



**News n. 31 dell'8 aprile 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Rimessa alla Corte costituzionale, anche dal T.a.r. per il Lazio, la q.l.c. relativa alla normativa derogatoria in materia di "differimento" e di "rateizzazione" del pagamento del TFR, del TFS e delle altre similari indennità.

T.a.r. per il Lazio, sezione V, ordinanza 25 febbraio 2025, n. 4169 – Pres. Spagnoletti, Est. Tascone

Impiegato dello Stato e pubblico – Cessazione dal servizio – Indennità di anzianità – Dilazione e rateizzazione – Rivalutazione monetaria – Questioni rilevanti e non manifestamente infondate di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, la q.l.c. degli artt. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con mod., dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con mod., dalla 30 luglio 2010, n. 122, per contrasto con l'art. 36 e l'art. 117, comma 1°, Cost., in relazione al parametro interposto di cui all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. (1)

(1) I. – Dopo l'ordinanza del 15 febbraio 2025, n. 105 del T.a.r. per le Marche (oggetto di News UM n. 22 dell'11 marzo 2025), anche il T.a.r. per il Lazio ripropone all'attenzione della Corte costituzionale l'annosa questione del "differimento" del pagamento del TFR, TFS e delle altre similari indennità di fine attività lavorativa previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, convertito, con mod., dalla legge 28 maggio 1997, n. 140 e successive modificazioni, nonché della "rateizzazione" del pagamento per scaglioni, qualora l'importo superi gli €. 50.000, come disciplinato nel dettaglio dall'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con mod., dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 e successive modificazioni; la riproposizione della q.l.c. s'impone, per il giudice *a quo*, in quanto le due precedenti c.d. "sentenze monito" della Corte costituzionale (25 giugno 2019, n. 159 e del 23 giugno 2023, n. 130) sono rimaste "non ottemperate" dal legislatore, che non ha provveduto a dettare una nuova disciplina della materia; nel caso di specie, ha chiesto che venga accertato il suo diritto a percepire il TFS, senza dilazioni e senza rateizzazioni, e

ha chiesto la condanna dell'INPS a corrisponderne l'intero importo dovuto, oltre interessi e rivalutazione, un dipendente del Ministero dell'interno.

II. – Questo in sintesi il percorso della motivazione dell'ordinanza di rimessione:

- a) la sentenza della Corte cost. 23 giugno 2023, n. 130 (oggetto di News UM n. 92 del 13 luglio 2023, nonché in *Foro it.*, 2023, I, 2021, con nota di ROMBOLI), dopo aver enucleato la natura giuridica dell'indennità, ha evidenziato che il TFS (trattamento di fine servizio) “[...] costituisce un rilevante aggregato della spesa di parte corrente e, per tale ragione, incide significativamente sull'equilibrio del bilancio statale [...]”, per cui “Non è da escludersi [...] che, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il legislatore possa eccezionalmente comprimere il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento di fine servizio. Tuttavia, un siffatto intervento è [...] vincolato al rispetto del criterio della ragionevolezza della misura prescelta e della sua proporzionalità rispetto allo scopo perseguito”; inoltre: “La legittimità costituzionale delle norme dalle quali possa scaturire una restrizione dei diritti patrimoniali del lavoratore è, infatti, condizionata alla rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici imposti [...], i quali devono essere “eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso”; mentre, al contrario, il prolungamento nel tempo in modo indefinito di simili misure “[...] non rispetta più né il requisito della temporaneità, né i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzionalità”;
- b) l'art. 36 Cost. statuisce che il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare e a sé ed alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa; ergo, il necessario collegamento con l'attività lavorativa postula che la retribuzione debba essere corrisposta anche con *tempestività*, in quanto una retribuzione corrisposta con ampio ritardo ha per il lavoratore una utilità inferiore a quella corrisposta tempestivamente;
- c) il carattere di c.d. retribuzione differita delle indennità di fine rapporto, comporta la necessità che anche queste ultime siano corrisposte tempestivamente e non possano essere “diluite” strutturalmente, oltre la fuoriuscita dal “mondo” del lavoro; ciò *a fortiori* se si considera – ritiene di sottolineare l'ordinanza – che il lavoratore, sia pubblico che privato, specie se in età avanzata, in molti casi si propone, attraverso il TFS/TFR, di recuperare una somma già spesa, o in via di erogazione, per le principali necessità di vita, ovvero di fronteggiare o adempiere ad impegni finanziari assunti;
- d) più volte la Corte costituzionale ha affermato il principio per cui una misura, quale quella in esame, per superare lo scrutinio di costituzionalità, non può riguardare un arco temporale indefinito, ma deve essere giustificato da una crisi contingente e deve atteggiarsi quale misura *una tantum* (Corte cost. 23 luglio 2015, n. 178, in *Giur. cost.*, 2015, 5, 1651, con nota di FIORILLO, in *Guida dir.*, 2015, 33, 86, con nota di PONTE, in *Dir. relaz. ind.*, 2015, 4, 1120, con nota di FERRANTE, in *IUS Lav.*, 9 ottobre 2015, con nota di BELLOCCHI; Corte cost. 13 luglio 2016, n. 173, in *Foro it.* 2017, I, 3205, con nota di ROMBOLI, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, II, 161, con nota di TASCHINI, in *Giur. cost.*, 2016, 5, 1831, con nota di FABOZZI); mentre, la misura in questione, al contrario, pur legata a una situazione di crisi

contingente, non ha una durata prestabilita, ma ha assunto un carattere strutturale;

- e) rammenta l'INPS che il d.p.c.m. 22 aprile 2020, n. 51 *“Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell'articolo 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26”*, contenente le modalità di attuazione delle disposizioni, di cui all'art. 23 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con mod., dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (*“Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni”*), nonché il d.p.c.m. 19 agosto 2020 recante *“Approvazione dell'Accordo quadro per il finanziamento verso l'anticipo della liquidazione dell'indennità di fine servizio [...]”* (siglato tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'Associazione bancaria italiana) consentirebbero ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 (c.d. personale privatizzato-contrattualizzato), che cessano o sono cessati dal servizio, con diritto a pensione, di presentare, a banche e intermediari finanziari, una richiesta di finanziamento, per una somma pari all'importo dell'indennità di fine servizio (nella misura massima di €. 45.000, ovvero nell'importo spettante, qualora l'indennità maturata sia inferiore); in aggiunta, l'INPS ha sottolineato che, con deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'INPS del 9 novembre 2022, n. 219, è stata istituita una nuova prestazione, a favore degli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali, avente ad oggetto l'anticipazione ordinaria delle somme spettanti ai dipendenti pubblici, a titolo di TFS e TFR;
- f) ritiene l'ordinanza di rimessione che siffatte misure siano inadeguate, in quanto – come sancito anche dalla Corte cost. con la sentenza 23 giugno 2023, n. 130 citata – non si registra alcuna riforma organica, volta a porre rimedio al *vulnus* costituzionale riscontrato; non può cioè ritenersi tale la disciplina dell'anticipazione (atecnica) della prestazione, dettata dall'art. 23 del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito, ai sensi del quale è possibile richiedere il finanziamento di una somma, pari all'importo massimo di 45.000 euro, dell'indennità di fine servizio maturata, garantito dalla cessione *pro solvendo* del credito, dietro il versamento di un tasso di interesse fissato dall'art. 4, comma 2, d. m. 19 agosto 2020, in misura pari al rendimento medio dei titoli pubblici (Rendistato) maggiorato dello 0,40 per cento;
- g) analoghe considerazioni possono essere svolte, in merito all'anticipazione istituita con la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell'INPS 9 novembre 2022, n. 219; essa è stata prevista a favore degli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali e consente di accedere a un *finanziamento* pari all'intero ammontare dell'indennità maturata e liquidata, erogato al tasso di interesse pari all'1% fisso (unitamente alle spese di amministrazione, in misura pari allo 0,50% dell'importo), dietro cessione *pro solvendo* della corrispondente quota non ancora esigibile del TFS o TFR; tuttavia, va ricordato che, una tale forma di *“anticipazione”*, concedibile *“nei limiti delle disponibilità finanziarie destinate annualmente nel bilancio dell'INPS”*, a causa dell'elevato numero di richieste pervenute, dal 26 aprile 2024, non è più attiva;

- h) siffatte normative infatti investono soltanto indirettamente la disciplina dei tempi di corresponsione delle spettanze di fine servizio; esse non apportano alcuna modifica alle norme in scrutinio, ma si limitano a riconoscere la facoltà di evitare la percezione differita dell'indennità, accedendo ad un *finanziamento oneroso* delle stesse somme; il legislatore, dunque, non ha espunto dal sistema il meccanismo dilatorio, né si è fatto carico di approvvisionare la spesa necessaria, ma ha riversato sul lavoratore il costo della fruizione tempestiva di un emolumento, che, rapportato alla retribuzione e alla durata del rapporto, e, quindi, attraverso questi due parametri, alla quantità e alla qualità del lavoro, è parte del compenso dovuto per il servizio prestato (Corte cost. 4 aprile 1996, n. 106, in *Foro it.*, 1996, I, 1503);
- i) in tal modo, la perdurante dilatazione dei tempi di corresponsione delle indennità di fine servizio rischia di vanificare anche la funzione previdenziale, in quanto contrasta con la particolare esigenza di tutela, avvertita dal dipendente, al termine dell'attività lavorativa; cui deve ulteriormente aggiungersi il fatto che la dilazione non è contro-bilanciata dalla rivalutazione monetaria e, dunque, incide in maniera rilevante sulla consistenza economica della prestazione, stante anche il sensibile incremento della pressione inflazionistica del quadro macroeconomico attuale e posto che, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge n. 79 del 1997, come convertito, allo scadere del termine annuale e di quello ulteriore di tre mesi, sono dovuti i soli interessi di mora;
- j) poste tali premesse – sempre secondo l'ordinanza di rimessione – la previsione di un pagamento rateale comprime in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti dei lavoratori pubblici, in violazione dell'art. 36 Cost., in quanto la natura di retribuzione differita delle indennità di fine rapporto comporta la necessità che queste siano corrisposte tempestivamente e non possano essere diluite in via strutturale oltre la fuoriuscita dal mondo del lavoro;
- k) peraltro, non può non rilevarsi il contrasto con l'art. 117, 1° comma, Cost., in relazione al parametro interposto dell'art. 1 Protocollo n. 1 alla CEDU (concernente il diritto al rispetto della proprietà, tra cui rientra anche la tutela dei diritti di credito) posto che – per costante giurisprudenza della Corte EDU (sentenze: 15 settembre 2014, n. 21838/10, *Stefanetti* e 5 settembre 2017, n. 78117/13, *Fabian c. Ungheria*) – le pensioni e conseguentemente anche il trattamento di fine servizio maturato per effetto della vita lavorativa costituiscono un "bene", ai sensi della Convenzione;
- l) secondo le norme generali applicabili, un tale diritto matura ed entra a far parte del patrimonio del titolare, al momento in cui si formano i requisiti per il pensionamento (collocamento a riposo per raggiunti limiti di età o di servizio); nel caso di specie, il differimento e la rateazione del TFS è ritenuto tale da pregiudicare l'essenza dei diritti pensionistici, trattandosi di misura ormai divenuta definitiva e strutturale, che va a violare il disposto dell'art. 1 Prot. n. 1 CEDU, laddove – afferma l'ordinanza di rimessione – il TFS costituisce espressione di una legittima aspettativa della persona, già entrata a far parte del suo patrimonio per effetto del raggiungimento dei requisiti necessari;
- m) sul punto, non può non richiamarsi la delicata questione sorta con riferimento ai "diritti finanziariamente condizionati", con riferimento all'esigibilità dei diritti nei

“limiti delle risorse disponibili” (v. Corte cost. 16 dicembre 2016, n. 275, in *Foro it.*, 2017, I, 2591, nonché in *Giur. cost.*, 2016, 6, 2330, con nota di CARLASSARE, LUCARELLI); in tale pronuncia è stato pur chiarito che è *“la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”*, nella sostanza, nella materia finanziaria non esisterebbe *“un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi”*, in quanto l’inserimento del principio del c.d. *“pareggio di bilancio”* in Costituzione ne comporta sì l’inserimento *“nella tavola complessiva dei valori costituzionali”*, ma *“non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale”*;

n) orbene, la previsione del pagamento rateale del TFS – secondo la prefata ordinanza di rimessione – non può essere arbitrariamente differito e reso incerto da previsioni legislative, le quali, seppur inserite in *“manovre”* volte a sopperire a contingenti esigenze di riequilibrio finanziario, finiscono con l’incidere su beni e sui diritti dei lavoratori pubblici, che godono di tutela piena e incondizionata, con conseguente sacrificio della sua effettività, in violazione dell’art. 36 Cost., che sancisce il criterio di proporzionalità della retribuzione, e dell’art. 117, 1° comma, Cost., alla luce delle norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo, che tutelano la sfera patrimoniale del lavoratore, a garanzia della dignità della persona umana.

III. – Per ulteriori considerazioni, va rilevato quanto segue:

o) approfondimenti in materia sono contenuti nella News UM n. 22 dell’11 marzo 2025, relativa ad analoga ordinanza di rimessione del T.a.r. per le Marche, sez. I, ord. 15 febbraio 2025, n. 105; in sintesi, va rammentato che le indennità di fine servizio hanno una diversa consistenza economico-finanziaria; TFR e TFS hanno sistemi di calcolo, sia quanto ad approvvigionamento, sia quanto all’erogazione della prestazione al pensionato, profondamente diversi; soltanto il TFR può dirsi essere in qualche modo *“accantonato”* (durante l’intera attività lavorativa) e, quindi, costituire *“retribuzione differita”* *stricto sensu*; mentre il TFS costituisce *“beneficio”* di indole previdenziale, correlato, nel computo, alla retribuzione massima raggiunta (alla fine dell’attività lavorativa) dal pubblico impiegato.