



# FEDERAZIONE CONFSAL-UNSA

## Segreteria Generale

Via Napoli, 51 - 00184 ROMA - Tel. 06 48.28.232 - fax 06 48.28.090  
www.confisal-unsa.it info@confisal-unsa.it



Roma, 27/01/20

Ai Segretari Nazionali  
Ai Segretari Regionali e Provinciali

### **Oggetto: RITARDATO PAGAMENTO TFR/TFS LAVORATORI PUBBLICI L'UNSA INVIA DIFFIDA AL MINISTRO P.A.**

Continua la battaglia dell'UNSA per porre fine allo scandaloso trattamento riservato ai soli lavoratori pubblici che al termine della loro attività lavorativa sono costretti ad attendere anni per ricevere il proprio TFR/TFS, dopo decenni di regolare contribuzione.

Trasmettiamo:

- il parere del Consiglio di Stato sul Regolamento del Governo di anticipo del Tfr/Tfs,
- l'invito ad adempiere e la diffida inviata dall'UNSA al Ministro per la Pubblica Amministrazione, On. Fabiana Dadone, per l'adozione di urgenti misure legislative volte a risolvere le criticità connesse al ritardato pagamento del Tfr/Tfs, così come indicato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 159/19)
- l'articolo de *Il Messaggero* che dà visibilità ad una tematica che riguarda tutto il mondo del pubblico impiego.

Distinti saluti.

IL SEGRETARIO GENERALE  
Massimo Battaglia

ATTO STRAGIUDIZIALE DI SIGNIFICAZIONE  
INVITO E DIFFIDA

Per: FEDERAZIONE CONFSAL-UNSA (Confederazione Sindacati Autonomi Lavoratori – Unione Nazionale Sindacati Autonomi), con sede in Roma alla via Napoli n. 51, quale ente esponentiale dei lavoratori del settore pubblico impiego, suoi iscritti, in persona del Segretario Generale in carica Massimo BATTAGLIA domiciliato per la carica presso la sede della Federazione in Roma alla Via Napoli n. 51, rappresentato ai fini del presente atto dall'avv. Antonio Mirra, c.f. MRRNTN61M03L259K, p.e.c. [antonio.mirra@ordineavvocatita.it](mailto:antonio.mirra@ordineavvocatita.it) presso il cui studio elettivamente domicilia in Roma alla via Cosseria n. 2, come da procura speciale in calce.

Nei confronti di

- Ministro per la Pubblica Amministrazione domiciliato per la carica presso la sede del Ministero in Roma al Corso Vittorio Emanuele II n. 116 – posta elettronica certificata [protocollo\\_dp@mailbox.governo.it](mailto:protocollo_dp@mailbox.governo.it)

Premesso

- Con Ordinanza del 12 aprile 2018, il Tribunale ordinario di Roma, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 36 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79 (Misure urgenti per il riequilibrio della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, nella legge 28 maggio 1997, n. 140, e dell'art. 12, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui dispongono il pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio spettanti ai dipendenti pubblici.

- Con rituale memoria si è costituita in giudizio la parte ricorrente nonché, per effetto di intervento *ad adiuvandum*, la Federazione CONFSAL-UNSA, odierna diffidante, quale ente esponenziale dei lavoratori del settore del pubblico impiego suoi iscritti.

- Con sentenza n. 159 del 2019 depositata in data 25 giugno 2019 la Corte Costituzionale, valutata la posizione della originaria ricorrente, collocata in quiescenza per anzianità contributiva e non per raggiunti limiti di età e ribadita la natura di retribuzione differita dei trattamenti di fine servizio comunque denominati ha considerato ragionevole e, dunque, non contrario al principio di proporzionalità della retribuzione di cui all'art. 36 della Costituzione, il sacrificio – consistente nella erogazione differita ed in forma rateale del trattamento di fine rapporto - imposto al lavoratore che non sia collocato in quiescenza per raggiunti limiti di età.

Con la medesima sentenza, tuttavia, la Corte ha avuto modo di precisare che: Il tfr e le altre indennità di fine servizio *“si prefiggono di accompagnare il lavoratore nella delicata fase dell’uscita dalla vita lavorativa attiva e sono corrisposte al momento della cessazione dal servizio allo scopo di agevolare il superamento delle difficoltà economiche che possono insorgere nel momento in cui viene meno la retribuzione”*.

Che, se il sacrificio del differimento del TFR e della sua erogazione in forma rateale può ritenersi giustificato nei confronti dei dipendenti pubblici cessati anticipatamente dal servizio - in quanto il relativo diritto risulta recessivo rispetto alle esigenze di equilibrio di bilancio - **tale diritto non appare comprimibile nei confronti dei lavoratori costretti alla cessazione dal servizio per raggiunti limiti di età e di servizio o di collocamento a riposo**

**d'ufficio a causa del raggiungimento dell'anzianità massima di servizio e, quindi, posti definitivamente fuori dal mercato del lavoro.**

Per questi ultimi, la Corte ha avuto modo di sottolineare che le relative questioni di legittimità costituzionale restano *“imprejudicate”* per modo che tali situazioni devono evidentemente ritenersi non giustificabili.

Che con la medesima sentenza n. 159/2019 la Corte Costituzionale ha segnalato che sulle questioni sollevate *“non incidono le novità introdotte dall'art. 23 del decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni), convertito in legge 28 marzo 2019, n. 26, che prevedono la facoltà di richiedere il finanziamento di una somma, pari all'importo massimo di 45.000,00 euro, dell'indennità di fine servizio maturata”* posto che *“tale facoltà, accordata, tra l'altro, al ricorrere dei presupposti definiti dalla legge, ai «lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165», non altera i termini delle questioni proposte, che si incentrano sui tempi di corresponsione delle indennità di fine servizio, tempi che lo ius superveniens non interviene a modificare.”* Che, sulla base delle complessive considerazioni logico giuridiche, la Corte Costituzionale ha avvertito la pressante esigenza di *“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.»*

Le chiare indicazioni fornite dalla Corte Costituzionale, inducono dunque a ritenere sussistente la lesione dei diritti dei lavoratori innanzi indicati nella misura in cui agli stessi viene negata la immediata corresponsione del TFR/TFS al momento del collocamento in quiescenza.

Conseguentemente, la Presidenza del Consiglio dei Ministri recependo l'atto di diffida già rivolte dalla odierna istante, ha trasmesso all'Ufficio legislativo del Ministero della Pubblica amministrazione ed all'Avvocato Antonio Mirra in data 28 agosto 2019 (nota protocollo DAGL 0008307 P del 28.08.2019), formale richiesta di intervento legislativo urgente in relazione alle raccomandazioni fornite dalla Consulta con la sentenza n. 159/2019; testualmente: *“Si trasmette, per l'esame di competenza, l'unito atto stragiudiziale di diffida a firma dell'Avv. Antonio Mirra, in nome e per conto della Federazione CONFESAL-UNSA, con il quale, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 159/2019, in relazione alle modalità ed ai tempi di erogazione del TFS/TFR per i dipendenti pubblici, si richiede di attivare in via d'urgenza ogni possibile iniziativa di riforma dei tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro del personale in regime di pubblico impiego conformemente a quanto segnalato dalla stessa Corte.”.*

Atteso

Che il Ministro per la Pubblica Amministrazione, interrogato sul punto, ha

più volte, anche pubblicamente, fornito rassicurazioni richiamando provvedimenti legislativi in corso di formazione ed in specie il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell’articolo 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2009, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2009, n. 26” dal cui contenuto – il cui esame risulta peraltro sospeso interlocutoriamente dal Consiglio di Stato nella seduta del 16 gennaio 2020 per carenze documentali – dal quale **non è dato trarre alcun riferimento alla questione sollevata dalla Corte Costituzionale.**

**Si tratta di disposizioni volte a favorire l’accesso al credito agevolato da parte dei lavoratori cessati anticipatamente dal servizio al fine di ottenere l’erogazione anticipata del TFS; questione già licenziata dalla Corte Costituzionale come legittima.**

**Alla luce di quanto esposto, la condotta del Ministro per la Pubblica Amministrazione appare illegittimamente soprassessoria e violativa dei diritti dei lavoratori pubblici oltrechè gravemente lesiva del principio di legalità che deve reggere l’azione di Governo e che, in tal senso, è stata vivamente raccomandata dalla Corte Costituzionale prima e conseguentemente dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con la nota del 28 agosto 2009 innanzi richiamata.**

Appare, quindi, necessario ed urgente l’intervento normativo correttivo demandato al diffidato Ministero al fine di rimuovere le segnalate criticità.

Tutto quanto innanzi premesso e significato, la FEDERAZIONE CONFSA-UNSA (Confederazione Sindacati Autonomi Lavoratori–Unione Nazionale Sindacati Autonomi), quale ente esponentiale dei lavoratori del settore pubblico impiego, suoi iscritti, in persona del Segretario Generale in carica

Massimo BATTAGLIA, rappresentata ai fini del presente atto dall'avv.  
Antonio Mirra

INVITA E NEL CONTEMPO DIFFIDA

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione domiciliato per la carica presso la sede del Ministero in Roma al Corso Vittorio Emanuele II n. 116 – posta elettronica certificata [protocollo\\_dpf@mailbox.governo.it](mailto:protocollo_dpf@mailbox.governo.it) a predisporre con urgenza gli opportuni provvedimenti normativi di riforma della complessiva materia al fine di riportare i tempi di erogazione delle prestazioni dovute alla cessazione del rapporto di lavoro del personale in regime di pubblico impiego alla necessaria conformità costituzionale come innanzi segnalata.

Si avverte fin d'ora che, stante la colpevole inerzia della diffidata amministrazione, in mancanza di serio ed urgente riscontro saranno avviate plurime procedure risarcitorie unitamente ad una nuova richiesta di intervento della Corte Costituzionale.

La presente valga come costituzione in mora ad ogni effetto di legge.

Roma, 24 gennaio 2020

Avv. Antonio Mirra

## I NUMERI

3,2

In milioni, il numero dei dipendenti pubblici

52

Anni, l'età media degli impiegati pubblici in Italia

150

Mila l'anno, i pensionamenti attesi nel pubblico impiego



70

In migliaia di euro, il Tfr-Tfs medio maturato dagli statali

45

In migliaia di euro, l'anticipo possibile da chiedere alle banche

# Tfr statali, anticipo bloccato dossier al tavolo del contratto

►La liquidazione con il prestito delle banche, stop dal Consiglio di Stato: «Punti da chiarire»  
►Oggi si può arrivare fino a 7 anni di ritardo I sindacati mandano una "diffida" al governo

## IL FOCUS

ROMA La diffida al ministro della Funzione pubblica Fabiana Dadone, è arrivata venerdì sera. La firma in calce è quella dell'avvocato Antonio Mirra, il legale del sindacato del pubblico impiego Unsa-Confasal. La richiesta è semplice. Il ministro deve, dice la diffida, ottemperare alle indicazioni della Corte Costituzionale e scrivere una norma che obblighi lo Stato a pagare la liquidazione ai dipendenti statali nel momento in cui vanno in pensione. Oggi non è così. Un lavoratore del pubblico impiego può dover attendere fino a sette anni prima di ricevere il suo Tfr-Tfs. Capita, per esempio, per coloro che si pensionano utilizzando lo scivolo di Quota 100, il prepensionamento con 62 anni di età e 38 di contributi. La legge dice che in questo caso il Tfr-Tfs deve essere liquidato al momento del raggiungimento dell'età di vecchiaia per la pensione, ossia 67 anni. Solo che una volta raggiunti i 67 anni, oltre certi importi, è necessario, sempre per una norma decisa in passato per sistemare i conti pubblici, attendere altri due anni. Il totale, come detto, sono sette anni. La Corte Costituzionale



Impiegati del ministero dell'Economia

## Lavoro

## Catalfo rilancia: «Ora il salario minimo»

«Abbiamo inserito già nella nota di aggiornamento al Def alcuni punti salienti, uno è il salario minimo: cioè dare un salario dignitoso a tutti coloro che hanno delle retribuzioni troppo basse. E parliamo di cinque milioni di lavoratori che faticano a fine mese». Lo ha detto la ministra del lavoro,

Nunzia Catalfo, a margine di un incontro per la presentazione del libro «Salari da fame». «Quindi è giusto - ha affermato - che, insieme al decreto appena approvato sul cuneo fiscale, si pensi anche a un'iniziativa sul salario minimo».

© RIPRODUZIONE RISERVATA

in una recente sentenza, ha stabilito che il posticipo del pagamento del Tfr-Tfs è "legittimo" solo nel caso di prepensionamento. Ma se uno statale va in pensione con l'età di vecchiaia, compiuti i 67 anni, la somma accantonata durante tutta la vita dovrebbe essere pagata immediatamente. La liquidazione, hanno ricordato i giudici della Consulta, è salario differito. Sono soldi del lavoratore e servono ad affrontare un periodo delicato, il passaggio dal lavoro alla pensione.

## IL PROBLEMA

Il problema è che se lo Stato dovesse pagare immediatamente la liquidazione a tutti gli statali che lasciano il lavoro, sarebbero necessarie cifre molto alte, nell'ordine, secondo alcune stime, di 7-8 miliardi di euro. Proprio per questo il precedente governo, il Conte uno, quando aveva introdotto il prepensionamento con Quota 100 aveva

**IL 4 FEBBRAIO CONVOCATO IL VERTICE AL MINISTERO CON TUTTE LE SIGLE PER DISCUTERE DEI RINNOVI**

anche inserito una norma per dare una risposta ai pensionandi sul Tfr-Tfs: l'anticipo pensionistico. Si tratta della possibilità di "scontare" in banca la propria liquidazione fino ad un importo di 45 mila euro con la garanzia dello Stato. Il decreto attuativo della norma, che darebbe la possibilità agli statali di ottenere l'anticipo, sembrava dopo un'attesa lunga un anno in procinto di sbloccarsi. Invece il testo è stato «congelato» dal Consiglio di Stato al quale il ministero della Funzione pubblica lo aveva inviato per ottenere il parere. I magistrati hanno sollevato una serie di perplessità sul testo, a cominciare dalla platea dei beneficiari che sembrerebbe escludere dalla possibilità di anticipo alcuni dipendenti pubblici, come i ricercatori. Ma il dubbio più rilevante riguarda l'assenza di una clausola negli accordi con le banche che permetta di ridurre le condizioni economiche del prestito. Un punto sollevato anche dall'Antitrust ma che il provvedimento non ha recepito.

Il governo avrebbe già pronte le risposte ai dubbi del Consiglio di Stato, ma intanto la questione del Tfr-Tfs è destinata ad arrivare sul tavolo del negoziato del 4 febbraio con i sindacati per la stesura del memorandum di intesa in vista del rinnovo del contratto. Pronto a sollevare la questione è Massimo Battaglia, segretario dell'Unsa-Confasal. «Il governo», dice al Messaggero, «deve ristabilire immediatamente il diritto dei lavoratori pubblici a ricevere immediatamente il Tfs, come ribadito anche dalla Corte Costituzionale». Sull sfondo resta sempre lo stesso problema, quello delle risorse finanziarie necessarie a pagare senza ritardi le liquidazioni.

Andrea Bassi

© RIPRODUZIONE RISERVATA



giessegi



www.giessegi.it  
numero verde 800 661825

Giessegi Industria Mobili s.p.a. - Appignano (MC) - 0733 400 811



Numero \_\_\_\_/\_\_\_\_ e data \_\_/\_\_/\_\_\_\_ Spedizione



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

## **Consiglio di Stato**

**Sezione Consultiva per gli Atti Normativi**

**Adunanza di Sezione del 16 gennaio 2020**

**NUMERO AFFARE 01735/2019**

**OGGETTO:**

Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione.

Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante “Regolamento in materia di anticipo del TFS/TFR, in attuazione dell’articolo 23, comma 7, del decreto-legge 28 gennaio 2109, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26”.

### **LA SEZIONE**

Vista la nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione del 6 dicembre 2019, n. 2602, con la quale è stato chiesto il parere del Consiglio di Stato sull’affare consultivo in oggetto;

esaminati gli atti ed udito il relatore, consigliere Aurelio Speziale.

Premesso.

*Il fondamento normativo.*

Il fondamento legislativo è costituito dall'articolo 23, comma 7, del decreto-legge n. 4 del 28 gennaio 2019, "Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni", convertito dalla legge n. 26 del 28 marzo 2019, secondo cui le modalità di attuazione di quanto disposto dal medesimo articolo 23 in materia di anticipo del trattamento di fine servizio, comunque denominato, i criteri, le condizioni e gli adempimenti, anche in termini di trasparenza, secondo quanto previsto dal Titolo VI del decreto legislativo n. 385 del 1993, nonché i criteri, le condizioni e le modalità di funzionamento del Fondo di garanzia e della garanzia di ultima istanza dello Stato sono disciplinati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministro per la pubblica amministrazione, sentiti l'INPS, il Garante per la protezione dei dati personali e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Le previsioni di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140, e all'articolo 12, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, prevedono un pagamento differito e rateale dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti ai dipendenti pubblici. In particolare, l'articolo 3, comma 2, del decreto legge n. 79 del 1997 fissa i termini per la liquidazione dei trattamenti di fine servizio, comunque denominati, spettanti ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

La disciplina dell'articolo 23 del decreto legge n. 4 del 2019 è finalizzata, tra l'altro, come indicato nella relazione illustrativa, a definire modalità volte a superare il differimento e la rateizzazione del TFR, comunque denominato.

In particolare, il predetto articolo 23 del decreto-legge n. 4 del 2019, come modificato in sede di conversione, disciplina al comma 1 la vigenza degli ordinari

tempi e termini di percezione del trattamento di fine servizio, comunque denominato, per il personale delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché degli enti di ricerca, che accede al pensionamento con quota 100.

Il momento dal quale si fanno partire i tempi ordinari di decorrenza delle rate di trattamento di fine servizio, comunque denominato, è il momento in cui il dipendente che ha avuto accesso al trattamento pensionistico con quota 100 avrebbe maturato un diritto a pensione con il regime ordinario previsto dall'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, comprensivo di adeguamento alla speranza di vita.

Il comma 2 prevede la possibilità, per i soggetti che accedono al pensionamento con quota 100, nonché i soggetti che accedono o hanno avuto accesso al trattamento di pensione (in riferimento a quanto determinato dall'articolo 24 del decreto legge n. 201 del 2011), di richiedere un finanziamento di una somma pari all'indennità di fine servizio maturata, nella misura massima di euro 45.000, come stabilito dal successivo comma 5, mediante un finanziamento bancario le cui condizioni saranno determinate con un accordo quadro da stipulare tra il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro per la pubblica amministrazione e l'Associazione bancaria italiana, sentito l'INPS. Secondo quanto previsto dalla norma, il prestito è garantito dalla cessione pro solvendo dei crediti derivanti dal trattamento di fine servizio maturato, comunque denominato, vantati nei confronti dell'INPS e degli altri soggetti erogatori identificati in quegli enti pubblici che accantonano nel loro bilancio il trattamento di fine servizio, comunque denominato, a favore dei loro dipendenti. Il rimborso del finanziamento e degli interessi avviene mediante trattenuta operata da parte degli enti erogatori in sede di corresponsione del trattamento.

Il comma 3 istituisce nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un Fondo di garanzia per l'accesso ai finanziamenti, con dotazione iniziale

di 75 milioni di euro per l'anno 2019, alimentato altresì con le commissioni di accesso al Fondo stesso. La garanzia del Fondo copre l'80% del finanziamento e dei relativi interessi. La garanzia del Fondo è a prima richiesta, esplicita, incondizionata ed irrevocabile. La gestione del Fondo di garanzia è affidata all'INPS, in base ad una apposita convenzione fra l'Istituto, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ed il Ministro per la pubblica amministrazione.

*La natura regolamentare del decreto.*

La relazione illustrativa (pag. 3) chiarisce che *“Il provvedimento in esame, adottato ai sensi del citato comma 7 dell'articolo 23 del d. l. n. 4 del 2019... ha natura regolamentare ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della l. n. 400 del 1988. Seppure nella norma primaria tale natura non è esplicitata, si è ritenuto che per il contenuto del decreto la forma più appropriata fosse quella regolamentare.”*.

Il citato comma 7 dell'articolo 23 del decreto-legge, pur omettendo di qualificare espressamente il decreto di cui allo schema in esame, configura l'atto in parola non come una “fonte atipica”, ma come un “regolamento” e, segnatamente, come un regolamento di attuazione e di esecuzione, ricondotto nella relazione all'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400. Del resto nei “visti” del preambolo dello schema di decreto si fa riferimento al “visto l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modifiche ed integrazioni”.

Come è noto, gli indici qualificatori di un regolamento non sono soltanto di natura formale (tra questi, principalmente, l'uso legislativo del verbo “regolare”, o simili, oppure la denominazione di “regolamento”, oppure, ancora, il richiamo alla citata legge n. 400/1988), ma anche di natura sostanziale (parere n. 2153 del 2017 emesso da questa Sezione nell'adunanza del 12 ottobre 2017).

Infatti, la natura normativa del regolamento non è sempre desumibile dal procedimento seguito, ma va individuata in relazione al concreto contenuto dell'atto. Conserva validità e attualità, dunque, il principio enunciato dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione nella sentenza del 28 novembre 1994, n.

10124, secondo cui, a differenza degli atti e provvedimenti amministrativi generali – che sono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono rivolti alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili – i regolamenti sono espressione di una potestà normativa attribuita all'amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti aventi i caratteri della generalità ed astrattezza.

Sulla base del quadro dei principi appena tracciato, non risulta controvertibile la natura regolamentare del decreto di cui allo schema in oggetto, posto che:

- esplicitamente la fonte primaria autorizza il potere di attuazione e di integrazione della legge, attribuendo espressamente la relativa competenza al Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri prima ricordati;
- lo schema contiene norme generali e astratte;
- le previsioni contenute nello schema sono idonee a innovare l'ordinamento, ponendo obblighi a carico dei destinatari di esso e, quindi, con rilevanza esterna.

#### *Il procedimento.*

La nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione indicata in epigrafe rappresenta che lo schema di decreto viene trasmesso corredato della relazione illustrativa e tecnica, nonché dei concerti espressi dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

La relazione tecnica non reca la "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato. Quanto alla ATN, che accompagna gli schemi di atti normativi adottati dal Governo ed i regolamenti, ministeriali o interministeriali, non risulta siano previsti casi di esclusione o esenzione (direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri 10 settembre 2008).

In data 14 gennaio 2020, sono stati trasmessi gli atti indicati nel preambolo dello schema di decreto: l'assenso al testo espresso dall'INPS, per i profili di competenza, nonché i pareri del Garante per la protezione dei dati personali, espresso il 30 luglio 2019, e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, espresso il 29 luglio 2019.

Con lettera del 15 gennaio 2020 n. 69 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Ufficio legislativo del Ministro per la pubblica amministrazione è stata trasmessa, ad integrazione della nota del 6 dicembre 2019 n. 2602, la dichiarazione di esenzione dalla redazione dell'analisi di impatto della regolamentazione ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del d.P.C.M. 15 settembre 2017, n. 169.

*Considerazioni sullo schema di decreto.*

Tanto premesso, la Sezione formula le seguenti considerazioni.

1) Con riferimento al concerto espresso dal Ministro dell'economia e delle finanze, si evidenzia che, nella relativa nota del 5 dicembre 2019, viene osservato "che all'articolo 2, comma 1, lettera i), la definizione di Richiedente adottata sembrerebbe ampliare la platea dei beneficiari della misura, rispetto a quanto previsto dalla norma primaria (art. 23 del DL n. 4/2019) e che la formulazione adottata dall'articolo 3 sembrerebbe ampliare l'ambito soggettivo rispetto a quanto previsto dalla norma primaria".

2) Inoltre, l'articolo 23, comma 2, del d. l. n. 4 del 2019 prevede che la richiesta di finanziamento possa essere presentata: a) dai soggetti di cui al comma 1; b) dai soggetti che accedono, o che hanno avuto accesso prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 4 del 2019 al trattamento di pensione ai sensi dell'articolo 24 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011.

I soggetti di cui alla predetta lett. a) sono i lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché il personale degli enti pubblici di ricerca, cui è liquidata la pensione quota 100 ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge n. 4 del 2019.

L'articolo 3 dello schema in esame, rubricato "Ambito soggettivo", stabilisce che l'anticipo TFS/TFR può essere richiesto dai dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Pertanto, l'articolo 3 sembrerebbe riferirsi esclusivamente a quest'ultimo personale.

3) Infine, si rileva che lo schema di decreto non sembra avere recepito il parere dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella parte in cui questa ha ritenuto opportuno che "anche nello schema di decreto vengano previste adeguate modalità di revisione delle condizioni fissate nell'Accordo quadro, in particolare quelle di natura economica, specificando altresì modi, tempi e casi nei quali possa ravvisarsi un'esigenza di revisione". Infatti, nello schema di decreto (articolo 15, comma 1, secondo periodo), la previsione di dette modalità di revisione è affidata all'Accordo quadro, laddove il parere rileva che tali modalità siano definite nello stesso decreto.

Considerato.

Alla luce di quanto precede, appare necessario che siano trasmesse la relazione tecnica con la "bollinatura" della Ragioneria generale dello Stato e la ATN riferita allo schema di decreto in esame, nonché siano forniti chiarimenti sulle questioni poste nelle "Considerazioni sullo schema di decreto" del presente parere.

P.Q.M.

la Sezione sospende l'espressione del parere in attesa degli adempimenti indicati in motivazione.

L'ESTENSORE  
Aurelio Speziale

IL PRESIDENTE  
Carmine Volpe

**IL SEGRETARIO**

Cesare Scimia