

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DEL LAZIO - ROMA

RICORSO CON ISTANZA DI SOSPENSIVA

Per il Dott. ROSSI Andrea, C.F. RSSNDR60C29F839K, residente in Roma, Viale Castrense n. 33, rappresentato e difeso, unitamente o disgiuntamente, dagli Avv. Massimo Zhara Buda, (C.F. ZHRMSM67P23C351Y; p.e.c. massimozhara**buda@ordineavvocatiroma.org**; fax 06 3296457) e Claudia Zhara Buda (C.F. ZHRCLD62P66C351S; p.e.c. claudiazhara**buda@ordineavvocatiroma.org**; fax 06 3296457), con domicilio eletto presso il loro studio in Roma, Via Orti della Farnesina n. 155 e domicilio digitale presso i predetti indirizzi p.e.c., giusta procura su foglio separato da intendersi materialmente congiunto al presente ricorso

RICORRENTI

CONTRO

- 1) Il MINISTERO DELL'INTERNO – Dipartimento della Pubblica Sicurezza, in persona del Ministro p.t., domiciliato *ex lege* presso l'Avvocatura Generale dello Stato in via dei Portoghesi n. 12, Roma e
- 2) l'I.N.P.S. - Istituto Nazionale Previdenza Sociale - Gestione Dipendenti Pubblici, in persona del legale rappresentante p.t., con sede in Roma, Via  
Ciro il Grande n. 21, c.a.p. 00144

RESISTENTI

PER IL RICONOSCIMENTO DEL DIRITTO

del ricorrente a percepire il trattamento di fine servizio senza dilazioni e senza rateizzazioni e, conseguentemente,

PER LA CONDANNA

del Ministero resistente e dell'INPS, il primo a liquidare e comunicare ed il secondo a corrispondere senza dilazioni e senza rateizzazioni il trattamento di fine servizio dovuto nonché per il risarcimento del danno da ritardato

pagamento.

### FATTO

Il ricorrente, già Dirigente della Polizia di Stato è cessato dal servizio per raggiunti limiti di età in data 1.4.2020.

È stato regolarmente collocato in pensione con numero di iscrizione 50428709. Nessun provvedimento gli è mai stato formalmente notificato, relativamente alla liquidazione del trattamento di fine servizio, neanche a seguito di apposite richieste scritte dall'area riservata INPS o via p.e.c. e di sollecito delle stesse (All. 1).

Dall'area riservata del sito INPS, il ricorrente ha potuto visualizzare, alla voce "Servizi Online TFS" il prospetto che si allega (All. 2) nel quale si prefigura, senza carattere di ufficialità, un importo lordo complessivo di €. 192.504,43 e netto di €.151.722,00, con la specificazione che *"il calcolo fornito è puramente indicativo, non ha pertanto alcun valore di certificazione e non costituisce per l'Istituto alcun impegno ai fini dell'erogazione ..."*. Inoltre, viene specificato che *"In caso di importo lordo della prestazione superiore a €.50.000,00 il pagamento è rateale, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 484, legge 147/2013..."*.

Il Dott. Rossi ha ricevuto, solo il 27 luglio 2021 una prima *tranche* di €.43.252,29 (probabilmente €. 50.000,00 lordi) con la seguente causale: *"Pagamento TFS Rata 1"*, ma nessuna indicazione del provvedimento nell'area riservata INPS. Nulla è dato sapere in ordine al/i successivo/i pagamento/i.

Il ritardato e/o mancato pagamento si palesa illegittimo e va dichiarato l'obbligo delle parti resistenti di procedere con gli adempimenti di rispettiva spettanza e con l'immediato ed integrale pagamento, per i seguenti motivi di

## DIRITTO

**1) Illegittimità costituzionale dell'articolo 12, comma 7 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla 30 luglio 2010 n. 122 e dell'articolo 3, comma 2 del decreto legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, per violazione del principio di proporzionalità della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato di cui all'art. 36 della Costituzione e dell'adeguatezza di mezzi in caso di vecchiaia di cui all'art. 38 della Costituzione.**

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, come modificato dall'art. 1, comma 484, lett. a) della legge 27.12.2013, n. 147, dispone che: *“A titolo di concorso al consolidamento dei conti pubblici attraverso il contenimento della dinamica della spesa corrente nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica dall'aggiornamento del programma di stabilità e crescita, dalla data di entrata in vigore del presente provvedimento, con riferimento ai dipendenti delle amministrazioni pubbliche come individuate dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n.196 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; c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è complessivamente uguale o superiore a 100.000 euro, in tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo”.*

Il successivo comma 8 tiene fermo quanto previsto dalla normativa vigente in materia di scadenza utile per il riconoscimento della prestazione in questione.

Il riferimento è chiaramente all’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, il quale aveva stabilito che alla liquidazione dei “*trattamenti di fine servizio, comunque denominati*”, spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, oggi definite dall’art. 1, comma 2 del decreto legislativo n. 165 del 2001, 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*”. Lo scopo dichiarato di questa prima norma era stato

indicato, all'art. 1, nella finalità di “*contenere il limite massimo del saldo netto da finanziare e il ricorso al mercato*”, come stabilito dalla legge finanziaria 23.12.1996, n. 663.

Nessuna variazione sul *thema decidendum* ha apportato l'intervento del recente decreto legge 28.1.2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito con modificazioni dalla legge 28.3.2019, n. 26 che, all'art. 23, ha introdotto la facoltà per il pubblico dipendente cessato dal servizio di richiedere il finanziamento di una somma fino all'importo massimo di €45.000,00.

Per effetto della combinazione delle due sopra esposte e ben note norme – che mirano a ritardare e rateizzare il pagamento del trattamento di fine servizio - il pubblico dipendente, come il ricorrente, che cessa dal servizio per raggiungimento del limite di età specifico previsto dall'ordinamento cui apparteneva, deve attendere più di tre anni per ottenerne il pagamento.

Le dette norme si pongono, quindi, come unico ostacolo giuridico al pronto pagamento di una spettanza del pubblico dipendente avente indubbiamente natura retributiva che matura all'atto della cessazione dal servizio e che, come si esporrà di seguito, è tutelata dalla Carta costituzionale.

Della legittimità costituzionale delle due norme in questione è stata recentemente interessata la Corte Costituzionale che si è pronunciata con la sentenza n. 159 del 17.4/25.6.2019 ed appare decisivo proprio prendere spunto dalle argomentazioni ivi esposte, riportandole testualmente.

*“Le indennità di fine rapporto, pur nella differente configurazione che hanno assunto nel volgere degli anni, si atteggiano come «una categoria unitaria connotata da identità di natura e funzione e dalla generale applicazione a*

*qualunque tipo di rapporto di lavoro subordinato e a qualunque ipotesi di cessazione del medesimo» (sentenza n.243 del 1993, punto 5 del considerato in diritto).*

*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.*

*Nel settore pubblico, le indennità in esame presentano una natura retributiva avvalorata dalla correlazione della misura delle prestazioni con la durata del servizio e con la retribuzione di carattere continuativo percepita in costanza di rapporto. Esse rappresentano il frutto dell'attività lavorativa prestata (sentenza n. 106 del 1996, punto 2.1 del Considerato di diritto) e costituiscono parte integrante del patrimonio del beneficiario che spetta ai superstiti «nel caso di decesso del lavoratore in servizio» (sentenza n. 243 del 1997, punto 2.3. del Considerato in diritto).*

*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”.***

Nei casi giurisprudenziali appena citati la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata le questioni di legittimità costituzionale proposte in relazione alle due sopra dette norme perché non apparivano valicati i limiti posti dai principi di ragionevolezza e proporzione. I casi, infatti, riguardavano 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 al punto 9. dei Considerata in diritto un espresso monito al Legislatore: ***“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 della 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 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».*

\* \* \*

La chiarezza espressiva e terminologica della sentenza n. 159/2019 è tale che non consente di aggiungere ulteriori concetti utili.

Una norma emergenziale e transeunte posta undici anni fa (relativamente alla rateizzazione del trattamento di fine rapporto) ed ulteriormente inasprita qualche anno dopo, ed un'altra risalente addirittura a ventiquattro anni fa (relativamente alla dilazione della prestazione), costituiscono ancora oggi l'unico insormontabile ostacolo alla percezione di somme che, come più volte dichiarato in maniera ormai univoca dalla Corte costituzionale, hanno natura mista retributiva e previdenziale.

Appare inammissibile che, dopo tanti anni, permanga ancora un'emergenza che non possa essere fronteggiata con misure diverse dall'incisione diretta di diritti costituzionalmente garantiti.

Sul grave sospetto di illegittimità costituzionale delle norme con specifico riferimento a chi è stato collocato a riposo per raggiunti limiti di età la Corte si è già pronunciata apertamente, per cui non appare revocabile in dubbio che l'art. 12, comma 7 del decreto legge n. 78/2010, così come l'art. 3, comma 2, del decreto legge n. 79 del 1997, decretando un ingiustificabile dilazione e rateizzazione di somme spettanti al pubblico dipendente per effetto della

cessazione del rapporto di servizio, incidono direttamente sul principio di 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. Il risarcimento del danno per ritardato pagamento del trattamento economico spettante può solo compensare a posteriori il pregiudizio subito, ma non allevia la difficoltà del dipendente che si trova privato delle somme spettanti proprio nel momento più delicato di transizione dal mondo lavorativo a quello pensionistico e che non riesce a fronteggiare i bisogni materiali che intende realizzare in quel momento. Il danno va ragguagliato al pregiudizio materiale e morale che subisce il ricorrente e comunque vanno in ogni caso corrisposti gli interessi legali e la rivalutazione monetaria.

#### ISTANZA DI SOSPENSIVA

Le ragioni di urgenza della definizione del presente giudizio sono di particolare evidenza e sono state anche chiaramente indicate dallo stesso Giudice della Costituzione.

Il concetto di giusta retribuzione, trascende la logica meramente sinallagmatica dei contratti a prestazioni corrispettive e riguarda direttamente valori fondamentali dell'esistenza umana, per cui si sostanzia, non solo nella congruità dell'importo corrisposto, ma anche nella tempestività dell'erogazione; È proprio la tempestività che assicura al lavoratore ed alla sua famiglia l'esistenza libera e dignitosa di cui all'art 36 Cost.

Analogamente è a dirsi per il profilo previdenziale del trattamento di fine servizio, che viene erogato all'atto della cessazione dal servizio, proprio allo scopo di fronteggiare difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione.

Nel caso specifico, al Dott. Rossi è stato (solo informalmente) indicato un diritto al trattamento di fine servizio quantificato in €.151.722,00 netti, sulla base della retribuzione effettivamente percepita in servizio, da funzionario prima e quindi da Dirigente della Polizia di Stato, tuttavia, per il primo anno – quindi, proprio nel momento di maggior bisogno - non è stato corrisposto alcunché, solo dopo ulteriori tre mesi sono state erogati €. 44.000 circa, ben lontani dall'importo effettivamente maturato.

Stando alla normativa sopra descritta, solo tra un altro anno dovrebbero essere erogati altri 43.000 euro circa e il restante dopo un ulteriore anno e pertanto a distanza di più di tre anni dal collocamento a riposo.

È chiaro come l'aspetto retributivo e previdenziale della prestazione dovuta al dipendente viene ingiustamente sacrificato, proprio nel momento di maggior bisogno, in nome di emergenze della finanza pubblica risalenti a molti anni addietro. Il tutto aggravato dalla mancanza di qualsivoglia comunicazione formale o notifica di decreti relativi ad importi e tempi di corresponsione del trattamento di fine servizio.

P.Q.M.

Si chiede che l'Ecc.mo Tribunale adito voglia, in accoglimento del presente ricorso, previa immediata rimessione alla Corte Costituzionale delle questioni di legittimità sollevate nella parte in diritto:

- 1) riconoscere il diritto del ricorrente a percepire il trattamento di fine servizio senza dilazioni e senza rateizzazioni e, conseguentemente;
- 2) condannare il Ministero resistente, in persona del Ministro p.t. e l'INPS, in persona del legale rappr.te p.t., il primo a liquidare e comunicare ed il secondo a corrispondere senza dilazioni e senza rateizzazioni il trattamento di fine servizio

dovuto.

3) condannare il Ministero resistente, in persona del Minsitro p.t. e l'INPS, in persona del legale rappr.te p.t., ciascuno per quanto di rispettiva competenza nella determinazione del ritardo, a corrispondere gli interessi legali e la rivalutazione monetaria sul trattamento di fine servizio per il periodo spettante dal collocamento a riposo (data di maturazione delle spettanze) fino agli effettivi pagamenti.

Con vittoria di spese, competenze ed onorari del giudizio.

Ai sensi dell'art. 13 del d.p.r. n. 155 del 2002, si dichiara che il presente giudizio verte in materia di pubblico impiego.

Roma, 7 ottobre 2021

Avv. Massimo Zhara Buda

Avv. Claudia Zhara Buda