



FLEPAR

Federazione Legali e Professionisti
delle Amministrazioni della Repubblica
Aderente CODIRP

MEMORIA

A.C. 3083

Conversione in legge del decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144

*«Disposizioni urgenti per la funzionalità della pubblica amministrazione
e degli enti territoriali, nonché in materia di protezione civile»*

Camera dei Deputati

Settembre 2026

CONSIDERAZIONI GENERALI

Il decreto-legge 7 agosto 2026, n. 144, oggetto del disegno di legge di conversione A.C. 3083, reca un insieme di misure finalizzate ad assicurare la funzionalità delle pubbliche amministrazioni e degli enti territoriali, intervenendo, tra l'altro, su diversi profili concernenti il personale pubblico e l'organizzazione amministrativa.

Per quanto di interesse di Flepar – Federazione dei Professionisti e Dirigenti della Pubblica Amministrazione, assume particolare rilievo la finalità, espressamente richiamata nel preambolo del decreto-legge, di assicurare «l'omogenea applicazione delle norme inerenti al pubblico impiego», nonché la funzionalità delle amministrazioni pubbliche, ivi comprese le agenzie e gli enti strumentali. Flepar condivide tali obiettivi e ritiene che la funzionalità delle amministrazioni richieda anche un quadro normativo certo e coerente nella disciplina dei rapporti di lavoro del personale pubblico, soprattutto laddove l'applicazione delle disposizioni vigenti abbia dato origine, nel tempo, a differenti prassi amministrative e a contenzioso.

In tale prospettiva, Flepar richiama l'attenzione della Commissione su una specifica questione riguardante gli appartenenti ai ruoli professionali legali degli enti pubblici non economici: la rilevanza dei compensi professionali ai fini della determinazione dell'indennità di anzianità disciplinata dall'articolo 13 della legge 20 marzo 1975, n. 70. Si tratta di una questione circoscritta sul piano soggettivo, al momento, ma significativa sotto il profilo della certezza dei rapporti di pubblico impiego e dell'uniformità nell'applicazione della disciplina del trattamento spettante alla cessazione dal servizio.

La giurisprudenza di legittimità e, da ultimo, la Corte costituzionale con la sentenza n. 73 del 2024 hanno ormai definito la portata della normativa vigente, escludendo che, sulla base dell'attuale formulazione dell'articolo 13 della legge n. 70 del 1975, i compensi professionali degli avvocati degli enti pubblici possano essere computati nella base di calcolo dell'indennità di anzianità.

È in questa prospettiva che Flepar sottopone alla Commissione l'esigenza e l'urgenza di un intervento normativo che, proprio nel rispetto del quadro delineato dalla giurisprudenza fino al Giudice delle leggi, tenga conto anche della funzione professionale legale e definisca in modo espresso il trattamento dei relativi compensi ai fini dell'indennità di anzianità.

ULTERIORI PROPOSTE MIGLIORATIVE IN MATERIA DI PUBBLICO IMPIEGO

Avvocati degli enti pubblici – Compensi professionali e trattamento di fine servizio

L'articolo 13 della legge 20 marzo 1975, n. 70, prevede che, all'atto della cessazione dal servizio, al personale degli enti interessati spetti un'indennità di anzianità, a totale carico dell'ente, pari a tanti dodicesimi dello «stipendio annuo complessivo in godimento» quanti sono gli anni di servizio prestato. La disposizione continua a trovare applicazione nei confronti del personale rimasto assoggettato al previgente regime di trattamento di fine servizio e ha dato luogo, nel tempo, a questioni interpretative relative all'individuazione delle componenti retributive da ricomprendere nella relativa base di calcolo.

Per gli appartenenti ai ruoli professionali legali assume particolare rilievo il trattamento dei compensi professionali previsti dall'ordinamento in relazione all'attività di patrocinio svolta nell'interesse dell'amministrazione di appartenenza.

L'articolo 26, quarto comma, della legge n. 70 del 1975 prevede, per gli appartenenti al ruolo professionale legale, l'attribuzione di una quota delle competenze e degli onorari giudizialmente liquidati in favore dell'ente, secondo la disciplina applicabile alla categoria. Tali compensi sono stati, per un lungo periodo e presso alcuni enti, considerati anche ai fini della determinazione dell'indennità di anzianità.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con la sentenza 25 marzo 2010, n. 7158, hanno chiarito che, **per il personale ancora assoggettato alla disciplina dell'articolo 13 della legge n. 70 del 1975**, la base di calcolo dell'indennità è determinata dalla legge ed è riferita allo stipendio tabellare e agli scatti di anzianità o componenti similari, con esclusione degli ulteriori emolumenti accessori. Nel 2019 alcuni Enti Pubblici Non economici hanno improvvisamente ritenuto unilateralmente, in assenza di qualunque provvedimento espresso e motivato, di chiedere la restituzione del TFS erogato sulla base dei compensi professionali e di cessare di liquidarlo integrando quelle voci applicare il principio delle SSUU Cass. 7158/10 solo agli Avvocati dipendenti pubblici, generando contenzioso.

Su tale quadro è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 73 del 2024, dichiarando non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 13 della legge n. 70 del 1975 nella parte in cui, secondo il diritto vivente, non consente di computare, neppure in parte, voci diverse dallo stipendio nei trattamenti di fine servizio, quindi nemmeno competenze professionali degli appartenenti al ruolo professionale legale. La Corte ha ribadito che rientra nella discrezionalità del legislatore individuare, nel rispetto dei principi costituzionali, la base retributiva delle singole indennità di fine servizio, nonché i modi e la misura delle stesse e che la Legge 70/75 ha scelto di limitare al solo stipendio annuo complessivo la base di calcolo del TFS.

L'attuale disciplina non consente l'inclusione di alcun compenso al di fuori dello stipendio nella base di calcolo dell'indennità di anzianità; una diversa soluzione richiede una scelta espressa del legislatore. Eppure, in questo chiaro quadro normativo, la nuova interpretazione ha ridotto fino a due terzi il TFS solo per gli avvocati pubblici dopo anni di pacifica uniforme applicazione a tutte le categorie. È questo il nodo che FLEPAR porta all'attenzione della politica, chiedendo una soluzione per circa 550 professionisti: i compensi legati all'attività forense sono stati esclusi dal calcolo del trattamento di fine servizio, retribuzione differita, mentre per altre categorie soggette alla stessa normativa continuano a essere considerate voci retributive ulteriori rispetto allo stipendio tabellare.

Si richiama, in particolare, il caso dei dirigenti amministrativi degli enti previdenziali per i quali, pur a fronte della medesima disciplina legislativa di cui all'articolo 13 della legge n. 70 del 1975, risulterebbe che il TFS non venga calcolato sulla base del solo stipendio tabellare, come per il restante personale degli enti pubblici non economici (ex Parastato), ma comprenda ulteriori voci retributive, quali la retribuzione di posizione, la retribuzione di risultato e altre indennità. Ove confermata, tale differenza applicativa evidenzerebbe una disparità difficilmente giustificabile sul piano normativo, ancor più alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 73 del 2024. La limitazione alla sola voce stipendiale risulta, del resto, superata in altri ambiti nei quali è stata riconosciuta l'inadeguatezza di criteri di incremento retributivo riferiti esclusivamente allo stipendio. È quanto recentemente emerso per i

magistrati, i cui adeguamenti retributivi, stabiliti con DPCM, sono stati ritenuti inadeguati nella misura del 4,85 per cento rispetto al minimo del 6 per cento, sul presupposto che il calcolo debba essere effettuato sul trattamento economico complessivo, comprensivo delle componenti fisse e accessorie. Tale criterio, riconosciuto con riferimento a retribuzioni non contrattualizzate, rafforza l'esigenza di assicurare coerenza anche nella determinazione dei trattamenti economici degli altri dipendenti pubblici, evitando che incrementi contrattuali già inferiori al 6 per cento risultino ulteriormente ridimensionati per effetto della loro parametrizzazione alla sola componente stipendiale.

QUESTIONE DI TRASPARENZA E COSTI PUBBLICI SUI TFS

I trattamenti di fine servizio degli Avvocati pubblici, così come i TFS dei Dirigenti amministrativi e delle altre categorie di dipendenti degli Enti pubblici non economici, sono a carico dei bilanci degli Enti.

Flepar sottolinea inoltre che su questi compensi gli avvocati sostengono gli oneri contributivi e che l'intervento proposto non determinerebbe nuovi o maggiori costi per la finanza pubblica.

La platea interessata è circoscritta a circa 550 avvocati in regime di TFS, assunti quindi prima del 2001. Sul tema restano inoltre aperti importanti contenziosi, che una disciplina chiara potrebbe contribuire a chiudere, evitando al tempo stesso che la questione si estenda alle altre categorie di dipendenti degli enti pubblici non economici.

La proposta FLEPAR

Alla luce del quadro illustrato, Flepar propone che, nell'ambito dell'esame parlamentare dell'A.C. 3083, si integri la legge 70/1975 con una disposizione che chiarisca espressamente che, per gli avvocati degli enti pubblici, i compensi professionali previsti dalla legge concorrono alla formazione dello stipendio annuo complessivo ai fini del trattamento di fine servizio.

Non si tratta di riconoscere nuovi compensi. Le somme sono già previste dalla normativa e vengono corrisposte durante il rapporto di lavoro e, come detto, gli avvocati sostengono gli oneri contributivi per cui l'intervento proposto non determinerebbe nuovi o maggiori costi per la finanza pubblica.

La proposta consentirebbe, dunque, di perseguire congiuntamente tre obiettivi:

- assicurare certezza e omogeneità applicativa, definendo in modo univoco la disciplina rilevante ai fini dell'indennità di anzianità ponendo fine a una incomprensibile stortura applicativa restituendo trasparenza ai conti pubblici;
- ridurre il contenzioso, prevenendo ulteriori controversie sulla rilevanza dei compensi professionali ai fini del trattamento di fine servizio.

La platea potenzialmente interessata è circoscritta a circa 550 avvocati appartenenti ai ruoli professionali legali degli enti interessati e ancora assoggettati al regime di trattamento di fine servizio, **compresi coloro già cessati per i quali la liquidazione non si è esaurita.**

La proposta riguarda pertanto una platea delimitata e non comporta l'introduzione di nuovi compensi. Essa inciderebbe, tuttavia, sulla base di calcolo dell'indennità di anzianità, che l'articolo 13 della legge n. 70 del 1975 pone a totale carico dell'ente.

La proposta si colloca nell'ambito delle finalità perseguite dal decreto-legge n. 144 del 2026 e, in particolare, dell'esigenza di favorire l'omogenea applicazione delle norme inerenti al pubblico impiego e la funzionalità delle amministrazioni pubbliche, contribuendo a rendere più certo il quadro regolatorio e i rapporti tra gli enti e il personale interessato oltre che trasparenza e coerenza dei conti pubblici.