

**ECC.MO SIG. PRESIDENTE DELLA
CORTE COSTITUZIONALE**

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Reg. Ord. N. 124/2022

**Ordinanza Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio Roma
Sezione Terza Quater n. 6223/2022 del 17.5.2022 – Tra Rossi
Andrea c/Istituto Nazionale per la Previdenza Sociale
e Ministero dell'Interno**

OPINIONE

inviata ai sensi dell'articolo 6 (*amici curiae*), delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, Delibera 22 luglio 2021, dall'Associazione Nazionale Funzionari di Polizia (A.N.F.P.), con sede in Roma, via Olindo Malagodi, 35, PEC: segreteriaanfp@pcert.postecert.it; sindacato maggiormente rappresentativo dei dirigenti della Polizia di Stato, al quale può essere iscritto esclusivamente personale dirigente e direttivo della citata Amministrazione; l'A.N.F.P. ha tra i suoi prioritari fini statutari la protezione dell'interesse facente capo alla collettività organizzata dei Funzionari di polizia, sotto i profili giuridico, economico e pensionistico; sin dal 1983, anno della sua costituzione, è organizzata a livello nazionale, regionale e provinciale, e garantisce, sia a livello territoriale sia nazionale, una permanente attività di tutela sindacale da parte del proprio quadro dirigente, ma anche amministrativa e giudiziaria, con l'ausilio di professionisti specializzati, fornendo ai

propri rappresentati e a tutta la collettività dei funzionari di polizia interessati, una stabile tutela degli interessi collettivi e dei diritti soggettivi; assicura, altresì, uno stabile collegamento territoriale con la collettività organizzata dei Funzionari della Polizia di Stato della Regione Puglia, di cui ne è prova, tra l'altro, il fatto che l'A.N.F.P. è l'organizzazione sindacale patrocinatrice dell'azione giurisdizionale promossa dal Dott. Andrea Rossi davanti al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, per il riconoscimento del diritto a percepire il trattamento di fine servizio senza dilazioni e senza rateizzazioni, nell'ambito della quale, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal predetto Giudice rimettente, è al vaglio della Corte costituzionale, giudizio Reg. Ord. N. 124/2022; l'A.N.F.P., quindi, invia la presente "opinione" nella sua qualità di formazione sociale, senza scopo di lucro, portatrice di interessi collettivi con specifico riferimento all'oggetto del citato giudizio davanti alla Corte costituzionale;

1) Evoluzione del quadro normativo di riferimento.

Il trattamento di fine rapporto dei pubblici dipendenti che cessavano dal servizio per raggiunti limiti di età o di servizio era originariamente regolato dall'art. 26 del D.P.R. 29.12.1973, n.1032 (Testo unico delle norme sulle prestazioni previdenziali a favore dei dipendenti civili e militari dello Stato), tuttora vigente, che prevede che *"in caso di cessazione dal servizio per limite di età, gli atti di cui al comma precedente (il progetto di liquidazione del dipendente corredato della copia autentica dello stato di servizio) devono essere predisposti dall'amministrazione competente tre mesi prima ed essere inviati almeno un mese prima del raggiungimento del limite predetto all'amministrazione del Fondo, la quale è tenuta ad emettere il*

mandato di pagamento in modo da rendere possibile l'effettiva corresponsione dell'indennità immediatamente dopo la cessazione del servizio e comunque non oltre quindici giorni dalla data medesima”.

L'art. 3, comma 2 del decreto legge n. 79 del 1997 (misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica) convertito con modificazioni dalla legge n. 140 del 1997, nella sua formulazione originale, aveva introdotto un termine minimo di sei mesi per la liquidazione dell'indennità di fine servizio. Detto termine è stato poi innalzato, per i pensionamenti di vecchiaia, a dodici mesi dall'art. 1, comma 484, lett. b) della legge 27.12.2013 n. 147. Oltre a questo termine è poi previsto un ulteriore termine di tre mesi per l'effettiva erogazione, decorso il quale sono dovuti gli interessi legali.

L'art. 12, comma 7 del decreto legge n. 78/2010 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, ha introdotto “a titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente ...”, un meccanismo di rateizzazione in una, due o tre rate annuali rispettivamente per trattamenti di fine rapporto rispettivamente fino a 90.000,00 euro, tra i 90.000,00 ed i 150.000,00 euro ed oltre i 150.000,00 euro. L'art. 1, comma 484, lett. a) della legge 27.12.2013, n. 147, ha ridotto le soglie delle dette rate, riducendole rispettivamente a 50.000,00 euro, tra i 50.000,00 ed i 100.000,00 euro ed oltre i 100.000,00 euro.

Come emerge chiaramente vi è stato un progressivo ma continuo rallentamento e ritardo nell'erogazione dell'indennità di fine servizio nei confronti dei dipendenti che cessano dal servizio al raggiungimento dei limiti di legge, per cui si è via via passati da un'erogazione dei trattamenti che doveva essere contestuale al collocamento a riposo, addirittura mediante l'anticipazione di tutti gli

atti istruttori, ad erogazioni sempre più ritardate nel tempo, prima di sei mesi, poi di un anno, più altri tre mesi per la liquidazione, salvo altri gravati da interessi legali e quindi, ancora, al dilazionamento fino a tre rate annuali, per cui il trattamento di fine rapporto completo arriva ora ad essere percepito, per le fasce sopra i 150.000,00 euro anche dopo tre anni e tre mesi ed anche di più, se vengono corrisposti anche gli interessi legali.

2) Sentenza della Corte costituzionale, n. 159 del 2019.

Della legittimità costituzionale delle due norme in questione si è già interessata la Corte Costituzionale con la sentenza n. 159 del 17.4/25.6.2019 per cui appare opportuno prendere spunto dalle argomentazioni ivi esposte.

“L’evoluzione normativa «stimolata dalla giurisprudenza costituzionale» (sentenza n. 243 del 1993, punto 4 del Considerato in diritto), ha ricondotto le indennità di fine rapporto erogate nel settore pubblico al paradigma comune della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale, nell’ambito di un percorso di tendenziale assimilazione delle regole dettate nel settore privato dall’art. 2120 del codice civile (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 dicembre 1999, recante «Trattamento di fine rapporto e istituzione dei fondi pensione dei pubblici dipendenti».

Tale processo di armonizzazione, contraddistinto anche da un ruolo rilevante dell’autonomia collettiva (sentenza n. 213 del 2018), rispecchia la finalità unitaria dei trattamenti di fine rapporto, che si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell’uscita dalla vita lavorativa attiva.

Le indennità sono corrisposte al momento della cessazione dal servizio allo scopo precipuo di «agevolare il superamento delle

difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione» (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1 del Considerato di diritto). In questo si coglie la funzione previdenziale che coesiste con la natura retributiva e rappresenta l'autentica ragion d'essere dell'erogazione delle indennità dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

Il carattere di retribuzione differita, comune a tali indennità, le attira nella sfera dell'art. 36 Cost. che prescrive che, per ogni forma di trattamento retributivo, la proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato e l'idoneità a garantire, in ogni caso, un'esistenza libera e dignitosa.

La garanzia costituzionale della giusta retribuzione, proprio perché trascende la logica meramente sinallagmatica insita nei contratti a prestazioni corrispettive e investe gli stessi valori fondamentali dell'esistenza umana, si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione. È tale tempestività che assicura «al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa attraverso il soddisfacimento delle quotidiane esigenze di vita» (sentenza n. 82 del 2003, punto 2 del Considerato in diritto; nello stesso senso, sentenza n. 459 del 2000, punto 7 del Considerato in diritto).

La funzione previdenziale di tali trattamenti, che sopperiscono alle molteplici necessità del lavoratore e della comunità di vita cui appartiene, rischia di essere vanificata da una liquidazione in tempi irragionevolmente protratti”.

La Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata le questioni di legittimità costituzionale delle due sopra dette norme perché con riferimento allo specifico caso *de quo* non apparivano valicati i limiti

posti dai principi di ragionevolezza e proporzione. Infatti, si trattava di lavoratori che non avevano raggiunto i limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza e per essi la Corte ha ritenuto che il legislatore ben possa disincentivare i pensionamenti anticipati, specie in momenti di particolare congiuntura di grave emergenza economica e finanziaria, al fine promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita.

La Corte Costituzionale ha segnalato che le scelte discrezionali adottate dal legislatore nell'ottica di sostenibilità del sistema previdenziale *“non possono, tuttavia, sacrificare in maniera irragionevole e sproporzionata i diritti tutelati dagli artt. 36 e 38 Cost.”* e ha lanciato un espresso monito al Legislatore circa la sussistenza di questioni di legittimità costituzionale della normativa che ha introdotto il pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto anche con riguardo ai dipendenti collocati a riposo per vecchiaia, invocando una revisione dell'intera materia che eliminasse gli aspetti problematici.

“La disciplina che ha progressivamente dilatato i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro ha smarrito un orizzonte temporale definito e la iniziale connessione con il consolidamento dei conti pubblici che l'aveva giustificata. Con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva a previdenziale delle indennità di fine rapporto, conquistate «attraverso la prestazione dell'attività lavorativa e come frutto di essa» (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1 del Considerato in diritto), rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel

garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana”.

In effetti due norme emergenziali e transeunti poste l’una dodici anni fa (relativamente alla rateizzazione del trattamento di fine rapporto) ed ulteriormente inasprita qualche anno dopo, e l’altra addirittura venticinque anni fa (relativamente alla dilazione della prestazione), anche questa inasprita mediante l’abbassamento delle soglie di scaglionamento, continuano ad impedire, a distanza di lunghissimo tempo la percezione di indennità, che, per pacifica e consolidata giurisprudenza costituzionale hanno natura mista retributiva e previdenziale.

È inammissibile dopo tutti questi anni, l’emergenza finanziaria non possa essere fronteggiata con misure diverse dall’incisione diretta di diritti dei pensionati per vecchiaia alla proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato di cui all’art. 36 Cost. e dell’adeguatezza dei mezzi per la vecchiaia di cui all’art. 38 Cost.

3) Illogicità delle norme e sproporzione tra l’attuale apporto finanziario delle norme in questione ed il sacrificio imposto ai pensionati per vecchiaia.

Sotto il profilo della *ratio legis* si rileva che il legislatore aveva perseguito all’epoca dell’adozione della disciplina in questione ed in occasione dei relati inasprimenti obiettivi di “*contenimento della dinamica della spesa corrente*” e di “*riequilibrio della finanza pubblica*”. Oggi la disciplina è entrata a regime da lungo tempo, e l’effetto positivo per la finanza pubblica è cessato perché l’indebitamento è stato semplicemente reso strutturale, senza alcun vantaggio economico nella gestione corrente. A fronte dell’assenza di

un beneficio finanziario attuale, ogni singolo dipendente che cessa dal servizio per raggiunti limiti di età o di servizio, che si trova nelle posizioni individuate dal legislatore, deve sopportare un ingiusto ed ingiustificato ritardo nel conseguimento della propria retribuzione differita. Il costo sociale per una larga porzione della categoria dei pubblici dipendenti neo-pensionati di vecchiaia risulta sproporzionatamente alto (ritardo di più di due o tre anni nella corresponsione del TFR) proprio nel momento particolarmente delicato della cessazione dal rapporto di lavoro e dalla retribuzione a fronte di un beneficio economico dello Stato che si è ormai dissolto nell'indebitamento strutturale che si riporta di anno in anno.

4) Considerazioni conclusive.

Se si considerano i dedotti profili di illegittimità di una tale estensione nel tempo di misure poste con carattere emergenziale nonché l'attuale inutilità del sacrificio chiesto ai dipendenti collocati a riposo per vecchiaia o per raggiungimento dei limiti di servizio, i Funzionari della Polizia di Stato auspicano una pronuncia del Giudice delle leggi che, sul solco dell'indirizzo già segnato dalla sentenza n. 159 del 2019 pervenga a rimuovere le norme così inique. Con quella decisione, infatti, la Corte costituzionale ha già indicato al legislatore che è stato smarrito il limite temporale della norma emergenziale.

L'A.N.F.P. è convinta che il riassetto dell'equilibrio della finanza pubblica possa essere perseguito solo *una tantum* o occasionalmente mediante un differimento dei pagamenti delle voci retributive/previdenziali; allo stesso tempo quelle misure non devono poi divenire permanenti sia perché sono troppo gravose, sia perché entrate a regime come sono oggi, allorquando il ritardo nei pagamenti diventa

strutturale, si è definitivamente perso il beneficio per cui le misure stesse vennero adottate.

Con osservanza

Roma, 20 novembre 2022

IL SEGRETARIO NAZIONALE

Enzo Marco Letizia