

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2023

Data: 5 dicembre 2023

***In tema di incostituzionalità solo annunciata, ma non dichiarata, della disciplina  
del differimento del Trattamento di Fine Servizio\****

*di Valentina Ciaccio – Dottoressa di Ricerca in Diritto Pubblico presso l’Università degli Studi  
di Roma “La Sapienza”*

ABSTRACT: Il presente contributo esamina la sentenza n. 130 del 2023 della Corte costituzionale, avente a oggetto la disciplina del trattamento di fine servizio. Vengono condivise le premesse concettuali dalle quali la decisione muove e le argomentazioni a sostegno dell’incostituzionalità della normativa scrutinata. Viene criticata, invece, la scelta della Consulta di non dichiarare l’incostituzionalità della disciplina che impone il differimento e la rateizzazione del trattamento di fine servizio e di attendere, probabilmente invano, l’intervento del legislatore.

The present contribution examines the judgment n. 130 of 2023 of Italian Constitutional Court, dealing with the regulation of end of service treatment. The conceptual premises from which the decision moves and the arguments in support of the unconstitutionality of the legislation examined are shared. On the other hand, the decision of the Constitutional Court not to declare the unconstitutionality of the regulations imposing deferment and accrual of end of service treatment and to wait, probably in vain, for the intervention of the Parliament is criticized.

KEYWORDS: sicurezza sociale; retribuzione; social security; salary

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Il monito del 2019. – 3. Ragioni e conseguenze della natura retributiva del TFS. – 4. Funzione previdenziale e rilevanza del “fattore tempo”. – 5. La Corte attende (invano?) il legislatore.

## 1. Considerazioni introduttive

Nel giudizio definito con la sentenza n. 130 del 2023, la Corte costituzionale è stata chiamata dal TAR del Lazio, Sez. III-*quater*<sup>1</sup>, a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 2, del d.l. 28 marzo 1997, n. 79, convertito in legge 28 maggio 1997, n. 140, e 12, comma 7, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122.

Più specificamente, il Giudice amministrativo, adito da un dirigente della Polizia di Stato cessato dal servizio per raggiungimento dei limiti di età che chiedeva il pagamento immediato e integrale del proprio trattamento di fine servizio (da qui in avanti anche “TFS”), dubitava della compatibilità con l’art. 36 Cost. delle due norme citate nella parte in cui prevedono, rispettivamente, il differimento (di 12 mesi dalla cessazione del rapporto) e la rateizzazione del pagamento del TFS dei pubblici dipendenti cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio<sup>2</sup>. Rimaneva, invece, al di fuori dell’oggetto di scrutinio la disciplina fissata dalle medesime norme

---

<sup>1</sup> Ordinanza del 17 maggio 2022, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, Serie Speciale Corte costituzionale, n. 44 del 2 novembre 2022, consultabile al seguente *link*: [https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte\\_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-11-02&atto.codiceRedazionale=22C00199](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/corte_costituzionale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-11-02&atto.codiceRedazionale=22C00199)

<sup>2</sup> L’art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 stabilisce che alla liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, loro superstiti o aventi causa, che ne hanno titolo, “*l’ente erogatore provvede decorsi ventiquattro mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro e, nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d’ufficio a causa del raggiungimento dell’anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell’amministrazione, decorsi dodici mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro. Alla corresponsione agli aventi diritto l’ente provvede entro i successivi tre mesi, decorsi i quali sono dovuti gli interessi*”.

L’art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010 prevede, per quanto qui rileva, che ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche “*il riconoscimento dell’indennità di buonuscita, dell’indennità premio di servizio, del trattamento di fine rapporto e di ogni altra indennità equipollente corrisposta una-tantum comunque denominata spettante a seguito di cessazione a vario titolo dall’impiego è effettuato:*

*a) in un unico importo annuale se l’ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente pari o inferiore a 50.000 euro;*

*b) in due importi annuali se l’ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all’ammontare residuo”.*

(24 mesi di differimento e rateizzazione) per le ipotesi di cessazione *senza* raggiungimento dei limiti di età o di servizio.

La Corte ha diffusamente argomentato le ragioni di contrasto tra l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, nella parte oggetto di scrutinio<sup>3</sup>, e l'art. 36 Cost., ma ha infine dichiarato inammissibili le questioni rilevando che “*il quomodo delle soluzioni*” idonee a rimuovere tale contrasto “*attinge alla discrezionalità del legislatore*”, anche in ragione del “*rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto [...] comporta*”.

Il deposito della pronuncia è stato accompagnato da un Comunicato dell'Ufficio Comunicazione e Stampa della Corte costituzionale<sup>4</sup> il cui titolo ha – probabilmente – alimentato il diffuso (ma evidentemente immotivato) entusiasmo della “società civile”<sup>5</sup> subito dopo la pubblicazione della decisione<sup>6</sup>.

L'*incipit* del titolo – “*Il differimento del T.F.S. è incompatibile con la Costituzione: pressante invito al legislatore a rimuoverlo gradualmente*” – ingenera obiettivamente, del resto, il convincimento che vi sia stata una declaratoria di incostituzionalità, di talché non stupisce che i lettori meno accorti abbiano frainteso, sulle prime, il contenuto della sentenza, ritenendo erroneamente che le norme sul differimento fossero state dichiarate costituzionalmente illegittime,

<sup>3</sup> Ossia nella parte in cui l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 prevede il differimento dell'erogazione dopo 12 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro “*nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza, per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio prevista dalle norme di legge o di regolamento applicabili nell'amministrazione*”.

<sup>4</sup> Pubblicato sul sito ufficiale della Corte costituzionale e consultabile al seguente *link*: [https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC\\_CS\\_20230623145115.pdf](https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20230623145115.pdf)

<sup>5</sup> Per l'espressione “società civile” v., all'indomani della novella delle “*Norme Integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale*”, il Comunicato della Corte costituzionale dell'11 gennaio 2020, che esordisce con le seguenti affermazioni: “*Anche la società civile, d'ora in poi, potrà far sentire la propria voce sulle questioni discusse davanti alla Corte costituzionale*”.

<sup>6</sup> Il ruolo e l'efficacia dei comunicati stampa della Corte costituzionale sono stati oggetto di ampia discussione in dottrina. Si segnalano sul punto, senza pretesa d'eshaustività: A. GRAGNANI, *Comunicati-stampa dal Palazzo della consulta anziché provvedimenti cautelari della Corte costituzionale? Sugli «effetti preliminari» della dichiarazione d'incostituzionalità*, in *Rivista AIC*, 2013, 2; G. D'AMICO, *Comunicazione e persuasione a Palazzo della Consulta: i comunicati stampa e le «voci di dentro» tra tradizione e innovazione*, in *Diritto e società*, 2018, 2, pp. 237 ss.; A. VACCARI, *Il ruolo dei comunicati stampa nel recente “caso Cappato”*, in D. CHINNI (a cura di), *Potere e opinione pubblica. Gli organi costituzionali dinanzi alle sfide del web*, Napoli, Editoriale Scientifica 2019, pp. 185 ss.

Occorre tuttavia tenere distinti i comunicati stampa che anticipano l'esito di un giudizio e annunciano il successivo deposito della sentenza dai comunicati stampa che (come quello che qui interessa) vengono pubblicati sul sito *internet* della Corte costituzionale contestualmente al deposito della sentenza, al fine di illustrarne il contenuto. Entrambe le categorie di comunicati stampa suscitano - benché per profili diversi - dubbi e perplessità circa la loro effettiva utilità, prima ancora che sulla loro efficacia giuridica. Anche quelli meramente illustrativi del contenuto delle sentenze depositate, infatti, possono ingenerare equivoci e finire per favorire proprio quel che dovrebbero evitare, ossia il travisamento delle statuizioni del Giudice delle leggi. Emblematico in tal senso è proprio il caso della sentenza in commento.

il che, come detto, non è avvenuto. Quel che stupisce, e dovrebbe far riflettere, è invece che in tale equivoco siano caduti (e l'abbiano, di conseguenza, amplificato) anche organi di stampa e sindacati<sup>7</sup>.

Trattasi, a ben vedere, dell'inevitabile cortocircuito di un sistema di comunicazione che, nel tentare di perseguire immediatezza e semplificazione, finisce necessariamente per sacrificare la complessità e la completezza delle informazioni fornite, che non vengono più ricercate nella decisione della Corte e ormai neppure all'interno del comunicato stampa, ma soltanto nel suo titolo.

In disparte tali notazioni, l'approdo dell'incostituzionalità accertata ma non dichiarata<sup>8</sup> – che in sé potrebbe apparire senz'altro plausibile, se si trattasse del primo scrutinio della Corte in tema di differimento del TFS<sup>9</sup> – risulta difficilmente comprensibile se si considerano due circostanze.

In primo luogo, che i punti salienti della *pars destruens* della disciplina scrutinata che si rinviene nella pronuncia in commento emergevano già (tal quali, o quasi) dalla sent. n. 159 del 2019<sup>10</sup>, ove la Corte costituzionale aveva ritenuto non irragionevole né sproporzionato il differimento del TFS nel caso di pubblici dipendenti cessati dal servizio *senza* aver raggiunto i limiti di età o di servizio,

<sup>7</sup> A mero titolo esemplificativo si richiamano *ex multis*: l'articolo pubblicato il 23 giugno 2023 su *IlSole24Ore* dal titolo *Consulta: differire Tfr e Tfs incompatibile con la Costituzione. Sindacati: risarcimento per migliaia di lavoratori e lavoratrici* (consultabile al seguente link: [https://www.ilsole24ore.com/art/consultadifferire-tfs-incompatibile-la-costituzione-AEskYsoD?refresh\\_ce=1](https://www.ilsole24ore.com/art/consultadifferire-tfs-incompatibile-la-costituzione-AEskYsoD?refresh_ce=1)); l'articolo pubblicato il 23 giugno 2023 sul *Corriere della Sera*, dal titolo *Liquidazione ai dipendenti pubblici, la Consulta: incostituzionale il pagamento ritardato o a rate* (consultabile al seguente link: [https://www.corriere.it/economia/lavoro/23\\_giugno\\_23/liquidazione-dipendenti-pubblici-consulta-incostituzionale-pagamento-ritardato-o-rate-0398f59c-11d5-11ee-b84a-13dd6917f26f.shtml](https://www.corriere.it/economia/lavoro/23_giugno_23/liquidazione-dipendenti-pubblici-consulta-incostituzionale-pagamento-ritardato-o-rate-0398f59c-11d5-11ee-b84a-13dd6917f26f.shtml)); l'articolo pubblicato il 23 giugno 2023 su *La Stampa*, dal titolo *La Consulta: il differimento del Tfs incompatibile con la Costituzione. Ecco cosa cambia per la liquidazione degli statali* (consultabile al seguente link: [https://www.lastampa.it/economia/2023/06/23/news/la\\_consulta\\_il\\_differimento\\_del\\_tfs\\_incompatibile\\_con\\_la\\_costituzione\\_ecco\\_cosa\\_cambia\\_per\\_la\\_liquidazione\\_degli\\_statali-12873694/](https://www.lastampa.it/economia/2023/06/23/news/la_consulta_il_differimento_del_tfs_incompatibile_con_la_costituzione_ecco_cosa_cambia_per_la_liquidazione_degli_statali-12873694/)).

<sup>8</sup> Con le sentenze di incostituzionalità accertata ma non dichiarata, come è noto, “il giudice delle leggi riconosce chiaramente – *nella motivazione* – l'incostituzionalità della normativa; tuttavia, fa un salto logico e invece – *nel dispositivo* – non annulla la legge, sia pure «per il momento», in ragione di un bilanciamento fra valori costituzionali” (così A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 227, corsivo nell'originale).

<sup>9</sup> La tipologia decisoria prescelta nel caso in esame dalla Corte non viene qui sottoposta a critica in termini assoluti, ma il suo impiego viene ritenuto particolarmente discutibile proprio in quanto la sent. n. 130 del 2023 ripropone tal quale un modello decisivo già utilizzato a proposito della medesima disciplina nel 2019 e la cui completa inefficacia è stata già dimostrata dagli eventi. Se, infatti, il legislatore è rimasto inerte a seguito del chiaro monito contenuto nella sent. n. 159 del 2019 non si vede per quale ragione dovrebbe dar seguito, ora, a un secondo identico invito della Corte.

Pertanto, se in una materia come l'erogazione del TFS è comprensibile che, in prima battuta, la Corte si sia limitata a raccomandare un intervento del legislatore, non altrettanto intelligibile appare la scelta di limitarsi a reiterare il monito quattro anni dopo, quando risulta ormai chiaro che sul punto il legislatore non ha intenzione di intervenire.

<sup>10</sup> Sentenza Corte cost., n. 159 del 2019, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Speciale Corte costituzionale, n. 27 del 3 luglio 2019 (redattrice Silvana Sciarra). Sulla sent. n. 159 del 2019 v. L. FIORILLO, *Tempi e modalità di erogazione dei trattamenti di fine servizio alla cessazione del rapporto di lavoro pubblico: una pronuncia di costituzionalità condizionata*, in *Giur. cost.*, 2019, 4, pp. 2369 ss.

contestualmente indirizzando al legislatore un monito inequivoco<sup>11</sup> a intervenire, invece, sulla disciplina del differimento e della rateizzazione del TFS con riferimento ai soggetti collocati a riposo *proprio* per aver raggiunto tali limiti, i quali subivano una analoga (e pertanto irragionevole) dilazione dell'erogazione. L'incostituzionalità dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 con riferimento a tale seconda categoria di lavoratori, pertanto, era da ritenersi quantomeno preannunciata.

In secondo luogo, l'approdo dell'incostituzionalità accertata ma non dichiarata desta più d'una perplessità se si considera che la decisione in commento, a differenza di quanto accaduto nel 2019, consta anche (come si vedrà *infra*) di una significativa *pars construens*, ossia di una serie di puntuali indicazioni al legislatore tese a superare il contrasto con l'art. 36 Cost., sin troppo specifiche per una materia ritenuta dalla Corte a così alto tasso di discrezionalità legislativa da impedire radicalmente (e pur dopo un monito rimasto inascoltato ormai quattro anni prima) qualsiasi pronuncia diversa dall'inammissibilità.

L'impressione dunque – ma lo si vedrà più ampiamente *infra* – è che la cautela della Corte sia dettata non tanto dal limite della discrezionalità del legislatore intesa come pluralità di soluzioni disponibili (l'assenza di “rime obbligate”<sup>12</sup>, per intendersi), ma dal timore dell'impatto che una declaratoria di incostituzionalità avrebbe potuto produrre sulle finanze pubbliche<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Contenuto al par. 9 del *Considerato in diritto* della sent. n. 159 del 2019, ove si legge che: “Restano impregiudicate, in questa sede, le questioni di legittimità costituzionale della normativa che dispone il pagamento differito e rateale delle indennità di fine rapporto anche nelle ipotesi di raggiungimento dei limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio.

Nonostante l'estraneità di questo tema rispetto all'odierno scrutinio, questa Corte non può esimersi dal segnalare al Parlamento l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia, peraltro indicata come indifferibile nel recente dibattito parlamentare.

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 e 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”.

<sup>12</sup> L'utilizzo di tale espressione si deve, come è noto, a V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur cost.*, 1976, I, pp. 1694 ss.

Sulla crisi delle rime obbligate si rinvia a M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto. Restaurare l'ordine costituzionale dei poteri*, Milano, Giuffrè, 2023, p. 193.

<sup>13</sup> Sul “peso” delle esigenze di bilancio nello scrutinio di costituzionalità v. A. ANZON DEMMIG, *La Corte costituzionale “esce allo scoperto” e limita l'efficacia retroattiva delle proprie pronunzie di accoglimento*, in *Rivista AIC*, 2015, 2; I. CIOLLI, *L'equilibrio di bilancio è il convitato di pietra nelle sentenze nn. 10 e 70 del 2015*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 3, pp. 702 ss.; M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti*

La radicale discrasia tra il dispositivo d'inammissibilità della pronuncia e le argomentazioni sulle frizioni con l'art. 36 Cost. (contenute nel *Considerato in diritto*) impone a chi scrive di differenziare il giudizio - e le riflessioni che qui si svolgeranno - sugli aspetti processuali (*i.e.* la discutibile tipologia decisoria prescelta) da quello sui profili sostanziali (le condivisibili, benché non nuove, ragioni di contrasto con l'art. 36 Cost.) della sentenza in esame.

## **2. Il monito del 2019**

Come anticipato, il perimetro della sent. n. 159 del 2019 non è esattamente coincidente con quello della sent. n. 130 del 2023. Nondimeno, i presupposti logico-concettuali, le argomentazioni utilizzate e le conclusioni raggiunte appaiono, nei termini che si diranno, pressoché comuni alle due pronunce.

Entrambe, infatti, muovono dalla qualificazione del trattamento di fine servizio come retribuzione differita con funzione previdenziale e da tale qualificazione desumono, oltre all'attrazione della prestazione nella sfera dell'art. 36 Cost., anche la necessità, ai fini del rispetto della garanzia costituzionale della giusta retribuzione (seppur differita), della tempestività dell'erogazione, che può essere sacrificata per esigenze di finanza pubblica, ma solo temporaneamente e comunque nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

La differenza più lampante tra le due pronunce attiene alla fattispecie concreta all'origine dei giudizi *a quibus* e, dunque, all'oggetto dello scrutinio di costituzionalità. Nel 2019, infatti, la Corte costituzionale, chiamata genericamente a pronunciarsi sugli artt. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 e 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, ha dichiarato inammissibili, per difetto di rilevanza, le questioni di legittimità costituzionale vertenti sulle due norme citate nelle ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro per raggiungimento dei limiti di età o di servizio o per collocamento a riposo d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio.

La declaratoria di inammissibilità per difetto di rilevanza, tuttavia, non ha impedito alla Corte di stigmatizzare, già nella sentenza n. 159 del 2019, l'imposizione del differimento e della

---

*temporali delle decisioni*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 10 luglio 2017, consultabile al seguente link: [https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Michela\\_Troisi\\_-\\_Attivita\\_istruttoria\\_conseguenze\\_finanziarie\\_e\\_modulazione\\_degli\\_effetti\\_temporali\\_delle\\_decisioni.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Michela_Troisi_-_Attivita_istruttoria_conseguenze_finanziarie_e_modulazione_degli_effetti_temporali_delle_decisioni.pdf).

rateizzazione ai soggetti cessati dal servizio per aver raggiunto i limiti di età o di servizio (fattispecie, quest'ultima, oggetto della sentenza n. 130 del 2023). Viceversa, la questione è stata ritenuta ammissibile, ma infondata, con riferimento al pagamento rateale e differito delle indennità di fine rapporto nei confronti dei lavoratori cessati anticipatamente dal servizio, ossia senza aver raggiunto i limiti di età o di servizio previsti dagli ordinamenti di appartenenza.

Le ragioni di tale *distinguo* emergono chiaramente dalla sent. n. 159 del 2019, ove la Corte ha ritenuto che la dilazione del pagamento dei trattamenti di fine servizio ben può essere utilizzata dal legislatore come leva per favorire la permanenza in servizio dei pubblici dipendenti e al contempo disincentivare le cessazioni anticipate<sup>14</sup> e che il sacrificio del differimento “*discende pur sempre da una cessazione anticipata dal servizio e nelle particolarità di tale fattispecie [...] rinviene la sua ragione giustificatrice*”.

Già da tali affermazioni risultava ben chiaro che, se la legittima *ratio* della dilazione del pagamento risiede nello scoraggiare le cessazioni anticipate dal servizio, allora l'imposizione di un differimento (peraltro a regime e non transeunte) anche a chi sia cessato dal servizio per aver raggiunto i limiti di età o di servizio costituisce misura *sine ratione*.

Nella sent. n. 159 del 2019, però, la Corte non si è limitata a un tale *obiter dictum* sul punto, ma ha indirizzato, in chiusura, al legislatore un monito chiaro e inequivoco, rappresentando “*l'urgenza di ridefinire una disciplina non priva di aspetti problematici, nell'ambito di una organica revisione dell'intera materia*”. Tanto, atteso che, “*con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio, la duplice funzione retributiva e previdenziale delle indennità di fine rapporto [...] rischia di essere compromessa, in contrasto con i principi costituzionali che, nel garantire la giusta retribuzione, anche differita, tutelano la dignità della persona umana*”<sup>15</sup>.

La sent. n. 130 del 2023 si colloca nel solco del precedente del 2019, del quale condivide le premesse concettuali e ripropone – sovente con citazioni testuali – le argomentazioni. Nella pronuncia in commento, però, il Giudice delle leggi deve registrare che al monito contenuto nella sent. n. 159 del 2019 “*non ha [...] fatto seguito una riforma specificamente volta a porre rimedio al*

---

<sup>14</sup> Al par. 8 del *Considerato in diritto* della sent. n. 159 del 2019 si legge, infatti, che: “*per costante giurisprudenza di questa Corte [...], ben può il legislatore «disincentivare i pensionamenti anticipati [...] e, in pari tempo, promuovere la prosecuzione dell'attività lavorativa mediante adeguati incentivi a chi rimanga in servizio e continui a mettere a frutto la professionalità acquisita [...]*»”.

<sup>15</sup> Corte cost., sent. n. 159 del 2019, par. 9 del *Considerato in diritto*.

vulnus costituzionale riscontrato”<sup>16</sup> e, a fronte di tale inerzia, si limita a rinnovare il “pressante invito”<sup>17</sup> al legislatore a provvedervi.

Benché la Corte abbia precisato che “la discrezionalità di cui gode il legislatore nel determinare i mezzi e le modalità di attuazione di una riforma siffatta deve [...] ritenersi, temporalmente limitata”<sup>18</sup>, quel che emerge dalla pronuncia, e che gli operatori del diritto non possono che registrare, è che la sent. n. 130 del 2023 non ha posto rimedio alla violazione dell’art. 36 Cost. perpetrata dalla disciplina di erogazione del TFS (nella parte oggetto di scrutinio).

Con riserva di valutare in chiusura se fosse o meno nelle possibilità della Corte superare l’inerzia del legislatore sul punto, qui interessa rilevare che il livello di tollerabilità del differimento viene fissato dalla Consulta nel punto di equilibrio tra la durata del servizio prestato e il tempo di attesa della liquidazione della prestazione.

Le due grandezze – durata del servizio e tempo di attesa della prestazione – sono concepite dal Giudice delle leggi come inversamente proporzionali, di talché all’aumentare della prima deve necessariamente conseguire una riduzione del secondo, sino a giungere all’ipotesi-limite in cui si

---

<sup>16</sup> La Corte chiarisce, al par. 6.8 del *Considerato in diritto*, che non possono ritenersi tali gli interventi puntuali che la difesa erariale e quella dell’INPS avevano richiamato nelle loro difese (“Non può, infatti, ritenersi tale la disciplina dell’anticipazione della prestazione dettata dall’art. 23 del d.l. 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 avente ad oggetto l’emolumento, dietro versamento di un tasso di interesse fissato dall’art. 4, comma 2, del d.m. 19 agosto 2020 in misura pari al rendimento medio dei titoli pubblici (Rendistato) maggiorato dello 0,40 per cento.

Analoghe considerazioni, peraltro, possono essere svolte in merito all’anticipazione istituita con la deliberazione del Consiglio di amministrazione dell’INPS 9 novembre 2022, n. 219. Essa è prevista a favore degli iscritti alla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali e consente di usufruire di un finanziamento pari all’intero ammontare del trattamento maturato e liquido, erogato al tasso di interesse pari all’1 per cento fisso, unitamente alle spese di amministrazione in misura pari allo 0,50 per cento dell’importo, dietro cessione pro solvendo della corrispondente quota non ancora esigibile del trattamento di fine servizio o di fine rapporto.

Le normative richiamate investono solo 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 all’avente diritto la facoltà di evitare la percezione differita dell’indennità accedendo però al finanziamento oneroso delle stesse somme dovute a tale titolo.

Il legislatore non ha, infatti, espunto dal sistema il meccanismo dilatorio all’origine della riscontrata violazione, né si è fatto carico della spesa necessaria a ripristinare l’ordine costituzionale violato, ma ha riversato sullo stesso lavoratore il costo della fruizione tempestiva di un emolumento che, essendo 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 (sentenza n. 106 del 1996”).

<sup>17</sup> Così si legge nel comunicato pubblicato sul sito ufficiale della Corte costituzionale, unitamente alla sent. n. 130 del 2023, il 23 giugno 2023.

<sup>18</sup> Così al par. 7.1. del *Considerato in diritto*.

verifica la cessazione per raggiungimento dei limiti d'età o di servizio e il tempo d'attesa, dunque, dev'essere uguale a zero.

L'idea che attraversa la pronuncia (e che *in nuce* era già contenuta nella sent. n. 159 del 2019), in estrema sintesi, è che la dilazione del pagamento sia sproporzionata e irragionevole proprio nella misura in cui colpisce soggetti che hanno pienamente adempiuto al dovere al lavoro, cessando dal servizio per aver raggiunto i limiti massimi normativamente previsti. Per costoro (e *solo* per costoro), dunque, l'intempestività dell'erogazione del TFS costituisce una violazione intollerabile dell'art. 36 Cost.

### **3. Ragioni e conseguenze della natura retributiva del TFS**

La pronuncia in commento muove dal presupposto, ormai acquisito nel nostro ordinamento, della qualificazione delle indennità di fine rapporto come istituti di natura retributiva con funzione previdenziale, tanto nel settore pubblico che in quello privato, in un'ottica di armonizzazione dell'intero comparto del lavoro dipendente.

Tale riconduzione al comune paradigma della retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale costituisce – lo precisa proprio la sent. n. 130 del 2023<sup>19</sup> – il frutto di una graduale evoluzione normativa, stimolata dalla giurisprudenza costituzionale<sup>20</sup>. Tale approdo, come è noto, è stato più problematico nell'ambito del lavoro pubblico di quanto non lo sia stato nel settore privato<sup>21</sup>, ma il processo può dirsi a oggi concluso.

La *natura* del trattamento di fine servizio è quindi di retribuzione differita, il che vuol dire ch'esso costituisce “*una componente del compenso conquistato «attraverso la prestazione*

---

<sup>19</sup> Par. 6.1. del *Considerato in diritto*.

<sup>20</sup> Su tutte, si veda Corte cost., sent. n. 243 del 1993.

<sup>21</sup> Lo rileva anche R. CASILLO, *Sulla legittimità del differimento e rateizzazione dei trattamenti di fine servizio*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 2020, 1, parte II, p. 35. L'A. segnala che, in riferimento al settore pubblico, era infatti prevalsa per un certo tempo la tendenza ad attribuire natura previdenziale alle indennità di fine rapporto dei dipendenti pubblici, in presenza di indici, reputati significativi in tal senso, quali il parziale finanziamento mediante contribuzione del lavoratore e l'erogazione a opera di strutture diverse dal datore di lavoro.

La “*progressiva erosione della rilevanza e della portata dei vari indici che inducevano ad escludere la natura retributiva della indennità di buonuscita e della indennità premio di servizio*” (Corte cost., sent. n. 243 del 1993) si deve, per l'appunto, a interventi del legislatore stimolati dalla giurisprudenza costituzionale, che hanno condotto alla – ormai pacifica – qualificazione dei trattamenti di fine servizio come retribuzione differita con concorrente funzione previdenziale.

dell'attività lavorativa e come frutto di essa» (sentenza n. 106 del 1996) e, quindi, una parte integrante del patrimonio del beneficiario», dato, questo, confermato dal fatto ch'esso, in caso di decesso del lavoratore in servizio, viene erogato ai superstiti. Sulla natura retributiva si innesta, e a essa si accompagna, la funzione previdenziale, giacché il trattamento di fine servizio è “*corrisposto nel momento della cessazione dall'impiego al preciso fine di agevolare il dipendente nel far fronte alle difficoltà economiche che possono insorgere con il venir meno della retribuzione*”<sup>22</sup>.

Il diritto al trattamento di fine servizio oggetto della pronuncia in commento si sostanzia, quindi, nell'erogazione di un'indennità “indifferente sia alla causa di cessazione del rapporto (volontarietà-involontarietà, spettando l'indennità in ogni caso) sia alla sussistenza dello stato di bisogno determinato dal non lavoro (spettando l'indennità anche nel caso di contestuale nuovo impiego o di accesso alla tutela di vecchiaia)”<sup>23</sup>.

La differenza con i trattamenti previdenziali è dunque ben marcata.

In primo luogo, infatti, il diritto alla prestazione previdenziale sorge solo ove la cessazione è involontaria e si verificano gli eventi contemplati dall'art. 38, comma 2, Cost., ossia “*infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*”. In secondo luogo, la tutela previdenziale si sostanzia nella corresponsione di “*mezzi adeguati*” alle esigenze di vita del lavoratore per il tempo reso necessario dallo stato di bisogno derivante dall'impossibilità di adempiere (o continuare ad adempiere) al dovere al lavoro<sup>24</sup>. A ciò si aggiunga la diversa incidenza del principio solidaristico, che connota – e profondamente – il solo sistema previdenziale, permeando i meccanismi di finanziamento e di calcolo dei trattamenti pensionistici, che non si riducono mai (a prescindere dalla concreta disciplina che li regola<sup>25</sup>) alla logica del puro sinallagma.

---

<sup>22</sup> Sent. n. 130 del 2023, par. 6.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>23</sup> R. CASILLO, *op. cit.*, p. 36.

<sup>24</sup> Emblematico in tal senso è il caso dell'indennità di disoccupazione.

<sup>25</sup> Con riferimento ai meccanismi di calcolo, va precisato che tale affermazione resta ferma sia nel caso di calcolo retributivo che di calcolo contributivo.

Nel caso del calcolo contributivo, infatti, l'importo del trattamento si ottiene moltiplicando il montante individuale dei contributi per un coefficiente di trasformazione relativo all'età dell'assicurato al momento del pensionamento. Il montante contributivo individuale si ottiene infatti sommando l'ammontare dei contributi di ciascun anno, rivalutato annualmente sulla base del tasso annuo di capitalizzazione risultante dalla variazione media quinquennale del Prodotto Interno Lordo (PIL), calcolata dall'ISTAT con riferimento al quinquennio precedente l'anno da rivalutare.

Nel caso del calcolo retributivo, l'ammontare della pensione è determinato, da un lato, dalla media delle retribuzioni percepite negli ultimi anni di lavoro prestato (il parametro originario, rappresentato dall'ultimo stipendio percepito prima del collocamento in quiescenza, è stato gradualmente superato mediante l'introduzione, con l'art. 7 del d.lgs. n. 503 del 1992, del criterio della retribuzione media pensionabile) e, dall'altro, dall'anzianità di servizio, fino a un massimo, però, di 40 anni (il che conferma che non v'è una rigida corrispettività).

Non può dirsi lo stesso, invece, dei trattamenti di fine servizio, ispirati al criterio di corrispettività<sup>26</sup>, e che restituiscono al lavoratore, alla cessazione del rapporto, una somma certa e di ammontare ben definito<sup>27</sup>, che viene definitivamente acquisita al suo patrimonio e devoluta per successione legittima o testamentaria in caso di decesso del lavoratore in servizio in assenza dei superstiti specificamente individuati dalla normativa vigente.

Il punto è ben colto da chi, in dottrina, ha affermato che l'elemento decisivo ai fini della qualificazione di un'erogazione in denaro come retributiva o previdenziale "pare quello della certezza o, all'opposto, aleatorietà dell'acquisizione dell'indennità al patrimonio del lavoratore per il sol fatto della cessazione del rapporto", atteso che "Se la disciplina dell'istituto prevede tale certezza allora si configura un'erogazione retributiva; se, invece, per la nascita del diritto è posta l'ulteriore condizione dello stato di bisogno del percettore si deve propendere per la qualificazione in termini di previdenza"<sup>28</sup>.

In altri termini, la cessazione del rapporto costituisce un elemento della fattispecie costitutiva di un diritto retributivo (una sorta di condizione sospensiva al cui verificarsi il diritto si perfeziona), mentre nel caso dei trattamenti previdenziali la cessazione rappresenta l'"evento" protetto dalla norma previdenziale.

La differenza tra natura retributiva (del TFS) e natura previdenziale (dei trattamenti, per esempio, pensionistici) è alla base anche del consolidato orientamento della giurisprudenza nomofilattica<sup>29</sup> che, nelle controversie in materia di TFS, individua il Giudice munito di giurisdizione non già nella Corte dei conti (che è giudice, invece, del rapporto previdenziale e delle pensioni del pubblico impiego non privatizzato), ma nel TAR (giudice del relativo rapporto di lavoro).

Alla luce di tutti gli elementi accennati, dunque, la qualificazione del TFS in termini di "retribuzione differita" appare certamente condivisibile sul piano teorico e coerente con il contesto

---

<sup>26</sup> Il calcolo del TFS è disciplinato all'art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 1032 del 1973, a tenor del quale esso è pari a tanti dodicesimi dell'80% della retribuzione annua lorda "*quanti sono gli anni di servizio computabili*".

<sup>27</sup> Nel calcolo del TFS sono infatti valorizzati sia gli anni di impiego che la retribuzione (la quale, a sua volta, dovrebbe essere proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto).

<sup>28</sup> A. VALLEBONA, *Indennità di fine rapporto*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 1993, par. 2.

<sup>29</sup> V., sul punto, Cass., Sez. Un., sent. 9 giugno 2016, n. 11849, nonché Cass., Sez. Un., sentt. 21 marzo 1997 n. 2519 E 28 novembre 1996 n. 10618. Conformi a tale orientamento del Giudice della nomofilachia sono, poi: Corte dei conti, Sez. giurisdiz. Lazio, sent. n. 573 del 2019; Corte dei Conti Campania, Sez. Sez. giurisdiz., sent. n. 242 del 2020; Corte dei Conti Umbria, Sez. giurisdiz., sent. n. 91 del 2021; Corte dei Conti Veneto Sez. giurisdiz., sent. n. 65 del 2021.

normativo rilevante in materia. Tanto, fermo rimanendo che, sebbene la pacifica natura retributiva differenzi il TFS dal *genus* dei trattamenti previdenziali, il primo e i secondi sono riconducibili a unità sul piano teleologico, atteso che anche il TFS – per espresso riconoscimento della Corte – mira, come detto, ad *“agevolare il dipendente nel far fronte alle difficoltà economiche che possono insorgere con il venir meno della retribuzione”*<sup>30</sup>.

#### 4. Funzione previdenziale e rilevanza del “fattore tempo”

Dalla qualificazione del TFS in termini di retribuzione differita con funzione previdenziale discende, nella prospettiva della Corte, il requisito della necessaria tempestività dell'erogazione, quale corollario dell'art. 36 Cost.

Il punto, come già ricordato, era stato ampiamente sviluppato nella sent. n. 159 del 2019, ove la Corte aveva chiarito che la garanzia costituzionale di una giusta retribuzione *“si sostanzia non soltanto nella congruità dell'ammontare concretamente corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione”*<sup>31</sup>.

La tempestività, però, non è qui concepita come esigenza da garantire in termini assoluti, ma come principio che il legislatore deve assicurare *pienamente* ai soli lavoratori cessati dal servizio per aver raggiunto i limiti d'età o di servizio.

Difatti, nel reputare irrispettosa dei principi di ragionevolezza e proporzionalità la misura scrutinata, la Corte osserva, tra l'altro, che *“a differenza del pagamento differito dell'indennità di fine servizio in caso di cessazione anticipata dall'impiego [...] il, sia pur più breve, differimento operante in caso di cessazione dal rapporto di lavoro per raggiunti limiti di età o di servizio non realizza un equilibrato componimento dei contrapposti interessi alla tempestività della liquidazione del trattamento, da un lato, e al pareggio di bilancio, dall'altro”*.

<sup>30</sup> Sent. n. 130 del 2023, par. 6.2. del *Considerato in diritto*.

<sup>31</sup> Par. 7.2. del *Considerato in diritto*.

Anche in altre occasioni, del resto, la Corte ha ricordato, in materia di crediti da lavoro, che *“la puntualità della corresponsione del dovuto concorre, insieme alla congruità del suo ammontare, ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa attraverso il soddisfacimento delle quotidiane esigenze di vita”* (sentenza n. 82 del 2003, par. 2 del *Considerato in diritto*).

In tali affermazioni riecheggia il principio, già enunciato nella sent. n. 159 del 2019, che ravvisa nel differimento dell'erogazione del TFS in caso di cessazione anticipata un legittimo incentivo alla permanenza in servizio fino al raggiungimento del limite massimo d'età o di servizio.

Nella sentenza in commento, però, il “fattore tempo” non è solo una variabile dipendente dalla durata del servizio prestato, ma assume, a differenza di quanto accadeva nella sentenza n. 159 del 2019, anche una rilevanza autonoma per due distinti profili.

Il primo attiene al “costo”, in termini economici (e non meramente giuridici), del differimento dell'erogazione del TFS.

La Corte, infatti, si dimostra ben consapevole che lo scrutinio di costituzionalità ch'essa è chiamata a svolgere “*si innesta in un quadro macroeconomico in cui il sensibile incremento della pressione inflazionistica acuisce l'esigenza di salvaguardare il valore reale della retribuzione*” e registra che la dilazione del pagamento del TFS, “*non essendo controbilanciata dal riconoscimento della rivalutazione monetaria, finisce per incidere sulla stessa consistenza economica delle prestazioni di cui si tratta*”<sup>32</sup>.

Il secondo profilo relativo al “tempo”, che pure emerge dalla sentenza in commento, attiene alla durata delle misure che comprimono il diritto del lavoratore alla tempestiva corresponsione del trattamento di fine servizio.

Il Giudice delle leggi, infatti, dopo aver registrato che il trattamento di fine servizio costituisce “*un rilevante aggregato della spesa di parte corrente*”, non esclude che, in situazioni di grave difficoltà finanziaria, il legislatore possa – eccezionalmente – comprimere il diritto del lavoratore alla sua tempestiva corresponsione. Nondimeno, la Corte chiarisce che un intervento di tal sorta, oltre a dover rispettare i criteri di ragionevolezza e proporzionalità<sup>33</sup> rispetto allo scopo perseguito, dovrebbe essere temporaneo.

In proposito, la Corte ribadisce il noto principio che “*la legittimità costituzionale delle norme dalle quali possa scaturire una restrizione dei diritti patrimoniali del lavoratore è [...] condizionata alla rigorosa delimitazione temporale dei sacrifici imposti (sentenza n. 178 del 2015),*

---

<sup>32</sup> Tanto perché, ai sensi dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, allo scadere del termine annuale in questione e di un ulteriore termine di tre mesi sono dovuti i soli interessi di mora.

Con riferimento all'attuale contesto inflazionistico, sia sufficiente considerare che nel settembre 2023 i prezzi al consumo hanno registrato, rispetto all'anno precedente, un aumento del 5,3% (<https://www.istat.it/it/archivio/288583>).

<sup>33</sup> Sul principio di proporzionalità tra obiettivi perseguiti e mezzi prescelti si veda, da ultimo, Corte cost., sent. n. 184 del 2023.

*i quali devono essere «eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso» (ordinanza n. 299 del 1999)». Tali non sono ritenuti i sacrifici imposti dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 ai soggetti collocati a riposo avendo raggiunto i limiti d'età o di servizio. Il termine dilatorio di dodici mesi ivi previsto, infatti, a parere della Corte “oggi non rispetta più”, nei confronti di costoro, “né il requisito della temporaneità, né i limiti posti dai principi di ragionevolezza e di proporzionalità”.*

La Corte, dopo aver ripercorso la successione normativa in materia di tempi di erogazione del TFS<sup>34</sup>, rileva che la dilazione del pagamento del TFS imposta dalla norma scrutinata non è una misura temporanea destinata a far fronte a una crisi contingente, ma è dotata di carattere strutturale con durata illimitata. E proprio tale stabilità nel tempo rende – a parere della Corte – irragionevole e inesigibile il sacrificio imposto ai lavoratori collocati a riposo avendo raggiunto i limiti d'età o di servizio.

Tali conclusioni inducono a interrogarsi nuovamente, però, anche sulla legittimità costituzionale del differimento e della rateizzazione nel caso di lavoratori cessati anticipatamente dal servizio. È innegabile, infatti, che anche nei confronti di costoro la misura limitativa del diritto a una retribuzione differita proporzionata e tempestiva abbia ormai perso i caratteri della temporaneità ed eccezionalità. Di ciò, a ben vedere, la Corte sembrava consapevole già nella sent. n. 159 del 2019, ove si legge che “*l'intervento del legislatore travalica l'obiettivo contingente di conseguire immediati e cospicui risparmi [...] e si raccorda, in una prospettiva di più ampio respiro, a una consolidata linea direttrice della legislazione, che si ripromette di scoraggiare le cessazioni del*

---

<sup>34</sup> La Corte prende le mosse dall'art. 26, comma 3, del d.P.R. n. 1032 del 1973, a tenor del quale, in caso di cessazione dal servizio per limiti di età, l'Amministrazione doveva predisporre gli atti tre mesi prima del raggiungimento del limite predetto e inviarli almeno un mese prima al Fondo di previdenza per il personale civile e militare dello Stato, il quale era tenuto “*ad emettere il mandato di pagamento in modo da rendere possibile l'effettiva corresponsione dell'indennità immediatamente dopo la data di cessazione dal servizio e comunque non oltre quindici giorni dalla data medesima*”.

Il termine per l'effettiva corresponsione della prestazione in esame è stato poi elevato a novanta giorni dall'art. 7, comma 3, della legge 20 marzo 1980, n. 75.

La Corte passa poi a esaminare l'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, modificato prima dall'art. 1, comma 22, lettera a), del d.l. n. 138 del 2011 (che ha innalzato da sei a ventiquattro mesi il termine per il versamento del trattamento di fine servizio, decorrente dalla cessazione del rapporto di lavoro, senza modificare il termine semestrale per la corresponsione dell'emolumento nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio) e, poi, dall'art. 1, comma 484, lettera b), della legge n. 147 del 2013 che, con effetto dal 1° gennaio 2014 e con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti per il pensionamento a decorrere dalla predetta data, ha elevato da sei a dodici mesi il termine per l'erogazione del TFS ai lavoratori cessati dal servizio per raggiungimento dei limiti di età o di servizio.

*rapporto di lavoro in un momento antecedente al raggiungimento dei limiti di età o di servizio*<sup>35</sup>. È lecito chiedersi, però, se argomenti di tal sorta possano tuttora valere – e, anzi, se già nel 2019 potessero valere – a fronte di una crescente tendenza del legislatore a prevedere misure (su tutte la c.d. “quota 100”, ma non solo) che incentivano i pensionamenti anticipati allo scopo di favorire il ricambio generazionale nel mercato del lavoro. Il rischio, infatti, è che a fare le spese della schizofrenia del legislatore siano quei lavoratori che, avvalendosi di una facoltà concessa (e, anzi, stimolata) dal legislatore medesimo, cessano anticipatamente dal servizio ricevendo un trattamento pensionistico e un TFS comunque inferiori a quelli che avrebbero percepito in caso di cessazione per raggiungimento dei limiti d’età o di servizio e, in aggiunta, si trovano costretti a subire anche il differimento (e la rateizzazione) del secondo. Almeno nei confronti di costoro, il limite posto dai principi di proporzionalità e ragionevolezza sembra ampiamente valicato.

## **5. La Corte attende (invano?) il legislatore**

Come anticipato in apertura, la Corte, dopo aver ampiamente argomentato i profili di illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997 – nella parte oggetto di scrutinio – afferma di non poter, “*allo stato*”, porre rimedio al *vulnus* costituzionale riscontrato perché “*il quomodo delle soluzioni attinge alla discrezionalità del legislatore*”. A ben vedere, però, la Consulta non pare qui alludere tanto alla pluralità di soluzioni a disposizione del legislatore, quanto all’entità di risorse necessarie alla rimozione dall’ordinamento della disciplina sull’erogazione differita del TFS ai soggetti cessati dal servizio dopo aver raggiunto i limiti d’età o di servizio.

La stessa Corte, infatti, per giustificare il suo arrestarsi sulla soglia dell’ammissibilità, evoca “*il rilevante impatto in termini di provvista di cassa che il superamento del differimento in oggetto, in ogni caso, comporta*”, superamento che “*richiede che sia rimessa al legislatore la definizione della gradualità con cui il pur indefettibile intervento deve essere attuato, ad esempio, optando per una soluzione che [...] si sviluppi muovendo dai trattamenti meno elevati per estendersi via via agli altri*”.

---

<sup>35</sup> Corte cost., sent. n. 159 del 2019, par. 8.1. del *Considerato in diritto*.

Il Giudice delle leggi sembra dunque indicare al legislatore anche il *quomodo* della *reductio ad legitimitatem* della disciplina scrutinata, suggerendo – a parere di chi scrive – la formula dell'immediata soppressione della dilazione di pagamento per i trattamenti di importo più modesto e una graduale e successiva (ma comunque indifferibile) eliminazione totale del differimento, da valere per tutti i trattamenti, ivi compresi quelli più alti.

Stando alla pronuncia in esame, peraltro, la disciplina della rateizzazione dei TFS – dettata all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, l'altra norma oggetto di scrutinio – in quanto combinata con il differimento aggrava il *vulnus* costituzionale. Nondimeno, dalle pur laconiche considerazioni svolte in proposito nella sentenza<sup>36</sup>, pare che la Corte stigmatizzi esclusivamente la combinazione delle due misure (differimento e rateizzazione), lasciando invece intendere che alla necessaria rimozione del primo potrebbe, se del caso, far seguito la sopravvivenza della seconda.

Secondo la Consulta, infatti, la disciplina del pagamento rateale del TFS contenuta all'art. 12, comma 7, del d.l. n. 78 del 2010, essendo basata su un sistema “*strutturato secondo una progressione graduale delle dilazioni, via via più ampie in proporzione all'incremento dell'ammontare della prestazione*”, ha due pregi. Da una parte, “*calibra il sacrificio economico derivante dalla percezione frazionata dell'indennità in modo tale da renderne esenti i beneficiari dei trattamenti più modesti*”. Dall'altra, “*assicura ai titolari delle indennità ricadenti negli scaglioni via via più elevati la percezione immediata – rectius: che diverrà immediata solo all'esito della eliminazione del differimento previsto dall'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, come convertito – almeno di una parte della prestazione loro spettante*”.

Da tali affermazioni risulta quindi confermato che l'indicazione della Corte al legislatore è fermamente orientata all'eliminazione della dilazione nel pagamento del TFS (se del caso, inizialmente, partendo dai trattamenti di importo più modesto, per poi coinvolgere tutti gli altri), consentendo poi (e solo dopo tale rimozione) la scelta sulla conservazione o meno del sistema del pagamento rateale per scaglioni.

Come si vede, dunque, quel che la Corte indirizza al legislatore è ben più che un generico monito, tant'è che – confessoriamente – nella pronuncia si discorre, sì, di discrezionalità del legislatore, ma (esclusivamente) nel determinare “*i mezzi e le modalità di attuazione di una riforma*”.

---

<sup>36</sup> Par. 8 del *Considerato in diritto*.

*siffatta*”, ossia nel reperimento delle risorse finanziarie necessarie e nell’armonizzazione di un tale intervento nel contesto della precedente programmazione economico-finanziaria<sup>37</sup>.

Alla luce degli argomenti spesi dalla stessa Corte nella pronuncia in esame e considerata l’estrema varietà di soluzioni, talora propriamente “creative”, alle quali il Giudice delle leggi ci ha sin qui abituati, l’opzione per una sentenza di incostituzionalità accertata ma non dichiarata desta sincero stupore.

A parere di chi scrive, infatti, nel caso di specie non sussistevano impedimenti di ordine giuridico alla declaratoria di incostituzionalità: *i)* delle norme scrutinate, nella parte in cui impediscono l’*immediata integrale* erogazione del TFS anche nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti d’età o di servizio; *ii)* ovvero del solo art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997, nella parte in cui impedisce l’*immediata* erogazione del TFS anche nei casi di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti d’età o di servizio.

Sia nell’una che nell’altra ipotesi, poi, il Giudice delle leggi avrebbe potuto scegliere se modulare gli effetti temporali di tale pronuncia<sup>38</sup> oppure no. Va da sé, ovviamente, che una modulazione degli effetti nel tempo della declaratoria d’incostituzionalità sarebbe stata funzionale a contenere i “costi” della decisione (*rectius*: a consentire al legislatore di programmare la spesa necessaria a far fronte al *decisum*, ammesso e non concesso che si tratti effettivamente di spesa<sup>39</sup>) e al contempo stimolare un organico intervento riformatore del legislatore, la cui iniziativa sarebbe rimasta pregiudicata.

Laddove la Corte avesse optato per una modulazione degli effetti temporali della pronuncia, peraltro, avrebbe avuto un ampio ventaglio di ipotesi a disposizione, dalla semplice esclusione della

---

<sup>37</sup> La Corte discorre di “*un intervento riformatore prioritario, che contemperi l’indifferibilità della reductio ad legitimitatem con la necessità di inscrivere la spesa da essa comportata in un organico disegno finanziario che tenga conto anche degli impegni assunti nell’ambito della precedente programmazione economico-finanziaria*”.

<sup>38</sup> Tanto, ovviamente, qualora la Corte avesse ritenuto sussistenti i presupposti per disporre una modulazione degli effetti temporali della propria decisione. Come è noto, infatti, la stessa Consulta ha ribadito che gli interventi tesi a regolare gli effetti temporali delle sue decisioni “*debbono [...] essere rigorosamente subordinati alla sussistenza di due chiari presupposti: l’impellente necessità di tutelare uno o più principi costituzionali i quali, altrimenti, risulterebbero irrimediabilmente compromessi da una decisione di mero accoglimento e la circostanza che la compressione degli effetti retroattivi sia limitata a quanto strettamente necessario per assicurare il contemporaneo dei valori in gioco*” (così nella sent. n. 10 del 2015). Nel caso di specie, la sussistenza di tali presupposti avrebbe richiesto – a parere di chi scrive – uno sforzo argomentativo certamente significativo, ma comunque praticabile, se si considera che già in altre occasioni la Corte ha ritenuto – assai discutibilmente – di poter modulare gli effetti delle sue pronunce anche in situazioni in cui il solo principio costituzionale che sarebbe stato altrimenti irrimediabilmente compromesso era quello di equilibrio di bilancio (v., per esempio, la sent. Corte cost., n. 152 del 2020).

<sup>39</sup> Atteso che, come visto, quando si discorre di TFS si ha a che fare, a tutti gli effetti, con retribuzione del cittadino, la cui erogazione è soltanto differita al momento della cessazione dal servizio.

retroattività (secondo il modello della sent. n. 10 del 2015) sino al rinvio “a data certa” dell’efficacia della decisione d’incostituzionalità<sup>40</sup>, individuando un termine iniziale di efficacia della pronuncia non troppo ravvicinato e idoneo a consentire, nelle more, o un intervento legislativo “di sistema” o almeno una ri-programmazione della gestione delle risorse finanziarie a disposizione<sup>41</sup>.

Quel che preme segnalare, in ogni caso, è che una declaratoria di incostituzionalità era senza dubbio possibile e, a sommosso avviso di chi scrive, doverosa. A favore di tale soluzione depongono una serie di elementi.

Il primo è l’ingombrante precedente della sent. n. 159 del 2019, ove la Corte aveva già indirizzato al legislatore un monito chiarissimo, rimasto privo di seguito, segnalando l’urgenza di ridefinire la disciplina dei tempi di erogazione delle indennità di fine rapporto proprio “*con particolare riferimento ai casi in cui sono raggiunti i limiti di età e di servizio*”<sup>42</sup>.

A fronte della perdurante inerzia del legislatore, una pronuncia che si risolve, in buona sostanza, nel rinnovo dell’invito a intervenire non pare lo strumento più efficace a fronte di una conclamata violazione dell’art. 36 Cost.

Il secondo elemento che avrebbe dovuto condurre alla declaratoria di illegittimità costituzionale parziale attiene al fatto che nel caso di specie la stessa pronuncia ha già individuato la soluzione “costituzionalmente adeguata”<sup>43</sup> per rimuovere il contrasto costituzionale. È dunque una vera e propria contraddizione in termini quella in cui incorre la Corte laddove sostiene che il *quomodo* delle soluzioni al contrasto costituzionale è rimesso al legislatore e, subito dopo, indica a questo

---

<sup>40</sup> Secondo uno schema analogo a quello utilizzato nel caso della sent. n. 41 del 2021, ove la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale “*degli artt. 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71 e 72 del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69 [...] nella parte in cui non prevedono che essi si applichino fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall’art. 32 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116*”. Tanto, evocando “*l’esigenza di tener conto dell’innegabile impatto complessivo che la decisione di illegittimità costituzionale è destinata ad avere sull’ordinamento giurisdizionale e sul funzionamento della giustizia nelle corti d’appello*”. Per una critica a tale modello decisorio v. almeno V. ONIDA, *Modulazione degli effetti della pronuncia di incostituzionalità o “sospensione” temporanea della norma costituzionale?*, in *Osservatorio AIC*, 2/2021, in particolare pp. 135 s.; R. PINARDI, *Costituzionalità “a termine” di una disciplina resa temporanea dalla stessa Consulta (note a margine di Corte costituzionale sent. n. 41 del 2021)*, in *ConsultaOnline*, 1/2021, in particolare pp. 292 ss.; A. RUGGERI, *Vacatio sententiae alla Consulta, nel corso di una vicenda conclusasi con un anomalo “bilanciamento” tra un bene costituzionalmente protetto e la norma sul processo di cui all’art. 136 Cost. (nota minima alla sent. n. 41 del 2021)*, in *Giustizia Insieme*, 13 aprile 2021.

<sup>41</sup> La Corte avrebbe potuto, per esempio, differire gli effetti della declaratoria di incostituzionalità all’esercizio finanziario successivo.

<sup>42</sup> Corte cost., sent. n. 159 del 2019, par. 9 del Considerato in diritto.

<sup>43</sup> Sul punto, v. subito *infra* sent. Corte cost. n. 95 del 2022.

l'esatto perimetro degli interventi da porre in essere per sanare il *vulnus*. Il caso qui in esame, infatti, era terreno d'elezione del principio, ribadito in plurime occasioni dalla Corte, a tenor del quale *«una volta accertato un vulnus a un principio o a un diritto riconosciuti dalla Costituzione – non può essere di ostacolo all'esame nel merito della questione di legittimità costituzionale l'assenza di un'unica soluzione a 'rime obbligate' per ricondurre l'ordinamento al rispetto della Costituzione, ancorché si versi in materie riservate alla discrezionalità del legislatore»* (sentenza n. 62 del 2022), risultando a tal fine sufficiente la presenza nell'ordinamento di una o più soluzioni *«costituzionalmente adeguate»*, che si inseriscano nel tessuto normativo coerentemente con la logica perseguita dal legislatore (ex plurimis, sentenze n. 28 del 2022, n. 63 del 2021, n. 252 e n. 224 del 2020, n. 99 e n. 40 del 2019, n. 233 e n. 222 del 2018)<sup>44</sup>.

Nella sentenza in esame, per l'appunto, la Corte, nelle motivazioni contenute nella parte in diritto, ha elaborato l'intervento ablativo suggerito proprio in coerenza e nel rispetto della logica perseguita dal legislatore all'art. 3, comma 2, del d.l. n. 79 del 1997. È lo stesso legislatore, infatti, ad aver assoggettato a un trattamento diverso (e deteriore) coloro che siano cessati dal servizio prima di aver raggiunto i limiti di età o di servizio normativamente previsti, garantendo un trattamento meno pregiudizievole a chi tali limiti abbia invece raggiunto. La Corte, inserendosi in tale logica, indica al legislatore di procedere alla rimozione della dilazione del pagamento solo nei confronti della seconda categoria indicata. A tanto, però, avrebbe potuto provvedere la stessa Consulta, giacché nulla ostava, come detto, a una declaratoria di incostituzionalità.

La diversa scelta della Corte, invece, sembra animata esclusivamente dalla preoccupazione che sia il legislatore a individuare non tanto la migliore soluzione normativa – che, giova ribadirlo, è già desumibile dalla sentenza –, quanto le risorse necessarie a farvi fronte. Che il freno della Corte non sia in realtà la discrezionalità del legislatore è confermato, peraltro, dalla profonda differenza tra la fattispecie oggetto della sent. n. 130 del 2023 e quelle all'origine delle pronunce ivi richiamate quali precedenti rilevanti.

Il Giudice delle leggi, infatti, nel chiarire, in chiusura di sentenza, che il protrarsi dell'inerzia del legislatore sarebbe intollerabile, richiama le sentt. nn. 32 del 2021, 120 del 2021 e 22 del 2022.

---

<sup>44</sup>Corte cost., sent. n. 95 del 2022.

Orbene, la prima concerne la questione, che la stessa Corte non esita a definire “eticamente sensibile”<sup>45</sup>, della condizione dei nati da PMA da coppie dello stesso sesso. Su tale terreno, ovviamente, la discrezionalità legislativa è massima. La sentenza n. 120 del 2021 attiene, poi, alla possibilità per i militari di costituire associazioni professionali a carattere sindacale. In quel caso, però, la Corte ha dichiarato “l’illegittimità costituzionale dell’art. 1475, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell’ordinamento militare), in quanto prevede che «I militari non possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali» invece di prevedere che «I militari possono costituire associazioni professionali a carattere sindacale alle condizioni e con i limiti fissati dalla legge; non possono aderire ad altre associazioni sindacali»”. La Corte, dunque, in quell’occasione, pur registrando la necessità di un intervento del legislatore per la fissazione dei limiti ulteriori rispetto al divieto di esercizio del diritto di sciopero, ha dichiarato l’incostituzionalità della disciplina scrutinata (il che, qui, non è avvenuto). Il richiamo a tale precedente, dunque, non sembra cogliere nel segno. Da ultimo, nella sent. n. 22 del 2022 la Corte ha affrontato la questione delle REMS (residenze per l’esecuzione di misure di sicurezza), reputando di non poter addivenire alla declaratoria di incostituzionalità “secca” perché ciò avrebbe causato “un intollerabile vuoto di tutela di interessi costituzionalmente rilevanti”, essendo invece necessaria una “complessiva riforma di sistema”.

Le questioni scrutinate nella sent. n. 130 del 2023 – è agevole intuirlo – non presentano reali analogie con quelle sin qui descritte. Qui, infatti, la declaratoria di incostituzionalità non avrebbe causato vuoti di tutela né tantomeno comportato la sostituzione della Consulta al legislatore nella risoluzione di questioni eticamente sensibili o connotate da un tasso di discrezionalità estremamente ampio, tale da suggerire un atteggiamento di *self restraint*. Tant’è che, come già segnalato, nella pronuncia in esame è la stessa Corte a indicare la via per sanare il *vulnus*, il che conferma che il nodo è *esclusivamente* quello delle risorse necessarie a far fronte all’esborso derivante da una declaratoria d’incostituzionalità.

L’atteggiamento attendista della Corte, tuttavia, rischia qui di causare più danni di quelli che vorrebbe evitare. Al momento in cui si scrive, infatti, non sono intervenute le modifiche normative attese e, pertanto, la situazione di illegittimità costituzionale perdura. Ai soggetti lesi, ove ne abbiano la concreta possibilità, non resta dunque che adire le vie giurisdizionali per stimolare una

---

<sup>45</sup> Così nella sent. Corte cost., n. 32 del 2021.

nuova rimessione. Tanto, con significativo – e immotivato – dispendio di tempo (dei singoli e dei plessi giurisdizionali).

In conclusione, quindi, l'opzione per una pronuncia di incostituzionalità accertata ma non dichiarata si è per ora tradotta “*nella protezione non già della discrezionalità del legislatore, ma della sua inerzia*”<sup>46</sup>. Tale eterogenesi dei fini appare imputabile non solo al dato di fatto che il legislatore – a sommosso avviso di chi scrive – non sembra avere tra le sue priorità l'espunzione dall'ordinamento dell'erogazione differita dal TFS, ma anche a un'altra circostanza. Ove tale espunzione fosse passata per una pronuncia della Corte, infatti, essa stessa avrebbe potuto, come detto, modularne (o addirittura differirne) gli effetti temporali, mentre il legislatore, ove mai si determinasse a intervenire, dovrebbe dettare un'articolata disciplina transitoria alla quale spetterebbe il non facile compito di individuare un ragionevole *discrimen* per l'applicazione della nuova disciplina (ad esempio le cessazioni successive all'entrata in vigore oppure le pratiche di erogazione aperte sino a tale momento e così via).

La combinazione di tali circostanze sembra suggerire che dovrà attendersi una nuova pronuncia della Corte per sanare – si confida – un *vulnus* costituzionale già ampiamente accertato. Con buona pace dell'efficienza (e dell'efficacia) della giustizia costituzionale.

---

<sup>46</sup> Corte cost., sent. n. 243 del 1993.