del contributo.

d) Lesione dei diritti dei soci e disparità di trattamento

I soci che cesseranno dal servizio successivamente al 1° gennaio 2025 percepiranno prestazioni sensibilmente inferiori rispetto ai colleghi già cessati, pur avendo versato contributi analoghi per l'intera durata del rapporto. Tale disparità, basata su un elemento meramente temporale e casuale, è priva di qualsiasi giustificazione obiettiva.

IV. Profili di illegittimità costituzionale

a) Articolo 3 Costituzione - Ragionevolezza e uguaglianza

L'irragionevole disparità di trattamento tra soci che cessano prima e dopo il 1° gennaio 2025 viola il principio di ragionevolezza costantemente riaffermato dalla Corte Costituzionale. La mancata previsione di misure transitorie o di salvaguardia aggrava il profilo di illegittimità.

b) Articolo 38 Costituzione - Tutela previdenziale

La Corte Costituzionale ha riconosciuto che la previdenza complementare rientra nell'ambito di tutela dell'articolo 38 Costituzione. L'abrogazione compromette la sostenibilità di un Ente centenario, frustrando aspettative giuridicamente qualificate dei soci che hanno contribuito per decenni.

c) Articolo 97 Costituzione – Buon andamento e affidamento legittimo

L'abrogazione, intervenuta pochi mesi dopo una sentenza di condanna del Ministero e in assenza della condizione risolutiva prevista dall'ordinamento, viola il principio di coerenza dell'azione amministrativa e il legittimo affidamento dei soci.

La Cassa Mutua, richiamando la precedente nota prot. n. 39/25 del 7 febbraio 2025 rimasta senza riscontro, **richiede formalmente** a codesto Ministero di provvedere entro **quindici giorni** dal ricevimento, nei seguenti termini graduati:

In via principale:

Si richiede l'adozione di iniziativa normativa volta a inserire nel primo veicolo legislativo utile una disposizione che:

- ripristini integralmente il contributo dello 0,9% in attuazione dell'articolo 6, commi 3 e 4, L. 734/1973, ovvero
- disponga che l'abrogazione di cui all'articolo 1, comma 812, L. 207/2024 abbia effetto dalla data di effettiva trasformazione della Cassa in forma di previdenza complementare, in conformità all'articolo 26, comma 21, L. 448/1998, ovvero
- preveda un contributo sostitutivo di entità congrua, assegnato mediante decreto ministeriale *ex* articolo 6, comma 4, L. 734/1973, a un apposito capitolo del bilancio del Ministero della Giustizia, in misura tale da garantire la sostenibilità economica della Cassa.

In via subordinata:

Si richiede l'adozione, entro il medesimo termine, di decreto dirigenziale *ex* articolo 290 D.P.R. 115/2002 – norma ancora vigente – che individui forme alternative di adempimento dell'obbligo di assegnazione previsto dall'articolo 6, commi 3 e 4, L. 734/1973, con contestuale impegno formale del Ministero a garantire risorse congrue per l'esercizio in corso e per quelli successivi.

In via ulteriormente subordinata:

Si richiede l'apertura immediata di un tavolo tecnico tra il Ministero e la Cassa per la definizione concertata di misure strutturali di sostegno, con impegno formale a pervenire a soluzioni concrete entro novanta giorni.

V. Richiesta urgente di interlocuzione ed eventuale successiva diffida ad adempiere

Con la presente, la Cassa fa richiesta a codesto Ministero della Giustizia di dare seguito alle diverse richieste di interlocuzione entro quindi giorni dal ricevimento della presente onde scongiurare la formulazione di una diffida formale e messa in mora al cui eventuale esito negativo la Cassa si riserva di adire il Tribunale Amministrativo Regionale di competenza.

In attesa di urgente riscontro, si porgono cordiali saluti.



La Presidente
Dotessa Marta Merendino