

Determinazione dell'indennità risarcitoria per il dipendente pubblico illegittimamente licenziato

di D. Serra - 26 ottobre 2025

Con le modifiche apportate dall'art. 1, comma 42, della legge n. 92 del 2012 all'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), volte alla tendenziale riduzione della tutela ripristinatoria in favore di una tutela puramente risarcitoria, in dottrina e in giurisprudenza si pose il problema se la nuova disciplina dei licenziamenti fosse applicabile, o meno, al pubblico impiego privatizzato. A generale incertezza era, in particolare, la previsione dell'art. 51, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, il quale precisa che le disposizioni di cui alla legge n. 300 del 1970, "e successive modificazioni ed integrazioni", si applicano alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero dei dipendenti.

Dopo un primo orientamento giurisprudenziale favorevole (Corte di Cassazione, sezione lavoro, sentenza 26 novembre 2015, n. 24157), basato sulla natura "mobile" del rinvio contenuto nel citato art. 51, comma 2, si affermò ben presto l'orientamento opposto che, allineandosi alla dottrina maggioritaria, ritenne applicabile l'art. 18 statuto dei lavoratori nella versione precedente alla "legge Fornero", che prevede la reintegrazione nel posto di lavoro quale unico regime di tutela (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 9 giugno 2016, n. 11868).

A seguito del ripensamento della Corte di cassazione, cui si è uniformata la successiva giurisprudenza di legittimità e di merito, per qualche anno l'ordinamento ha registrato la coesistenza di due regimi: i lavoratori pubblici contrattualizzati hanno continuato a beneficiare della tutela reintegratoria generalizzata ai sensi dell'art. 18 statuto dei lavoratori, nella versione anteriore alle modifiche apportate dalla "legge Fornero"; i dipendenti privati hanno usufruito, invece, delle tutele differenziate e gradate approntate dal medesimo art. 18, ma nel testo riformulato nel 2012.

In questo quadro, è poi intervenuto il legislatore delegato, in attuazione dei criteri di delega di cui all'art. 16, comma 2, lettere *b*) e *c*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), ha modificato, attraverso l'art. 21 del d.lgs. n. 75 del 2017, l'art. 63, comma 2 del d.lgs. n. 165 del 2001, introducendo, nel terzo periodo, uno specifico meccanismo di tutela in caso di licenziamento illegittimo del dipendente pubblico.

Come emerge dai lavori preparatori del d.lgs. n. 75 del 2017 relativi all'art. 21 – in particolare dalla relazione illustrativa e dal parere espresso dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato del 21 aprile 2017, n. 916 – l'intento sotteso alla novella è stato quello di cristallizzare il principio di tutela reale, cui la giurisprudenza era già approdata, ponendo così fine alla annessa *querelle* sorta in merito al regime di tutela spettante al lavoratore pubblico in caso di licenziamento.

La nuova norma prevede che "Il giudice, con la sentenza con la quale annulla o dichiara nullo il licenziamento, condanna l'amministrazione alla reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro e al pagamento di un'indennità risarcitoria commisurata all'ultima retribuzione di

riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto corrispondente al periodo dal giorno del licenziamento fino a quello dell'effettiva reintegrazione, e comunque in misura non superiore alle ventiquattro mensilità, dedotto quanto il lavoratore abbia percepito per lo svolgimento di altre attività lavorative. Il datore di lavoro è condannato, altresì, per il medesimo periodo, al versamento dei contributi previdenziali e assistenziali”.

Tale regime si differenzia, invero, tanto dalla cosiddetta “reintegrazione attenuata”, di cui ai vigenti art. 18, quarto comma, statuto lavoratori e art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2015 (prevedendo un limite massimo di risarcimento, pari a ventiquattro mensilità, e non imponendo di detrarre anche l'*aliunde percipiendum*), quanto dalla cosiddetta “reintegrazione piena”, di cui all'art. 18, commi secondo e terzo, statuto lavoratori e all'art. 2 del d.lgs. n.23 del 2015(non prevedendo una misura minima di risarcimento, né la possibilità di optare per l'indennità sostitutiva pari a 15 mensilità).

Da più parti, in dottrina, si è quindi evidenziato come il legislatore del 2017 abbia disegnato un regime giuridico-sanzionatorio *ad hoc* per i lavoratori pubblici. Si tratta infatti di una “sanzione unica” (Corte di Cassazione, sezione lavoro, ordinanza 17 dicembre 2022, n. 37040), un “terzo modello” di tutela, che si applica per qualsiasi tipo di licenziamento illegittimo e per tutti i dipendenti pubblici contrattualizzati, compresi i dirigenti, rimanendo irrilevanti le dimensioni dell'amministrazione che procede al licenziamento.

Con la sentenza n. 144, depositata il 7 ottobre 2025, che si segnala, la Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 2, terzo periodo, del decreto legislativo numero 165 del 2001 (Testo Unico sul Pubblico Impiego T.U.P.I.) come modificato dall'articolo 21, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo numero 75 del 2017, sollevata dal Tribunale di Trento, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 9 gennaio 2025, n.13 – in G.U. n. 7 del 12 febbraio 2025 - (per completezza pubblichiamo anche questa) nella parte in cui dispone, “alla luce di un'interpretazione necessariamente sistematica”, che l'indennità risarcitoria per licenziamento illegittimo, spettante al lavoratore alle dipendenze di una pubblica amministrazione, assoggettato al regime dell'indennità premio di servizio di cui alla legge n. 152 del 1968, sia commisurata all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo della predetta indennità, “anziché all'ultima retribuzione comprendente tutti i compensi aventi carattere continuativo che si ricolleghino alle particolari modalità della prestazione in atto al momento del licenziamento, ad esclusione di quelli eventuali e di cui non sia certa la percezione, nonché di quelli aventi normalmente carattere occasionale o eccezionale”.

Il giudice *a quo* , chiamato a decidere sulla liquidazione dell'indennità risarcitoria in favore di un dipendente pubblico illegittimamente licenziato e poi reintegrato (si trattava di un dirigente medico al quale era stata comminata dall'Azienda provinciale per i servizi sanitari di Trento la sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso), aveva ritenuto di non poter commisurare la stessa “ all'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto”(TFR), come testualmente previsto dall'articolo 63 T.U.P.I, in quanto il ricorrente – già in servizio alla data del 31 dicembre 1995 - non aveva optato per il passaggio al regime del TFR, continuando ad essere assoggettato al diverso regime dell'indennità premio di servizio(IPS).

Secondo il remittente, il parametro di riferimento ai fini della determinazione dell'indennità risarcitoria sarebbe da individuarsi nell'emolumento di fine rapporto (IPS o TFR) in concreto spettante al lavoratore al momento del recesso illegittimo.

Ad avviso del Tribunale, ciò determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra lavoratori, a seconda che siano assoggettati al regime del TFR, basato su una nozione di retribuzione onnicomprensiva, oppure a quello dell'IPS, basato sul carattere tassativo e predeterminato per legge degli emolumenti ivi rientranti: ai secondi spetterebbe una tutela risarcitoria inferiore, in quanto calcolata su una base retributiva più limitata, pur a fronte del medesimo danno cagionato dal licenziamento illegittimo.

Per il giudice a quo, la retribuzione di riferimento per il calcolo del TFR ex art. 2120 cod. civ. include una pluralità di emolumenti che, sebbene percepiti in modo fisso e continuativo dal lavoratore, non potrebbero considerarsi ai fini del calcolo dell'IPS, il quale, secondo il diritto vivente, ricomprende solo le voci del "trattamento fondamentale" della retribuzione ex art. 93, comma 1, CCPL area dirigenza medica e veterinaria del Servizio sanitario provinciale.

Conclusivamente, per il giudice *a quo* – che ravvisa la rilevanza della questione nella circostanza che "il giudizio in corso non (possa) essere definito indipendentemente dalla soluzione" della stessa – il riconoscimento, ad un lavoratore pubblico illegittimamente licenziato, soggetto al regime di IPS, di una tutela risarcitoria "di gran lunga inferiore", rispetto a quella spettante al lavoratore pubblico, parimenti licenziato, in regime di TFR, contrasterebbe con il principio di eguaglianza ex art.3, primo comma, Cost., "atteso che la diversità di tutela non dipende dalla differente entità dei danni risarcibili subiti per effetto del licenziamento illegittimo".

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio, sostenendo che il dato testuale dell'art. 63, comma 2, terzo periodo, del d.lgs. n. 165 del 2001 sarebbe "chiaro e non discriminatorio" nel disporre che il giudice, al fine di liquidare l'indennità risarcitoria, debba considerare "l'ultima retribuzione di riferimento per il calcolo del trattamento di fine rapporto", ben potendo detta indennità - di natura forfettaria e senza necessità di prova da parte del lavoratore – avere quale parametro esclusivamente quello indicato dalla disposizione per il calcolo "in astratto" del TFR

Per la Corte il presupposto interpretativo da cui muove il giudice *a quo* – ossia la differenziazione della base retributiva rilevante per l'indennità risarcitoria in ragione dell'emolumento di fine rapporto spettante in concreto al lavoratore al momento del recesso – non può condividersi.

L'intento sotteso alla novella dell'art. 63 del d.lgs. n. 165 del 2001, precisa la Corte, è da individuarsi nell'armonizzazione della disciplina relativa al licenziamento del lavoratore pubblico contrattualizzato, così da assicurare, indistintamente, a tutto il personale dipendente, il medesimo meccanismo rimediabile a fronte dell'illegittimo recesso da parte del datore di lavoro pubblico.

La disposizione censurata, nel riferirsi al TFR, fornisce quindi, evidenzia la Corte, un parametro "astratto" per la liquidazione di un'unica indennità risarcitoria, in aggiunta alla tutela reale prevista per il lavoratore illegittimamente estromesso.

Si tratta di una misura risarcitoria di natura forfettaria, rimarca sempre la Corte, non abbisognando di prova in ordine alla quantificazione del danno da parte del lavoratore, che trova peraltro un limite massimo fissato in ventiquattro mensilità di retribuzione, con detrazione del solo *aliunde perceptum*.

In questo quadro, conclude la Corte, la mancata scelta del lavoratore di passare dal regime dell'IPS a quello del TFR, riguardando la fase fisiologica di chiusura del rapporto lavorativo, rimane sullo sfondo, senza assumere alcun rilievo ai fini della determinazione dell'indennità in questione, che attiene invece a una fase patologica del rapporto stesso.

Dionisio Serra, cultore di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Visualizza i documenti: [C. cost., 7 ottobre 2025, n. 144](#); [Trib. Trento, ordinanza interlocutoria 9 gennaio 2025, n. 13](#)