



## AUTONOMIA&INDIPENDENZA

### TAVOLO TECNICO:

L'APPLICAZIONE ALLE MAGISTRATURE ED  
ALL'AVVOCATURA DELLO STATO DEL MASSIMALE  
CONTRIBUTIVO E LE ULTERIORI CRITICITA'  
DELL'ATTUALE SISTEMA PREVIDENZIALE.

## LA PIATTAFORMA DELLE RIVENDICAZIONI

### 1. LE PREMESSE.

Com'è noto l'art. 2 comma 18 della L. n. 335/95 prevede che per i lavoratori privi di anzianità contributiva che si iscrivono a far data dal 1.1.1996 a forme pensionistiche obbligatorie è stabilito un massimale annuo della base contributiva e pensionabile (di seguito, massimale contributivo).



Tale norma, destinata ad essere applicata a tutte le gestioni previdenziali per le pensioni soggette interamente al sistema contributivo, si applica anche alle Magistrature ed all'Avvocatura dello Stato (limitatamente ai dipendenti privi di anzianità contributiva ante 1996) come può evincersi dall'art. 11 del D.Lgs. n. 165/97 con cui sono stati "armonizzati" ai principi ispiratori della c.d. Riforma Dini i trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici non contrattualizzati.

Tuttavia, nonostante il notevole impatto di siffatte disposizioni sui prelievi contributivi e, soprattutto, sui futuri trattamenti previdenziali dei Magistrati e degli Avvocati dello Stato privi di anzianità contributiva ante 1996, non è stata tempestivamente attuata la ricognizione delle singole posizioni contributive (con conseguente rischio di operare indebiti prelievi contributivi per la quota eccedente rispetto al massimale contributivo, sia per la quota a carico del lavoratore sia per la quota a carico del datore di lavoro), non è stato attivato il c.d. secondo pilastro della previdenza con la costituzione di un fondo di previdenza complementare di categoria e non sono state adeguatamente approfondite le ricadute sui giovani Magistrati ed Avvocati dello Stato delle varie riforme intervenute sui requisiti di collocamento a riposo e sui trattamenti previdenziali.

## **2. LE FINALITA'.**

Alla luce di quanto premesso, con il presente documento *Autonomia&Indipendenza* si propone di delineare gli obiettivi che dovranno essere perseguiti per assicurare piena tutela ai Magistrati ed agli Avvocati dello Stato assunti successivamente al 1.1.1996 nell'ambito di un leale, costruttivo e proficuo confronto con tutti gli altri soggetti istituzionali coinvolti.

In particolare tali obiettivi, ove auspicabilmente recepiti dal Comitato Intermagistrature, dovranno essere perseguiti nell'ambito del costituendo Tavolo Tecnico con le Amministrazioni di competenza (Presidenza del Consiglio, Ministero della Giustizia, Ministero della Difesa, M.E.F., I.N.P.S., COVIP, Istituto Nazionale di Previdenza e Mutualità fra Magistrati Italiani), oltre che con il C.S.M., il Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa, il Consiglio di Presidenza della Corte dei Conti e il Consiglio della Magistratura Militare.

## **3. LA PIATTAFORMA RIVENDICATIVA.**

Per la migliore tutela delle Magistrature e dell'Avvocatura dello Stato *Autonomia&Indipendenza* auspica che nell'ambito del Comitato Intermagistrature venga recepita e successivamente sottoposta all'attenzione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti la seguente piattaforma di rivendicazioni:



## **1. Delimitazione dell'area di effettiva applicabilità del massimale contributivo.**

Si rende necessario, alla luce di quanto previsto dall'art. 1 comma 280 della recente L. n. 208/15 ed anche della ricognizione delle posizioni contributive avviata da alcune delle Amministrazioni datrici di lavoro, procedere ad individuare – ed a restringere quanto più possibile - la platea dei Magistrati e degli Avvocati dello Stato assunti dopo il 31.12.1995 cui sia effettivamente applicabile il massimale contributivo.

In particolare, occorrerà verificare che a seguito delle ricognizioni delle posizioni contributive avviate o già definite dalle Amministrazioni rispettivamente competenti sia stata esclusa, come previsto dalla legge suindicata e dalle vigenti circolari I.N.P.S., l'applicabilità del massimale contributivo a tutti i soggetti che abbiano dichiarato di essere – e siano effettivamente - in possesso di anzianità contributive pregresse e, in particolare, a tutti i soggetti che abbiano dichiarato di aver proceduto al riscatto anche solo parziale del corso di laurea frequentato in tutto od in parte ante 1996 (limitandosi ad esempio a richiedere il riscatto di un singolo mese del corso di studi) ed ai soggetti che, pur avendo chiesto di riscattare l'intero corso di studi iniziato ante 1996, si siano avvalsi della rateizzazione del dovuto ed abbiano versato una sola rata.

Inoltre, tenuto conto della formulazione del suindicato art. 1 comma 280, occorrerà verificare che, nel caso di richiesta di riscatto non seguita da comunicazione al datore di lavoro dell'avvenuta presentazione della richiesta di riscatto (o di comunicazione al datore di lavoro eseguita in epoca successiva al superamento del massimale), le Amministrazioni di competenza non applichino il massimale a far data dal mese successivo alla presentazione della richiesta di riscatto, anche a prescindere dall'epoca dell'avvenuta comunicazione al datore di lavoro.

Ancora, tenuto conto del ritardo con cui le varie Amministrazioni hanno avviato la ricognizioni delle posizioni contributive, della particolare natura e finalità del prelievo contributivo, della mancata costituzione allo stato dei fondi di previdenza complementari pur normativamente previsti ed anche dei principi generali enucleabili dall'art. 8 del D.P.R. n. 818/57, si renderà necessario prevedere una disposizione transitoria in relazione al già citato art. 1 comma 280 e, segnatamente, si renderà necessario prevedere che le dichiarazioni circa l'esistenza di anzianità contributive pregresse effettuate entro il termine allo scopo concesso dalle Amministrazioni di competenza determinino l'inapplicabilità del massimale sin dal superamento dello stesso.

Deve peraltro sottolinearsi come l'impatto economico di una simile disposizione transitoria sia minimo ed anzi come la stessa potrebbe risultare vantaggiosa anche per le stesse Amministrazioni: tale norma infatti eviterebbe (o comunque ridurrebbe significativamente) gli inevitabili contenziosi per la ripetizione degli indebiti prelievi maggiorati dagli interessi a far data dagli indebiti stessi, eviterebbe inoltre gli eventuali giudizi di responsabilità erariale (aventi ad oggetto vuoi i prelievi indebitamente operati ai lavoratori e le conseguenti ripetizioni vuoi, se operati, anche gli indebiti versamenti ultra massimale della quota di contribuzione a carico del datore di lavoro) ed avrebbe infine efficacia estremamente limitata nel tempo (atteso che la positiva dichiarazione circa l'esistenza di eventuali anzianità contributive pregresse al 1.1.1996, oltre a costituire ipotesi via via sempre più residuale, deve ormai essere effettuata all'atto dell'assunzione in servizio).



## **2. Elevazione dell'importo del massimale contributivo.**

Si rende necessario, in considerazione dei principi costituzionali di autonomia ed indipendenza della Magistratura e delle dinamiche di evoluzione stipendiale delle Magistrature e dell'Avvocatura dello Stato, prevedere un più elevato importo del massimale contributivo applicabile a tali categorie di lavoratori.

E' infatti pacifico che, anche e soprattutto per garantire il rispetto dell'art. 38 Cost. circa l'adeguatezza delle pensioni che i lavoratori hanno diritto di percepire, l'importo del massimale sia stato determinato ad un livello tale da non essere mai raggiunto dalla massima parte dei dipendenti del settore pubblico e privato ovvero per essere raggiunto e superato solo per un piccolo periodo del rapporto di lavoro.

Se così non fosse stato, non sarebbe stato evidentemente raggiunto il necessario contemperamento tra le diverse finalità ed i diversi principi costituzionalmente applicabili in materia, dovendosi garantire appunto un equo contemperamento tra il perseguimento dell'equilibrio finanziario dello Stato e l'adeguatezza (intesa anche come coerenza con l'importo delle retribuzioni percepite e dei contributi versati) delle pensioni erogate.

Tuttavia tale contemperamento non risulta pienamente attuato con riferimento alle Magistrature ed all'Avvocatura dello Stato, giacché le dinamiche stipendiali di tali categorie (come anche quelle, ad esempio, dei parlamentari) determinano il superamento del massimale, per come attualmente quantificato, per un non breve periodo del rapporto di servizio (per la Magistratura ordinaria a partire all'incirca dal tredicesimo anno successivo all'assunzione, per la Magistratura contabile e per la Magistratura amministrativa ancor prima).

Ecco quindi che il contemperamento raggiunto per le altre categorie di lavoratori non risulta raggiunto per le Magistrature e l'Avvocatura dello Stato, in relazione alle quali la finalità di equilibrio finanziario del sistema pensionistico risulta del tutto predominante rispetto agli altri principi costituzionalmente tutelati in materia pensionistica.

Per tali ragioni riteniamo che per le Magistrature e l'Avvocatura dello Stato occorra prevedere un importo maggiore del massimale contributivo in modo che, anche per tali categorie, ricada nell'ambito di applicazione del massimale un minor periodo del rapporto di lavoro.

Deve peraltro sottolinearsi che tale soluzione "negoziale" potrebbe presentare dei vantaggi anche per l'Amministrazione, consentendo il versamento di maggiori contributi da parte di soggetti ormai rientranti a pieno titolo nel c.d. sistema contributivo; né è a dirsi che l'Amministrazione perderebbe in tal modo il vantaggio "netto" del venir meno dell'obbligo di versamento della quota di contributi a carico del datore di lavoro, atteso che la costituzione del fondo di previdenza complementare di categoria (che le Magistrature e l'Avvocatura rivendicheranno con forza) determinerebbe comunque l'obbligo per il datore di versare quota parte dei contributi e di esporsi al rischio di impiego delle risorse del fondo (dovendosi necessariamente prevedere apposite garanzie di rendimento, analogamente a quanto previsto, come di seguito esposto, dai regolamenti di alcuni fondi già costituiti).



Ne deriva che la determinazione di un importo maggiore del massimale contributivo, eventualmente anche previa ricognizione della disciplina applicata ai Parlamentari (per i quali non consta la previsione di alcun massimale) ed agli altri alti Dirigenti pubblici (per alcuni dei quali pare essere previsto un massimale superiore; si veda la circolare I.N.P.S. n. 20/14, par. 18), potrebbe garantire un'equa ponderazione dei reciproci interessi.

Di più: la previsione per le Magistrature di un importo più elevato del massimale contributivo consentirebbe di evitare i possibili contenziosi fondati sul fatto che, a differenza delle altre categorie di lavoratori la cui retribuzione supera per un periodo apprezzabile l'attuale massimale contributivo, trattasi di categorie di dipendenti pubblici non contrattualizzati in relazione a cui occorre dare piena tutela al principio costituzionale di autonomia ed indipendenza del potere giudiziario.

Deve infatti evidenziarsi che, com'è noto, l'esclusione dall'area della contrattazione collettiva per le Magistrature ha già giustificato l'opportuna adozione di apposite normative sugli adeguamenti stipendiali, proprio al fine di evitare che la Magistratura, quale potere autonomo dello Stato, dovesse negoziare con altri poteri dello Stato l'importo della propria retribuzione.

Ne discende che analogo principio ben potrebbe e dovrebbe giustificare l'adozione di apposite normative sul trattamento previdenziale, anche per evitare, oltre che la contrattazione con gli altri poteri dello Stato, inopportune ipotesi di collegamento tra la Magistratura (collettivamente intesa come categoria e non come singolo Magistrato) ed i soggetti privati che gestirebbero concretamente le risorse del fondo di previdenza complementare di categoria (fondo presso cui inevitabilmente confluirebbero, in caso di mancata elevazione dell'importo del massimale, una gran parte dei "contributi" versati dai Magistrati).

Peraltro, proprio a sottolineare l'evidente collegamento tra la materia previdenziale ed i principi costituzionalmente dettati per la Magistratura, deve segnalarsi che, anche a seguito della ricognizione delle posizioni contributive avviata dal Ministero della Giustizia, è stata aperta dal C.S.M. un'apposita pratica avente appunto ad oggetto tutti i profili che attengono ai requisiti di collocamento a riposo dei Magistrati ordinari.

### **3. Attivazione di adeguate forme di previdenza complementare.**

Si rende necessario, ad oltre vent'anni dall'entrata in vigore della Riforma Dini del 1995, realizzare anche per le Magistrature e l'Avvocatura dello Stato il secondo pilastro della previdenza previsto da tale riforma, costituendo per tali categorie di lavoratori un fondo di previdenza complementare di categoria sul modello di quello già costituito, nel settore pubblico, dalla Banca d'Italia e dalla C.O.N.S.O.B.

Al riguardo è noto come attualmente pendano diversi contenziosi di alcune categorie di dipendenti pubblici basati sulla mancata attivazione del c.d. secondo pilastro della previdenza complementare.

In tale contesto le Magistrature e l'Avvocatura dello Stato ritengono doveroso richiedere con urgenza la costituzione di un unico fondo di previdenza complementare di categoria sul modello di quelli già costituiti in seno alle suindicate Autorità Amministrative Indipendenti.

Si sottolinea peraltro che le ragioni di urgenza sottese a questa richiesta ben possono essere soddisfatte ove si considerino le vigenti prescrizioni circa le modalità di costituzione delle forme



pensionistiche volontarie di cui all'art. 3 comma 2 del D.Lgs. n. 252/05 (secondo cui i dipendenti pubblici non contrattualizzati possono costituire tali forme secondo le norme dei rispettivi ordinamenti o, in mancanza, mediante accordi tra i dipendenti stessi promossi da loro associazioni) e l'esistenza, per la Magistratura ordinaria, di un Istituto di Mutualità e Previdenza che, adeguatamente riorganizzato, ben potrebbe assolvere a detta finalità in piena armonia con le proprie finalità istitutive.

All'evidenza il regolamento di tale costituendo fondo (e, in particolare, la misura di contribuzione a carico del datore di lavoro) dipenderà anche da quanto sarà deliberato in ordine all'elevazione dell'importo del massimale contributivo, essendo ovvio che altro è disciplinare un fondo destinato a gestire una quota oltremodo rilevante del risparmio previdenziale di tali categorie di lavoratori altro è disciplinare un fondo destinato a gestire una quota tutto sommato potenzialmente residuale di tale risparmio.

Ad ogni modo, analogamente a quanto previsto per i fondi di categoria costituiti dalle suindicate Autorità Amministrative Indipendenti, dovranno comunque essere previste, tra l'altro, una quota di contribuzione posta a carico del datore di lavoro, adeguate garanzie di rendimento fondate sull'effettivo andamento della dinamica inflattiva e modulate a seconda dell'investimento delle risorse nell'azionario ovvero nell'obbligazionario, idonee e predeterminate forme di indicizzazione delle future prestazioni, chiari e predeterminati coefficienti di conversione in rendita delle prestazioni.

Inoltre, in considerazione del fatto che si renderà presumibilmente necessario gestire anche la ripetizione dei contributi indebitamente prelevati oltre il massimale da alcune Amministrazioni, l'urgente costituzione di detto fondo potrebbe consentire di far confluire nello stesso – su base volontaria – quota parte degli indebiti prelievi contributivi (ad esempio quelli eseguiti a carico di soggetti non aventi anzianità contributiva ante 1996, neanche a seguito di riscatto), così ulteriormente riducendo l'area del possibile contenzioso.

#### **4. Restituzione degli indebiti prelievi contributivi accertati.**

Si rende necessario, a seguito dell'avvenuta delimitazione della platea di Magistrati ed Avvocati dello Stato cui è applicabile il massimale, procedere all'immediata ricognizione degli effettivi prelievi indebitamente operati dalle diverse amministrazioni oltre il massimale ed alla successiva restituzione di quanto indebitamente prelevato maggiorato degli interessi maturati dalla data dell'indebito prelievo.

Proprio in un'ottica di leale e fattiva collaborazione riteniamo quindi che corrisponda all'interesse di entrambe le parti delimitare quanto più possibile l'area di applicazione del massimale, giacché tale area coincide sostanzialmente con quella degli indebiti prelievi (indebiti peraltro presumibilmente molto consistenti).

Per questo motivo riteniamo utile sottolineare come vadano attentamente valorizzate le ipotesi di "sanatoria" secondo noi previste dalla Legge di Stabilità, come debba essere previsto un apposito regime transitorio per gli accrediti di contribuzione figurativa richiesti quanto meno entro il termine



concesso dalle Amministrazioni per la ricognizione delle posizioni contributive, come debba essere adeguatamente ponderata l'opportunità di prevedere l'elevazione, per le Magistrature e l'Avvocatura dello Stato, dell'importo del massimale contributivo e come debba essere prevista la possibilità di optare per il conferimento nel costituendo fondo di previdenza di categoria degli indebiti prelievi che vengano accertati (si rimanda al riguardo alle rivendicazioni di cui ai punti nn. 1, 2 e 3).

In ogni caso, al fine di evitare molteplici contenziosi si renderà necessario attivarsi con urgenza per delimitare l'area di applicabilità del massimale contributivo e prevedere quindi l'immediata e non rateizzata restituzione dei contributi indebitamente prelevati e dei relativi interessi ai Magistrati ed agli Avvocati dello Stato cui sarà applicabile il massimale contributivo (restituzione che, per evitare un contenzioso inutilmente oneroso, dovrà al più tardi avvenire entro il 2016).

**5. Individuazione di adeguate tutele a fronte dell'innalzamento dell'età di accesso alla Magistratura ordinaria e della riduzione a 70 anni dell'età di collocamento a riposo.**

Si rende infine necessario, in un'ottica generale, approfondire e quindi prevedere adeguate forme di tutela per la Magistratura ordinaria a seguito dell'innalzamento dell'età di accesso alla carriera e della recente modifica legislativa sul limite di età per il collocamento a riposo.

Com'è noto, a seguito della trasformazione del concorso per l'accesso alla Magistratura ordinaria in un concorso di secondo grado, l'età dei nuovi magistrati è notevolmente aumentata, passando da una media di 27/28 anni ad una media di 33/35 anni (si rimanda sul punto al DDL Ferranti attualmente pendente alla Camera dei Deputati).

Orbene, se si considera che i nuovi Magistrati provengono per la gran parte dalle Scuole di Specializzazione (e che quindi non vantano pregresse anzianità contributive, se non a seguito di riscatto), è evidente come la recente riduzione a 70 anni dell'età prevista per l'obbligatorio collocamento a riposo comporti per loro, già interamente soggetti al sistema contributivo, un'ulteriore riduzione dell'entità della futura pensione.

Riteniamo dunque che, nell'ambito del Tavolo Tecnico, debba essere adeguatamente approfondita la necessità di offrire anche ai giovani magistrati adeguate forme di tutela, quali l'approvazione del D.D.L. Ferranti ovvero un innalzamento (quanto meno a 72 anni) del limite per il collocamento a riposo, ovvero quali la previsione di aumenti figurativi della base imponibile (sulla falsariga di quanto previsto per le Forze dell'Ordine) o di particolari benefici per procedere al riscatto (come, ad esempio, la possibilità di pagare la prima rata del riscatto quanto meno a decorrere dal primo scatto stipendiale successivo all'assunzione).