

# Il TFS e il TFR nel pubblico impiego – temi rilevanti

di Stefano Stefani [\*]



## Quattro tipologie di indennità

Alla cessazione del rapporto di lavoro per qualunque causa i dipendenti pubblici conseguono una indennità “una tantum” denominata genericamente indennità di fine rapporto e disciplinata in modo differente a seconda che consista in un trattamento di fine servizio (TFS) oppure in un trattamento di fine rapporto (TFR).

I dipendenti pubblici in servizio a tempo indeterminato alla data del 31/12/2000 hanno diritto ad un TFS disciplinato dal DPR 23/12/1973 n. 1032 (di seguito: TU) denominato indennità di buonuscita (IBU) se iscritti all'E.N.P.A.S., ovvero disciplinato dalla L. 8/3/1968 n. 152 denominato indennità premio di servizio (IPS) se gli iscritti all'I.N.A.D.E.L.; il diritto al trattamento sorge dopo almeno un anno di iscrizione alle citate gestioni previdenziali.

I dipendenti degli Enti pubblici non economici e, più in generale, i dipendenti pubblici che non sono iscritti agli istituti previdenziali citati, alla cessazione del rapporto di lavoro hanno diritto ad una indennità di anzianità (IA) a totale carico dell'Ente datore di lavoro e disciplinata dalla L. 20/3/1975 n. 70.

Una novità nel quadro complessivo sopra accennato si è avuta con l'introduzione anche nel settore pubblico (L. 335 del 1995) del trattamento di fine rapporto (TFR) (L. 297 del 1982) e dalla disciplina della previdenza complementare (L. 124 del 1993). Con interventi successivi, il legislatore ha disposto che il personale assunto a tempo indeterminato dal 1/1/2001 (e quello a tempo determinato con rapporto in essere al 30/5/2000 o successivo) si trova obbligatoriamente in regime di TFR, con libertà di aderire o meno alla previdenza complementare contrattualizzata (fondi Espero e Perseo-Sirio); mentre il personale in regime di TFS per poter accedere alla previdenza complementare deve obbligatoriamente optare per il regime del TFR, pur conservando il maturato TFS che costituisce montante per il TFR (L. 448 del 1998 che ha trovato concreta attuazione nell'AQ tra l'ARAN e le OOSS del 29/7/1999 e nel DPCM 20/12/1999). La disciplina sul TFR non trova applicazione ai dipendenti rimasti in regime di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 30/3/2001, n. 165 (ex D.Lgs. 29 del 1993) che, di conseguenza, non possono accedere alla previdenza complementare contrattualizzata che presuppone obbligatoriamente il TFR.

Gli istituti previdenziali citati sono prima confluiti nell'INPDAP (D.Lgs. 479 del 1994) e questo, a sua volta, è stato sciolto con trasferimento delle competenze all'INPS (L. 201 del 2011). Del TFS e del TFR si occupa attualmen-

te la Gestione per il trattamento di fine servizio al personale dipendente rispettivamente delle Amministrazioni statali - gestione contabile INB (ex ENPAS) e degli Enti locali - gestione contabile IND (ex INADEL), entrambe le gestioni fanno capo all'INPS - Gestione dipendenti pubblici.

## Indennità di buonuscita – contribuzione, accantonamento e loro misura

La normativa citata, pur restando disciplina di riferimento, così come è il frutto di una “evoluzione” di precedenti normative, così pure è stata anche integrata nel tempo da discipline successive, così come da specifici interventi delle supreme corti di giustizia. La complessità della materia impone di restringere una qualsiasi trattazione che qui si limiterà ai dipendenti civili dello Stato contrattualizzati (con cenni agli altri regimi).

Con la sottoscrizione del contratto di lavoro individuale nasce, tra il lavoratore pubblico e l'ente datore di lavoro, un rapporto sinallagmatico che comporta, da parte dell'ente, la corresponsione della retribuzione. Il rapporto di lavoro determina automaticamente l'insorgenza del corrispondente rapporto assicurativo tra il lavoratore e l'Istituto previdenziale. La contribuzione è relativa sia alla pensione sia al TFS, ai fini del TFR non esiste contribuzione ma ac-

cantonamento di quote della retribuzione. L'obbligo del pagamento dei contributi, sia per la quota a carico del lavoratore sia per quella a carico dell'ente, grava esclusivamente sull'ente datore di lavoro, il quale è tenuto a versare la contribuzione utile a buonuscita alla Gestione contabile INB e ad accantonare presso la stessa gestione le somme utili ai fini TFR. Le amministrazioni dello Stato, così come altri enti, provvedono ai versamenti tramite il sistema NoiPA, realizzato dal Ministero dell'economia e finanze – DAG, che provvede alla gestione delle retribuzioni del personale centrale e periferico della PA e, di conseguenza, alla determinazione dell'imponibile contributivo e alla gestione e versamento della contribuzione/accantonamento all'INPS.

Durante il rapporto di lavoro possono intervenire eventi che comportano la mancata prestazione lavorativa. Escludendo le assenze che la normativa prevede coperte da retribuzione (es.: ferie, festività, ecc.) o contribuzione (es.: malattia), la mancata prestazione può comportare la riduzione o la interruzione del versamento della contribuzione/accantonamento. A titolo di esempio, tra i primi si può citare il part-time o la malattia che comporti riduzione della retribuzione; tra i secondi l'aspettativa senza assegni non coperta da contributo obbligatorio o il congedo straordinario per assistenza al figlio con handicap; per alcune tipologie di assenze il lavoratore può farsi carico della copertura contributiva tramite l'istituto del riscatto, per altre assenze la copertura può essere effettuata mediante la regolarizzazione contributiva (es.: aspettativa non retribuita per mandato amministrativo). Sulla valutabilità a IBU (anche TFR e IPS) delle varie tipologie di assenze si può fare riferimento a: INPDAP circ. n. 49/2000, n. 11/2001, n. 30/2002, n. 13/2009, INPDAP informativa n. 12/2002, n. 5/2003, INPDAP nota operativa n. 21/2006. Con la cessazione del rapporto di lavoro cessa la retribuzione e la contribuzione ed insorge il diritto, nei casi previsti, alla liquidazione d'ufficio della IBU della IPS e del TFR.

Alcuni particolari periodi o servizi, riconosciuti ai fini di pensione a domanda con o senza pagamento di un riscatto e gli aumenti del computo dei servizi (DPR 1092 del 1973), possono essere riconosciuti anche ai fini della IBU mediante riscatto (art. 24 TU). Non è possibile riscattare periodi o servizi per i quali tale istituto non è previsto per legge, ancorché gli stessi siano riconosciuti utili ai fini di pensione (ad es.: periodi ricongiunti art. 2 L. 29 del 1979 o art. 1 L. 45 del 1990). Ai fini del TFR è possibile riscattare solamente i periodi



di lavoro prestati a tempo determinato (INPDAP circolare n. 45 del 26/10/2000). Non è possibile riscattare periodi di lavoro per i quali è stata già corrisposta la IBU o il TFR, neppure mediante restituzione della somma percepita (analoghe le disposizioni sull'IPS). Maggiori informazioni sui periodi/servizi oggetto di riscatto sul sito istituzionale dell'INPS.

Se, alla cessazione, dal computo totale dei periodi e servizi utili a IBU risulta una frazione di anno, la frazione superiore a sei mesi si computa come anno intero; la frazione uguale o inferiore a sei mesi si trascura” (art. 18 co. 1 TU, così anche per l'IPS). Per quanto riguarda il TFR esso compete se il rapporto di lavoro ha durata superiore ai 15 giorni nel mese solare; per periodi superiori si trascura la frazione inferiore ai 15 giorni del mese di assunzione e di cessazione (art. 2120 co. 1 C.C., INPDAP circolare n. 30 del 1/8/2002). Le quote di contribuzione versate per i periodi trascurati non vengono restituite, mentre non viene richiesta contribuzione per la eventuale frazione superiore a sei mesi.

Va infine segnalato che mentre la materia relativa alla contribuzione utile ai fini di pensione è ampiamente e dettagliatamente disciplinata in relazione al principio della identificazione della base contributiva con la base fiscale (DLgs. 2-9-1997 n. 314 e si veda ad es.: INPS circolare n. 6 del 16/1/2014), sembra meno dettagliatamente illustrata la disciplina relativa alla contribuzione ai fini TFS, ancorché il MEF-NoiPA (che trattiene e versa i contributi) e l'INPS (che riscuote i contributi e valuta i periodi utili) procedano alle doverose operazioni.

La ritenuta contributiva caratterizzava la IBU (e la IPS) nella sua funzione di trattamento previdenziale, in quanto la collegava al trattamento di quiescenza; tale caratteristica è venuta nel tempo ad attenuarsi (così: Corte Costituzionale sentenza n. 220 del 25/2/1988) tanto che è stata riconosciuta al TFS la natura di retribuzione differita, pur conservando ancora la sua funzione originaria a causa del

modesto contributo a carico del lavoratore cui è sottoposta la retribuzione (cf. da ultimo: Corte Costituzionale sentenza n. 106 del 4/4/1996, che supera la sentenza n. 82 del 19/6/1979).

Ed è proprio questo l'aspetto che interessa: tutte tipologie di indennità corrisposte una tantum al lavoratore alla cessazione sono in qualche modo collegate all'accantonamento di una quota di retribuzione e l'indennità ha lo scopo per sopperire alle esigenze che si collegano alla cessazione del rapporto di lavoro dovute alla assenza di retribuzione (cf.: Corte Costituzionale sentenze n. 93 del 19/3/1993 e n. 243 del 19/5/1993).

Per quanto riguarda la misura contributo accantonato: per gli iscritti all'ex ENPAS in regime di TFS il contributo è pari al 9,60% sull'80,00% della retribuzione utile con rivalsa del 2,50% a carico del dipendente (importo pari al 7,68% sul 100% di cui il 2,00% a carico del dipendente); per gli stessi in regime di TFR l'accantonamento è pari al 9,60% sul 100% della retribuzione utile. Per gli iscritti all'ex INADEL in regime di IPS il contributo è ripartito nella misura del 3,60% a carico dell'ente e del 2,50% a carico del dipendente sull'80% (pari al 4,88% sul 100%) della retribuzione media utile; per gli stessi in regime di TFR l'accantonamento è pari al 6,10% sul 100% della retribuzione utile. Infine, per i dipendenti degli Enti pubblici non economici in regime di IA non è prevista alcuna contribuzione; per gli stessi in regime di TFR l'accantonamento è pari al 6,91% del 100% della retribuzione utile a carico solo secondo il regime dell'art. 2120 C.C. (sulla materia vedere art. 1 co. 6, 7, 8 DPCM 20/12/1999).

Difformemente dal TFS, la disciplina del TFR non prevede versamento di contribuzione. In effetti mentre la disciplina del TFS è di natura esclusivamente pubblicistica (DPR 1092 del

1973), quella relativa al TFR è di natura privatistica (L. 297 del 1982 che ha modificato l'art. 2120 del C.C.) ma con una serie di delimitazioni per il pubblico impiego tra le quali vanno citate, in particolare, quelli imposti dal bilancio statale, dal criterio della ragionevolezza nelle norme, dalla necessità della parità di trattamento retributivo tra dipendenti che svolgono le medesime mansioni (art. 42 co. 2 D.Lgs. 165/2001) e, non da ultimo, dal "prudente esercizio" della discrezionalità del legislatore nel gestire la complessa transizione da un regime di diritto pubblico ad uno di regime privato (cf.: Corte Costituzionale sentenza n. 244 del 2014).

La originalità nella applicazione della disciplina prevista dall'art. 2120 C.C. al settore pubblico ha trovato concretizzazione nell'art. 59 co. 56 L. 27/12/1997 n. 449, art. 26 co. 19 L. 23/12/1998 n. 448, AQ tra ARAN e OOSS 29/7/1999 recepito dal DPCM 20/12/1999. La conseguenza più vistosa è stata ovviamente l'abrogazione della trattenuta a carico del lavoratore in regime di TFR o che ha optato per la previdenza complementare con conseguente passaggio dal TFS al TFR, perché il contributo non è previsto dall'art. 2120 C.C.. Ma la necessità di assicurare la parità della retribuzione tra i lavoratori in regime di TFS e di TFR, con la stessa qualifica e mansioni, non ha portato ad un aumento della retribuzione netta a motivo della soppressione della trattenuta contributiva, ma ad una diminuzione della stessa (per un importo pari al contributo) ai fini del calcolo del netto da liquidare al lavoratore e ad un aumento virtuale della retribuzione lorda ai fini fiscali e contributivi. La Corte Costituzionale ha sancito la legittimità dell'operato del legislatore e il ruolo cruciale degli accordi stipulati tra ARAN e OOSS poiché, infine "il trattamento retributivo non muti in ragione di un dato accidentale, quale è l'applicazione del regime del TFR o del TFS" (Corte Costituzionale sentenza n. 213 del 22/11/2018).

### **Indennità di buonuscita – misura della indennità**

Per quanto riguarda la misura della indennità corrisposta: per gli iscritti all'ex ENPAS in regime di TFS l'indennità è pari ad un dodicesimo dell'80,00% della retribuzione contributiva annua utile percepita alla cessazione dal servizio per il numero degli anni utili ai fini del calcolo; per gli stessi in regime di



TFR l'indennità è pari alla somma dell'accantonamento annuale rivalutato della misura del 6,91% del 100% (N.B.: a fronte di un accantonamento del 9,60%) della retribuzione utile annuale. Per gli iscritti all'ex INADEL in regime di IPS l'indennità è pari a un quindicesimo dell'80,00% della retribuzione contributiva utile percepita negli ultimi 12 mesi di servizio per il numero degli anni utili ai fini del calcolo; per gli stessi in regime di TFR l'indennità è pari alla somma dell'accantonamento annuale rivalutato della misura del 6,91% del 100% (N.B.: a fronte di un accantonamento del 6,10%) della retribuzione utile annuale. Infine, per i dipendenti degli Enti pubblici non economici l'indennità è "pari a tanti dodicesimi dello stipendio annuo complessivo in godimento [alla cessazione] ... quanti sono gli anni di servizio prestato", a totale carico dell'ente (L. 70 del 1975); per gli stessi in regime di TFR la prestazione è calcolata con i criteri previsti dall'art. 2120 C.C., dunque con l'accantonamento annuale in misura pari al 6,91% del 100% della retribuzione utile (sulla materia vedere art. 1 co. 6, 7, 8 DPCM 20/12/1999).

### **Indennità di buonuscita – retribuzioni utili**

Le considerazioni che seguono sulle retribuzioni utili ai fini di TFS sono limitate ai dipendenti statali ministeriali contrattualizzati.

La retribuzione utile contributiva è costituita dall'ultimo stipendio, nonché dalle specifiche indennità ed assegni previste da varie norme di legge non identificabili con lo stipendio, e dagli assegni e le indennità previsti dalla legge come utili ai fini del trattamento previdenziale (art. 38 co. 1 e 2 TU). L'elencazione è tassativa, ma nella dicitura stipendio (c.d. stipendio tabellare o contrattuale) devono essere ricompresi gli altri emolumenti equiparati come la retribuzione individuale di anzianità, l'indennità di vacanza contrattuale, l'eventuale assegno ad personam equiparato allo stipendio e la tredicesima mensilità. Per gli altri emolumenti utili diversi dallo stipendio va computata anche la tredicesima mensilità se prevista.

L'indennità integrativa speciale (IIS) viene computata nel calcolo della IBU dal 1/12/1994 (art. 1 L. 29/1/1994 n. 87), anche alla luce della giurisprudenza ormai consolidata che la reputava retribuzione (cf.: le citate sentenze n. 243 del 1993, n. 103 del 1995 e n. 175 del 1997). La IIS era già stata conglobata in quota parte nello stipendio dal 30/6/1988 con l'art. 15 del DPR 17/9/1987 n. 494, ma la quota residuale



viene definitivamente conglobata nello stipendio per il personale non dirigente a decorrere dal 1/1/2003 cessando di "essere corrisposta come singola voce della retribuzione" (art. 20 co. 3 CCNL comparto ministeri sottoscritto il 12/6/2003); il nuovo stipendio così determinato ha effetto sulla IBU (art. 21 co. 1 CCNL cit.). Il conglobamento di questa quota di IIS nello stipendio non ne determina però la maggiorazione del 18% ai fini di pensione (art. 21 co. 3 CCNL cit.). Per il personale Dirigente di prima fascia lo stipendio tabellare "contiene ed assorbe le misure dell'indennità integrativa speciale" a decorrere dal 31/12/1998 (art. 38 co. 3 e 4 CCNL Dirigenti sottoscritto il 5/4/2001). Per il personale Dirigente di seconda fascia lo stipendio tabellare "contiene ed assorbe le misure dell'indennità integrativa speciale" dal 1/1/2001 (art. 1 co. 2 e 3 CCNL Dirigenti sottoscritto 5/4/2001); anche per il personale dirigente la IIS così contenuta ed assorbita nello stipendio ha effetto sulla IBU ma non viene maggiorata del 18% ai fini di pensione (per inciso le ritenute pensionistiche vengono effettuate anche sull'incremento del 18% della IIS).

Gli art. 24 e 45 del D.Lgs. 30/3/2001 n. 165 demandano ai contratti collettivi la determinazione della retribuzione/trattamento economico del personale, pertanto il conglobamento/assorbimento della IIS nello stipendio tabellare/retribuzione non osta con il dettato dell'art. 38 TU che individua nello stipendio l'emolumento su cui calcolare la IBU.

Per quanto riguarda la retribuzione di posizione dei dirigenti (nelle componenti fissa e variabile CCNL Dirigenti Area I per il quadriennio 1998-2001 e per il primo biennio economico 1998-1999 sottoscritto il 5/4/2001) sono anch'esse utili a IBU (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, decisione n. 3 del 16.01.2007).

Riguardo alla valorizzazione delle retribuzioni utili a TFS ulteriori allo stipendio, va rilevato che il Consiglio di Stato ha precisato che lo strumento per stabilire se un dato emolumento

è computabile o meno nella IBU non è quello della natura dell'emolumento, ma della concreta disciplina impressa, per lo specifico fine della sua computabilità, dalla contrattazione collettiva, posta ovviamente la obbligatorietà della contribuzione. Per i Dirigenti il CCNL ha stabilito che nella "struttura della retribuzione" (art. 37 CCNL cit.) rientrano, per quello che qui interessa, lo stipendio tabellare e la retribuzione di posizione e tali retribuzioni "hanno effetto ... sull'indennità di buonuscita o di fine servizio" (art. 40 CCNL cit.). Peraltro va ricordato anche il principio di onnicomprensività del trattamento economico dirigenziale previsto dall' art. 24 D.Lgs. 30/3/2001 n. 165.

Le considerazioni suesposte permettono di affrontare il tema della inclusione della indennità di amministrazione corrisposta al personale non dirigente nella base di calcolo della IBU. Nella "struttura della retribuzione" rientra, per quello che qui interessa, lo stipendio tabellare e l'indennità di amministrazione (art. 28 CCNL Ministeri sottoscritto il 16/2/1999 e ss) ma sono "Le misure degli stipendi risultanti dall'applicazione del presente contratto [che] hanno effetto sulla tredicesima mensilità .... sull'indennità di buonuscita..." (art. 29 co. 1 CCNL cit.), pertanto sembrerebbe che il CCNL preveda che solo lo stipendio tabellare possa essere calcolato tra le voci retributive utili a buonuscita ma non l'indennità di amministrazione.

Viceversa il Consiglio di Indirizzo e Vigilanza (CIV) dell'INPDAP con delibera n. 159 del 9/10/2001 facendo riferimento all'art. 40 del D.Lgs. n. 165 del 2001, "concernente la definizione della contrattazione collettiva nazionale e integrativa nell'ambito delle amministrazioni pubbliche ed, in particolare, il comma 4 ove viene assicurata l'osservanza degli obblighi assunti anche in sede di contrattazione integrativa",



con riferimento all'art. 17 co. 12 del CCNL sottoscritto il 16/2/1999 richiede all'Istituto provveda alla sollecita emanazione di disposizioni attuative volte all'inclusione della indennità di amministrazione nella base di calcolo della buonuscita. Va notato che l'indennità di amministrazione è stata originariamente prevista nelle misure fisse da corrispondere al personale in via continuativa indicate nell'allegato B - Tabella I punto 2 ss, pur facendo parte delle retribuzioni accessorie previste dall'art. 34 co. 2 lett. a) del CCNL 16/5/1995 (con riferimento all'art. 72 co. 3 D.Lgs. 29 del 1973 che riguarda però non la IBU ma il TFR: "disciplina in materia di trattamento di fine rapporto". L'indennità di amministrazione rientra dunque tra i c.d. trattamenti accessori (è cioè salario di produttività) come anche risulta dalla sua valorizzazione ai fini di pensione solo nella c.d. Quota B (oltre che nella quota contributiva) e non nella c.d. Quota A (come anche affermato dalla sentenza della Corte di Cassazione citata oltre).

L'INPDAP ha fatto propria la delibera del CIV e, con l'informativa n. 562 del 12/10/2001, ha disposto che la liquidazione della IBU sia comprensiva della indennità di amministrazione dal 1/1/2000. Anche l'ARAN in Orientamenti applicativi Ministeri M116 (peraltro a conclusione della risposta ad un quesito di natura pensionistica) segnala che "il comma 12 contiene la clausola - del tutto innovativa -, secondo la quale a decorrere dal 1° gennaio 2000, la stessa [indennità di amministrazione] è considerata utile agli effetti dell'indennità di licenziamento o di buonuscita".

Sulla questione, va segnalato che la Corte di Cassazione, rigettando il ricorso con il quale veniva chiesta la valutazione della indennità di amministrazione nella Quota A della pensione (art. 13 D.Lgs. n. 503 del 1992), basandosi sulla simmetria tra l'art. 43 del DPR 29/12/1973 n. 1092 (principio di tassatività legale delle componenti della base pensionabile) e l'art. 3 TU, ha anche segnalato che "attesa l'esistenza di un analogo principio di tassatività delle componenti retributive della base di calcolo dell'indennità di buonuscita, ai sensi degli artt. 3 e 38 del d.P.R. n. 1032 del 1973, l'indennità di amministrazione non concorre neppure alla determinazione di detta indennità" (Corte di Cassazione sentenza n. 81 del 7/1/2016; ordinanza n. 5715 del 9/3/2018).

In altri termini, non risulta possibile interpretare la locuzione "sti-

pendio, paga, retribuzione” prevista dall’art. 38 TU in senso generico di retribuzione onnicomprensiva di tutto quanto ricevuto dal lavoratore in modo fisso o continuativo in dipendenza del rapporto di lavoro in particolare con riferimento alle componenti accessorie della retribuzione.

La situazione si presenta in modo tale che dal 1/1/2000 l’INPDAP (ora INPS) trattiene la contribuzione sull’indennità di amministrazione e, corrispettivamente, liquida la IBU comprensiva di tale emolumento sulla base del disposto dei CCCCNL (sottoscritti anche dall’ARAN che rappresenta le pubbliche amministrazioni nella contrattazione), al contrario la Corte di Cassazione ritiene che la stessa indennità non concorra alla determinazione della IBU.

Se fosse dato seguito alla posizione della Corte di Cassazione oltre alla rideterminazione degli importi già corrisposti ai lavoratori si porrebbe anche il problema della restituzione dei contributi agli enti o, meglio, sarebbero questi a chiederne la restituzione, così come i lavoratori per la propria parte. Sommessamente, mi sembra che solo un autorevole pronunciamento potrebbe porre fine alla questione nell’ambito di un più ampio piano di riordino e razionalizzazione dell’intera materia.

Da ultimo un cenno alla indennità di presidenza per il personale non dirigente della Presidenza del consiglio dei ministri. Questa indennità è equivalente all’indennità di amministrazione per i ministeri e come tale viene valorizzata ai fini della IBU. Con il CCNL sottoscritto il 31/7/2009 l’orario ordinario di lavoro è stato portato da 36 a 38 ore settimanali (art. 13 co. 2) e una quota del salario accessorio è stata finalizzata ad incrementare l’indennità di presidenza dal 1/12/2009, tale incremento “concorre al calcolo dell’indennità di buonuscita nel rispetto del sistema del pro – rata” (art. 24 co. 1 e 2). L’INPDAP con riferimento all’incremento e all’art. 3 TU “ritiene non applicabile la norma contrattuale perché in contrasto con quanto previsto dalla legge ed ha formulato specifica richiesta di parere ai Ministeri vigilanti. Nell’attesa della risposta, ai fini della buonuscita, l’indennità di presidenza deve essere considerata nei limiti della quota già fissata dal precedente contratto” (INPDAP nota operativa n. 10 del 5/3/2010). A tutt’oggi non vi è stata risposta dai ministeri vigilanti e l’indennità di amministrazione viene computata nella misura prevista al 30/11/2009, malgrado la contribuzione venga versata nella misura ordinaria su tutta la indennità di presidenza comprensiva, dunque, dell’incremento.

Per quanto riguarda le voci retributive valutabili ai fini di TFR queste sono fissate con-



trattualmente (art. 32 CCNI sottoscritto il 16/5/2001 al CCNL comparto ministeri sottoscritto il 16/2/1999) e, oltre alle voci utili a IBU, prevede anche la retribuzione di posizione per le posizioni organizzative di cui all’art. 18 del CCNL 16/12/1999.

Sia detto di sfuggita: la privatizzazione del rapporto di pubblico impiego nasce con il D.Lgs. 3-2-1993 n. 29 più volte modificato (ancora oggi mi sembra illuminante il parere del Consiglio di Stato del 31/8/1992 n. 146), la disciplina del TFR e la previdenza complementare nel pubblico impiego con l’art. 2 L. 8/8/1995 n. 335, infine la modifica in senso riduttivo della disciplina pensionistica con il D.Lgs. 30/12/1992 n. 503.

La applicazione della disciplina del TFR anche al pubblico impiego nasce dalla concreta esigenza di adeguare, contenendola, la spesa per le indennità di fine servizio alla reale progressione economica della retribuzione del lavoratore durante tutta la vita lavorativa; infatti il TFS costituisce, rispetto al TFR “un vantaggio di notevole consistenza” (Corte Costituzionale sentenza n. 243 del 19/5/1993). A questo aspetto meramente economico si è aggiunta l’esigenza di introdurre, anche nel pubblico impiego, il regime delle pensioni complementari contrattualizzate alle quali non può essere destinato il TFS ma solamente il TFR (tale destinazione essendo vietata verso le altre forme di pensioni che non siano quelle contrattualizzate di comparto); infatti il mutato assetto della retribuzione (maggiore incremento del salario di produttività rispetto allo stipendio tabellare che, dal 1993, è indipendente dalla anzianità di servizio) e gli sviluppi della normativa pensionistica hanno comportato irrimediabilmente una progressiva riduzione delle pensioni, di conseguenza parte della riduzione dovrebbe essere compensata, nelle intenzioni del legislatore, dalla pensione complementare finanziata principalmente dal TFR. A tal proposito basta pensare all’elevato tasso di sostituzione nel caso di pensione calcolata interamente con il metodo

contributivo, unica modalità di calcolo della pensione nel caso di primo accredito decorre dal 1/1/1996 (si veda anche RGS “Le tendenze di medio lungo-periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario” in particolare il n. 20). Di passaggio, in materia di destinazione del TFR alle pensioni complementari, va segnalato che gli accantonamenti della quota annuale del TFR da parte dell’INPS sono solamente figurativi (INPDAP informativa n. 7 del 19/3/2002).

In conclusione: dal 1/5/2014 la retribuzione annua considerata come base del calcolo del TFS e TFR non può eccedere la soglia di € 240.000,00 lordi (art. 13 D.L. 24/4/2014 n. 66, conv. L. 89 del 2014).

### **Indennità di buonuscita – termini di liquidazione**

A seconda della causa di cessazione il TFS, IPS e TFR deve essere pagato entro 90 giorni, decorsi i quali sono dovuti gli interessi al tasso legale. I termini di pagamento sono: 15 giorni, in caso di cessazione dal servizio per inabilità o per decesso; 12 mesi nell’ipotesi in cui questa sia avvenuta per raggiungimento dell’età per la pensione di vecchiaia, a causa del termine del contratto a tempo determinato, oppure per risoluzione unilaterale del datore di lavoro a seguito del raggiungimento dei requisiti della pensione anticipata superati i limiti ordinamentali; 24 mesi dalla cessazione in tutti gli altri casi (ad es.: dimissioni volontarie con o senza diritto a pensione, licenziamento, ecc.). (art. 1 co. 484, 485 L. 27/12/2013 n. 147; INPS circolare n. 73 del 5/6/2014). Questa tempistica rimane inalterata anche per i lavoratori che cessano dal servizio con la pensione Quota 100 (art. 14 DL n. 4 del DL 28-1-2018 conv. L. 28/3/2019 n. 23), nel

senso che essi conseguono il diritto alla decorrenza dell’indennità di fine servizio comunque denominata al momento in cui tale diritto sarebbe maturato a seguito del raggiungimento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico ai sensi della c.d. normativa Monti – Fornero (anticipata o limiti di età) (art. 23 DL cit.). Ad esempio, un lavoratore che cessa con quota 100 a 62 anni di età con 38 di servizio dovrà attendere 5 anni per maturare 67 anni di età (limite attuale per la pensione di vecchiaia), dopo di che dovrà attendere un altro anno per maturare il diritto al pagamento della prima rata della IBU, che verrà corrisposta materialmente entro i 90 giorni successivi (i tempi si riducono considerando la “finestra” di 6 mesi).

### **Indennità di buonuscita – pagamento differito e in forma rateale**

Sulla questione dei tempi che intercorrono tra la cessazione e il pagamento dell’indennità si è recentemente pronunciata la Corte Costituzionale la quale, confermando la differenza tra il lavoro pubblico e il lavoro privato, ha ritenuto che “il regime di pagamento differito [delle indennità di fine servizio] ... non risulta dunque complessivamente sperequato” (Corte Costituzionale sentenza n. 159 del 25/6/2019). La sentenza si è pronunciata in merito al differimento di 24 mesi del pagamento del TFS nel caso cessazione per dimissioni e non ha inteso pronunciarsi in riferimento al caso di cessazione per limiti di età o anzianità massima di servizio; nel contempo ha però ritenuto di non poter “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” (Corte Costituzionale sentenza cit.).

L’INPS provvede al pagamento della IBU (IPS e TFR) in forma rateale: in un unico importo annuale se l’ammontare complessivo lordo è pari o inferiore a 50.000 euro; in due importi annuali se l’ammontare complessivo lordo è superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro (la prima rata è pari a 50.000 euro e la seconda è pari all’importo residuo); in tre importi annuali se l’ammontare complessivo lordo è superiore a 100.000 euro. In questo caso il primo e secondo importo (lordi) sono pari a 50.000 euro e il ter-



zo è pari all'importo residuo. L'eventuale secondo e l'eventuale terzo importo verrà corrisposto dall'INPS rispettivamente dopo 12 e 24 mesi dalla decorrenza del diritto al pagamento del primo importo. (art. 1 co. 484 ss. L. 27/12/2013 n. 147).

### **Indennità di buonuscita – acconti e anticipazioni**

La normativa non consente acconti della IBU (art. 26 co. 7 TU) né per la IPS né per il TFR, per il quale non trova pertanto applicazione il disposto dell'art. 2120 co. 6. L'anticipazione delle indennità sarebbe prevista per i congedi parentali e la formazione (art. 7 co. 1 L. 8/3/2000 n. 53 confermato dall'art. 5 D.Lgs. 26/3/2001 n. 151), tuttavia, poiché non è stato emanato previsto il decreto (art. 7 co. 3 L. cit.), tali anticipazioni non possono essere riconosciute. Quanto alle anticipazioni del TFR, l'art. 8 co. 3 del AQN 29/7/1999 prevede espressamente che “le condizioni per l'armonizzazione pubblico-privato in materia di anticipazione saranno verificate in sede di contrattazione di comparto, nel rispetto degli equilibri della finanza pubblica”; allo stato attuale tali condizioni non sono state ancora verificate.

Il notevole arco di tempo che può trascorrere tra la cessazione e il pagamento della IBU, unito alla rateazione delle somme hanno indotto da ultimo il legislatore ad introdurre la facoltà di accedere ad una anticipazione di € 45.000,00 massimi sull'importo del IBU (IPS e TFR) maturato (art. 24 co. 5 DL cit., l'articolo è rubricato “anticipo del TFS” in realtà si tratta di un finanziamento, di seguito verrà comunque citato come anticipazione). L'anticipazione è conseguibile per i soli lavoratori che cessano con i requisiti per la pensione anticipata o di vecchiaia (anche prima del 29/1/2019) o Quota 100; l'anticipazione non sembra possibile per le altre categorie di lavoratori che cessano con requisiti diversi come, ad es.: le lavoratrici cessate con l'“opzione donna” e quelli del comparto difesa e sicurezza (art. 24 DL cit.). Allo stato attuale non risulta possibile presentare la richiesta di finanziamento in quanto non è stato ancora stipulato l'accordo quadro tra la parte pubblica e l'associazione bancaria italiana, malgrado siano trascorsi i termini di 60 giorni successivi alla conversione del decreto in legge (art. 24 co. 2 DL cit.). La complessa procedura è stata però avviata (cf. Consiglio di Stato parere interlocutorio n. 00151/2020 del 20/1/2020 allo schema di DPCM sul regolamento di attuazione delle disposizioni per l'anticipazione del TFS/TFR).



In attesa dell'accordo quadro è possibile accedere alla anticipazione del TFS (IBU, IPS) tramite l'istituto della cessione, con alcune particolarità che ne limitano l'applicazione. Infatti l'art 1 co.1 DPR 5/1/1950 n. 180 modificato dall'art. 2 co. 49 DL 29/12/2010 n. 225 conv. L. 26/2/2011 n. 10 non consentendo esplicitamente la cessione del TFS prima della cessazione del rapporto di lavoro, lo “ha reso cedibili, in tutto o in parte, ... nel periodo intercorrente tra la cessazione del rapporto di lavoro e previdenziale e la loro effettiva e completa erogazione agli aventi diritto” (INPDAP circolare n. 12 del 28/6/2011).

Per quanto riguarda il TFR esso “può essere ceduto, anche per intero, solo dai dipendenti pubblici non statali, mentre rimangono ferme le previsioni di legge circa l'inceditività del TFR per i dipendenti statali” (INPDAP nota operativa n. 17 del 6/4/2009; sulla materia della cessione vedere anche INPS circolare n. 70 del 30/4/2013).

Il contratto di cessione può essere stipulato con banche, intermediari finanziari, nonché persone giuridiche e persone fisiche che possono essere cessionari del TFS e ai quali va consegnata la quantificazione del trattamento predisposta, a richiesta del pensionato, da parte dell'INPS. Si segnala che Il Ministero della Difesa ha stipulato una convenzione in data 2/12/2018 con un istituto bancario per disciplinare l'anticipo del TFS inizialmente in favore del solo personale militare, anche in favore del personale civile.

Sul sito istituzionale dell'INPS è presente un modulo compilabile dagli interessati per chiedere la certificazione del diritto e della misura del TFS ai sensi del DL 4 del 2019 e della L. 180 del 1950 cit. ai fini della cessione.

---

*[\*] Esperto di problemi previdenziali nel pubblico impiego. Rappresentante Regionale del Lazio della Fondazione Prof. Massimo D'Antona*