

Su TFS/TFR la Corte mette in mora il Legislatore

Al massimo entro gennaio 2027 la riforma del TFS/TFR per superare posticipo e rateizzazione, altrimenti tutto il blocco normativo diventerà illegittimo. Riflessioni e quale auspicio

di Red. Ref. | www.reforming.it



CORTE
COSTITUZIONALE

Negli scorsi anni, la Corte costituzionale (CC) ha più volte sollecitato a riformare i tempi di pagamento di TFS/TFR dei dipendenti pubblici, per superare il posticipo della prima liquidazione rispetto alla cessazione del lavoro e la rateizzazione in più *tranche* dell'importo complessivo¹, entrambe misure adottate in urgenza per sostenere le finanze pubbliche e poi divenute modifiche permanenti. Una cronistoria è disponibile nella RN "[Quali soluzioni per il pagamento del TFR/TFS dei pubblici?](#)", cui si rimanda sia per i dettagli sui tempi del pagamento rateizzato distinti per motivo di cessazione del lavoro, sia per una proposta di modifica normativa ad articolo unico.

¹ Senza alcuna rivalutazione monetaria a compensazione della dilazione del pagamento.

Con l'[Ordinanza 25/2026](#) i Giudici costituzionali hanno scelto di mettere in mora il Legislatore ordinario: se entro gennaio 2027 non ci sarà una riforma coerente e organica, l'intero blocco normativo sarà valutato illegittimo, con *"l'espunzione contestuale e retroattiva di ogni dilazione e, di conseguenza, la immediata esigibilità dei trattamenti, ivi compresi quelli maturati anteriormente alla pronuncia e in corso di erogazione"*.

In caso di mancata riforma, l'ablazione potrebbe arrivare a coinvolgere anche il DL 79/1997 e non solo le modifiche allo stesso apportate dal 2010 in poi. I trattamenti diverrebbero immediatamente esigibili nei tempi minimi operativi per calcolo e

pagamento, in linea con quanto avviene nel comparto del lavoro dipendente privato².

Per la CC sono stati insufficienti i due correttivi adottati nel 2015. Il primo ([articolo 16, secondo comma, del DL 25/2015](#)) ha allargato la platea dei dipendenti pubblici che ricevono TFS/TFR entro al più 3 mesi e mezzo (15 giorni per la liquidazione e 3 mesi per l'erogazione), che adesso comprende, oltre agli inabili già contemplati, anche gli invalidi e gli inidonei a specifiche mansioni³. Il secondo ([articolo 1, comma 198, della L 199/2015](#)) ha accorciato da 12 a 9 mesi l'attesa per ricevere la prima *tranche* per i dipendenti pubblici cessati dal lavoro per raggiunti requisiti di pensionamento di vecchiaia o di anzianità⁴.

Per la CC, anche dopo i limitati correttivi, la dilazione di pagamento viola gli articoli 3, 36, 38 e 117 della Costituzione⁵. La lettura della pronuncia spinge ad alcune riflessioni ulteriori rispetto a quelle in più occasioni già fatte nei contributi scritti di Reforming, anche alla luce di

alcuni elementi che nel frattempo sono comparsi nel dibattito:

1. In tanti anni di analisi delle pronunce della Corte, poche volte si è potuta trovare una messa in mora così netta, che si spiega tuttavia con la lunga serie di Sentenze che la precedono e con le quali il Legislatore veniva ripetutamente "avvisato". Adesso si apre un anno durante il quale il Parlamento ha tempo per una riforma che risolva definitivamente prevedendo un congruo periodo di transizione per salvaguardare gli equilibri di bilancio. Se continuerà a essere "[dormiente](#)", l'illegittimità di tutto il blocco normativo di posticipi e rateizzazioni, non solo renderà immediatamente esigibili tutti i pagamenti in sospeso, ma aprirà anche un ipotetico scenario in cui tutti i lavoratori che hanno subito ritardi (anche quelli cessati da molto tempo) possono chiedere di essere risarciti. Sarà meglio predisporre presto un disegno o una proposta di legge, magari attingendo a [quello già messo a](#)

² Nella versione originaria del DL 79/1997, i mesi di attesa per il pagamento erano 9 (6 di liquidazione più 3 di erogazione), senza distinzione per motivo di cessazione del lavoro.

³ Anche in caso di cessazione *mortis causa* il pagamento deve avvenire entro gli stessi termini. Ovviamente, in questo caso il TFS/TFR entra nell'asse ereditario.

⁴ Insufficiente è valutata anche la previsione dell'[articolo 24 del DL 4/2019](#) che ha introdotto la riduzione dell'aliquota della tassazione separata applicabile sulla parte dei pagamenti di TFS/TFR sino a 50 mila euro: 1,5 p.p. per le indennità il cui diritto al pagamento matura decorsi 12 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro; 3 p.p. decorsi 24 mesi; 4,5 p.p. decorsi 36 mesi; 6 p.p. decorsi 48 mesi; 7,5 p.p. decorsi 60 o più mesi. Le modalità operative di questo sgravio sono descritte nella [Circolare 90/2020 dell'INPS](#). Lo sgravio si applica sulle singole rate per la loro parte di imponibile sino a 50 mila euro (di fatto il tetto morde solo sull'ultima *tranche*). La previsione che il ritardo di pagamento possa superare i 60 mesi è stata necessaria per includere i casi di cessazione dal lavoro per pensionamento con le cosiddette "Quote 100, 102, 103", per le quali la

maturazione del diritto a TFS/TFR rimane(va) legata al compimento dei requisiti ordinari di pensionamento per vecchiaia o anzianità. Insufficiente è altresì valutata la possibilità di chiedere l'anticipo bancario della prima *tranche* con un tasso debitorio calmierato grazie al Fondo di garanzia gestito dall'INPS (si vedano dell'INPS le Circolari [130/2020](#), [131/2020](#), [119/2022](#)). Da un lato, lo sgravio non elimina i ritardi di pagamento e arriva come compensazione *ex-post*, mentre, dall'altro, l'anticipo è limitato (solo la prima *tranche*) e addossa dei costi al lavoratore ([DPCM 51/2020](#)).

⁵ Il 117 in relazione a articolo 1 del [Protocollo Addizionale CEDU](#): "*Protezione della proprietà – Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende*".

[punto da Reforming](#) e completandolo con una relazione tecnica;

2. Con il dovuto rispetto che si deve alla Suprema Corte e ai suoi Giudici, ci si augura che possa diventare metodo quello di far seguire, a una serie di “pazienti” pronunce che approfondiscono il tema e chiedono correttivi di ricollocazione nell’alveo costituzionale, una pronuncia che segni il limite oltre il quale ciò che illegittimo non può vivere oltre. Più questa interazione diventa credibile agli occhi di tutti (Istituzioni nazionali e internazionali, cittadini, *policy maker*), più si riesce a stimolare comportamenti responsabili e risolutivi ben prima che si arrivi al limite⁶. Si tratterebbe di un metodo in grado di dare il giusto rispetto alle pronunce della Corte, che non possono rischiare di rimanere pure invocazioni *sine die*;
3. Nonostante con l’Ordinanza si affrontino i casi – sollevati dai giudici rimettenti – di TFS spettanti a lavoratori cessati per raggiunti requisiti di pensionamento, la Corte è chiarissima quando afferma che il problema è generale e abbraccia tutta la casistica di cessazione e anche il TFR che

⁶ È lo stesso meccanismo à la Kydland & Prescott che la letteratura economica ha messo già da tempo in luce nell’interazione tra banca centrale e decisore di politica economica, tra politica monetaria e politica di bilancio.

⁷ “[...] Il sistema di dilazioni oggetto di censura ha [...] portata generalizzata, in quanto opera per tutti i tipi di trattamento di fine servizio («comunque denominati») spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni [...] e incluse nel conto economico consolidato, il cui elenco viene pubblicato annualmente dall’ISTAT [...]. Poiché, dunque, alla stregua delle previsioni in scrutinio, il differimento e la rateizzazione operano allo stesso modo per l’intero genus dei trattamenti di fine servizio, correttamente i rimettenti hanno formulato le censure senza circoscriverle alle specifiche fattispecie di TFS dedotte nei giudizi principali”.

⁸ Da un precedente lavoro di Reforming sullo stesso tema: “La mobilità del lavoro e delle professionalità è diventata una caratteristica pregnante dei nostri tempi e un requisito viepiù richiesto ai giovani. Di fronte a

nel comparto pubblico ha sostituito il TFS per i neoassunti dal 2001⁷. Questo punto è molto importante, perché i ritardi più lunghi (sino a 51 mesi) riguardano di lavoratori che cessano non per pensionamento, ma per fisiologiche dinamiche di lavoro volontarie e involontarie. Sono proprio quei lavoratori, giovani o di mezza età, che di quel capitale *una-tantum* hanno maggiormente bisogno subito e senza incertezze normative per avviare una nuova attività, acquistare casa per la famiglia, abbattere mutui già contratti, finanziare spese per i figli, etc.⁸. Il rimedio su cui dovrà lavorare il Parlamento dovrà riguardare tutti e non solo i dipendenti prossimi alla pensione, perché il problema che si ha davanti non ha natura pensionistica anche se i ricorrenti sono stati sinora tutti pensionandi per le ragioni che è più o meno facile intuire. Il problema non va affrontato con la lente delle pensioni, che in Italia purtroppo non è lente di ingrandimento che fa capire meglio ma il più delle volte lente *fish-eye* distorsiva ;

4. Da ultimo, si sente il dovere di confutare tre delle obiezioni che sono circolate nel

queste evoluzioni che sono anche necessità, una normativa così farragिनosa come quella sulla liquidazione del TFR e tempi così lunghi di pagamento costituiscono un indubbio fattore di rallentamento, che scoraggia sia l’uscita dalla PA o da comparti della PA, per chi volesse fare altre esperienze nel privato o in altri ambiti della stessa PA, sia l’ingresso nella PA, per chi avesse in mente di ricoprire ruoli o funzioni per un periodo più o meno lungo per poi cambiare. Quest’ultimo caso può riguardare posizioni lavorative per cui sono necessarie professionalità tecniche molto specifiche, da applicare a risoluzioni di problemi o a progetti ben definiti negli obiettivi e nella durata, e che non avrebbe utilità per la PA trattenere permanentemente. Probabilmente non sarebbe di interesse neppure per i professionisti”. Un esempio di questi professionisti è arrivato recentemente dalle figure di elevata specializzazioni necessarie per realizzare i progetti del PNRR. Il pagamento dilazionato di TFS/TFR è un fattore di isolamento della PA dal resto del mercato del lavoro.

dibattito, anche se poi non utilizzate dall'INPS quando si è costituita nei vari giudizi innanzi alla Corte. Sono tre obiezioni esposte a letture demagogiche e oltretutto connesse tra loro sia nella logica che vorrebbe affermarle sia nelle confutazioni. Secondo la prima obiezione, posticipi e rateizzazioni hanno ridisegnato l'istituto del TFS/TFR adeguandolo ai tempi e alle condizioni di finanza pubblica. Si tratterebbe, quindi, di una riforma di struttura: le risorse non sarebbero trattenute ai lavoratori ma le nuove scadenze di pagamento costituirebbero *tout court* le nuove caratteristiche sostenibili dell'istituto. Pur con tutto il supporto che Reforming è solito dare agli sforzi di riforma strutturale (anzi, proprio per la consapevolezza dell'importanza delle misure strutturali), questa non può essere considerata una riforma di struttura e fatta accettare per necessità. Le urgenze dei tempi e della finanza pubblica non autorizzano a modificare in qualsivoglia direzione al di fuori di valutazioni di merito, coerenza, proporzionalità, trasparenza e visione complessiva⁹. Posticipi e rateizzazioni non hanno modernizzato ma stravolto il disegno di TFS e TFR, nati per essere retribuzione differita in concomitanza con ogni cessazione di lavoro a qualunque età¹⁰. Parti dello stravolgimento sono la mancata rivalutazione durante gli anni di attesa e la diversità di trattamento tra lavoratori dipendenti pubblici e privati, questi ultimi che ricevono l'interezza del TRF entro 3 mesi e usualmente anche prima. Inoltre, in un'altra possibile lettura le nuove regole creano di fatto un prestito forzoso e non remunerato dai dipendenti pubblici allo Stato, che potrebbe essere

valutato anche sotto i profili dell'abuso autoritativo¹¹ e della correzione implicita del *deficit* con creazione di debito pubblico a medio termine sfuggente alle statistiche ufficiali di ISTAT, Banca d'Italia e Eurostat;

5. La seconda obiezione è ancora più pericolosa e tanto più necessario falsificarla. Se sono possibili la progressione automatica dei requisiti di pensionamento e le misure di calmieramento dell'indicizzazione delle pensioni, perché non è possibile intervenire su TFS/TFR? Inoltre, se negli scorsi decenni sono state più volte modificate le regole di calcolo delle pensioni, perché non è possibile lo stesso per le regole di erogazione di TFS/TFR? L'obiezione vorrebbe giustificare posticipi e rateizzazioni mettendo queste misure sullo stesso piano di quelle che hanno toccato e riguardano il sistema pensionistico, di modo che le prime possano esistere visto che esistono le seconde e, se decadono le prime, debbano decadere anche le seconde (*simul stabunt aut simul cadent*). È un punto di vista sbagliato ma che potrebbe piacere a molti e arrivare a mettere in discussione le riforme pensionistiche già fatte e che ogni anno necessitano di essere tutelate. TFS/TFR e pensioni sono due istituti diversi con obiettivi diversi. Il primo si rivolge a tutte le età e anche allo stesso lavoratore più volte a età diverse nel corso della sua carriera, ha la sua *ratio* esclusiva in prestazioni *una-tantum*, e solo quando va a lavoratori cessati per pensionamento si sovrappone in parte con il secondo. Le pensioni sono direttamente e pervasivamente coinvolte

⁹ Sono le dimensioni lungo le quali viene valutato l'impatto delle misure di *policy* anche a livello europeo.

¹⁰ Il momento di massima utilità della prestazione è quello. L'obiettivo è mettere a disposizione una pronta *una-tantum* e non far partire una *pseudo-rendita*.

¹¹ Lo Stato è anche il datore di lavoro (direttamente o indirettamente nelle varie articolazioni della PA).

dal processo di allungamento della vita e dall'invecchiamento della popolazione, mentre TFS e TFR lo sono su scala molto minore e anche in continua riduzione¹². Le riforme delle pensioni si sono mosse, dagli anni '90 a oggi, nel solco dell'uniformazione delle regole per i comparti pubblico e privato e per donne e uomini, e questa parità di trattamento applicata anche alle modifiche delle regole di calcolo, alla progressione automatica dei requisiti anagrafico-contributivi di uscita, e alle modifiche delle regole di indicizzazione. Anche le modifiche al TFS, inizialmente applicato a tutti i dipendenti pubblici, sono andate verso l'uniformazione al TFR applicato nel comparto privato, e infatti per i neoassunti nella Pubblica Amministrazione dal 2001 in poi trova applicazione solo il TFR¹³. Il percorso di uniformazione sta venendo meno solo da quando nel comparto pubblico TFS e TFR sono pagati con posticipo e rateizzati. Le riforme del sistema pensionistico, pur lente e non scevre da contraddizioni, si sono da sempre mosse nel segno di una visione sistemica della modernizzazione del *welfare system* e della diversificazione della spesa sociale tra diversi istituti¹⁴,

mentre adesso non c'è barlume di visione nella stretta sui pagamenti di TFS/TFR¹⁵;

6. La terza e ultima obiezione riguarda direttamente le regole di calcolo e tassazione del TFS, più convenienti di quelle del TFR. Posticipi e rateizzazioni si giustificerebbero con l'esigenza di recuperare questo vantaggio che corrisponde a una maggiore spesa a carico del bilancio pubblico. Ma, se questo è l'obiettivo, la misura resta del tutto sproporzionata. Si colpiscono anche i dipendenti pubblici in regime di TFR, che quel vantaggio non hanno e che oggi, a venticinque anni dalla riforma, costituiscono una platea numerosa e crescente¹⁶. Quando si è trattato di superare vantaggi di calcolo delle pensioni ingiustificati, sperequati tra categorie e non più sostenibili, le modifiche hanno sempre previsto periodi di transizione (riforma "Amato", riforma "Dini"), o hanno riguardato i benefici derivanti da annualità contributive future (riforma "Fornero"), oppure ancora rivisto l'indicizzazione futura all'inflazione senza toccare il livello nominale già acquisito dagli assegni¹⁷. Posticipi e rateizzazioni ignorano del tutto cautele di questo

¹² Le carriere sono sempre più mobili e, rispetto ai tempi di avvio degli istituti TFS e TFR (tra l'inizio del Novecento e gli anni '70), anche più spesso composte da periodi nel comparto pubblico e periodi in quello privato. Entrambe queste caratteristiche implicano che sempre meno lavoratori dipendenti pubblici arrivano a usufruire della prestazione TFS/TFR per intero una sola volta e al momento del pensionamento.

¹³ In alcuni ambiti della PA trova applicazione una variante del TFS chiamata IFR (Indennità di fine rapporto), anch'essa non più applicabile ai neoassunti dal 2001 in poi. Le pronunce della CC valgono per tutte le indennità di fine rapporto comunque denominate, così come per tutte valgono le considerazioni che qui si stanno svolgendo.

¹⁴ Riassumibile nell'adagio, semplificatorio ma veritiero, "meno pensioni e più *welfare*".

¹⁵ Più che posticipare e rateizzare TFS/TFR, per contribuire a una visione sistemica sarebbe necessario

creare anche all'interno della PA condizioni non ostative, anzi favorevoli, allo smobilizzo volontario delle indennità di fine rapporto verso il pilastro previdenziale privato ad accumulazione reale basato sui fondi pensione. Si veda di Reforming ["Investire per il welfare"](#). Per inciso, il partecipante al fondo a oggi può, entro determinati "paletti" regolamentari, attingere al montante in accumulazione anche prima del pensionamento e anche in più momenti, per fronteggiare le stesse esigenze per le quali è possibile ottenere *in toto* o in parte le indennità di fine rapporto anzitempo rispetto al pensionamento.

¹⁶ Sono i più giovani, quelli con mobilità in ingresso e in uscita più elevata, quelli che, come si è già detto, maggiormente trarrebbero vantaggio dalla immediata disponibilità delle indennità di fine rapporto in concomitanza con eventi della vita.

¹⁷ Si veda di Reforming ["L'indicizzazione non è un diritto patrimoniale"](#).

genere, che invece hanno una intrinseca valenza sia giuridica che economica. Non sarebbe troppo tardi stabilire che le regole di calcolo del TFS continuano a valere per le anzianità maturate sino a oggi (sino a tutto il 2026 per esempio), mentre per quelle dal 2027 in poi si applicherà a tutti l'istituto del TFR. Sarebbe, questa, una misura coerente, senza i vizi di illegittimità riscontrati in posticipi e rateizzazioni, purtroppo tardiva e con effetti finanziari contenuti nell'immediato, ma soprattutto con effetti non di semplice posticipo dei pagamenti ma permanenti e crescenti nel tempo¹⁸. A suo modo e nella sua scala dimensionale, una siffatta misura acquisirebbe i connotati di sistemica e favorevole ai giovani, tutt'altra cosa rispetto a posticipi e rateizzazioni *erga omnes*. Insomma: per gli interventi su TFS/TFR dei pubblici si può, se si vuole, trarre ispirazione in positivo dalla riforma pensionistica, ma non si mettano di mezzo le pensioni come "scusante" per difendere posticipi e rateizzazioni illegittimi o, peggio ancora, per far fare passi indietro alla normativa pensionistica mentre si è obbligati dalla CC a cancellare le parti illegittime della normativa su TFS/TFR dei dipendenti pubblici.

~~~~~

<sup>18</sup> Bisognava fare scelte più lungimiranti nel 2001 adottando questa soluzione allora, e facendo partire per il TFS e per le indennità simili come l'IFR una transizione verso la normativa del TFR che coinvolgesse con criteri di gradualità e proporzionalità anche i lavoratori dipendenti già nei ranghi della PA. Sarebbe stata la stessa *ratio* della riforma pensionistica "Fornero" applicata al TFS. Si optò, invece, per salvaguardare tutti i dipendenti con almeno un anno di contribuzione per attività di lavoro svolto nella PA, trasportando nel regime del TFR solo i neoassunti dal 2001 in poi. Vale qui ricordare che la definizione di "neoassunto" comprende anche chi, già dipendente della PA, abbia cessato il

Appuntamento al 14 gennaio 2027, quando è fissata la prossima udienza pubblica. Reforming ci sarà ma, nel frattempo, spera di poter analizzare e commentare disegni o proposte di legge che affrontino il problema e che arrivino a quella data convertiti in una buona legge, così da evitare soluzioni istituzionali drastiche e, anzi, avviare quel rapporto metodico, credibile e costruttivo – di indipendente coordinamento – tra Suprema Corte e Parlamento, di cui si è scritto prima e che sarebbe molto utile per il futuro.

Red. Ref.

[www.reforming.it](http://www.reforming.it)  
mail: [info@reforming.it](mailto:info@reforming.it)  
twitter: [reformingit](https://twitter.com/reformingit)

rapporto di lavoro con la stessa PA per poi riattivarlo *ex-novo* in un momento successivo. La linearità di questo assunto non ha arginato la proliferazione di casistiche particolari – di mantenimento del rapporto senza soluzione di continuità ai fini della permanenza all'interno delle regole del TFS – spesso passanti per contenziosi finiti anche innanzi alla CC. Sono gli effetti collaterali, costosi in termini di tempo e risorse vive, che emergono quando la normativa è immotivatamente complicata, frammentata, con resistenti tratti categoriali e corporativistici che, in una società che invecchia, diventano altrettanti aspetti del divario generazionale.

R

sullo stesso argomento di Red. Ref.:

- Quali soluzioni per il pagamento del TFR/TFS dei pubblici?
- Il TFR dei pubblici dopo la Corte costituzionale
- Legislatore dormiente e Corti di riserva
- Le Liquidazioni di fine rapporto

Red. Ref.

[www.reforming.it](http://www.reforming.it)  
mail: [info at reforming.it](mailto:info@reforming.it)  
twitter: [reformingit](https://twitter.com/reformingit)