



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9243 del 2022, proposto da
***** *, rappresentato e difeso dagli avvocati Giampaolo Bacicchi, Chiara
Chessa ed Eleonora Barbini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di
Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Mario Bacci in Roma, via
Luigi Capuana 207;

contro

Istituto Nazionale di Previdenza Sociale - Inps, in persona del legale rappresentante
pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Dario Marinuzzi e Piera
Messina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Istituto Nazionale di Previdenza Sociale – Direzione Provinciale di Arezzo, non
costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana Sezione I,
30 maggio 2022, n. 735, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Inps;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 marzo 2023 il Cons. Maria Stella Boscarino e uditi per le parti gli avvocati Chiara Chessa, Eleonora Barbini, Dario Marinuzzi e Piera Messina;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La controversia concerne la corretta individuazione della base di calcolo del trattamento di fine servizio (tfs), c.d. indennità di buonuscita, spettante ai dipendenti del comparto statale.

In particolare, si tratta di stabilire se agli ex dipendenti del corpo dell'Arma dei Carabinieri, congedati a domanda, spetti o no la maggiorazione dei sei scatti stipendiali di cui all'art. 6 bis del d.l. 387/1987.

2. Il Sig. signor ***** *****, ex appartenente all'Arma dei Carabinieri, ha adito il TAR per chiedere l'accertamento del diritto al riconoscimento di sei scatti contributivi fra le voci computabili al fine della liquidazione del trattamento di fine servizio, e per l'effetto, la condanna dell'amministrazione resistente alla rideterminazione dell'indennità di buonuscita, mediante l'inclusione nella relativa base di calcolo dei sei scatti stipendiali contemplati dall'art. 6-bis del d.l. 21 settembre 1987 n. 387, convertito dalla legge 20 novembre 1987 n. 472.

In primo grado egli censurava il provvedimento di liquidazione dell'INPS in quanto riteneva di aver diritto all'inclusione, nel computo della base di calcolo, dei sei scatti stipendiali.

Ad avviso del ricorrente, infatti, il diritto sussiste in presenza dei due requisiti, previsti dal comma 2 dell'art. 6 bis: il compimento dei 55 anni di età e lo svolgimento di un servizio utile superiore a 35 anni.

3. In fatto, occorre precisare che l'odierno appellante risulta congedato a domanda e

che, inoltre, come emerge dal ricorso in primo grado, ha presentato presso gli uffici preposti apposita istanza volta ad ottenere l'inclusione dei sei scatti nel computo della base di calcolo del TFS.

Tuttavia, l'INPS ha sostenuto che la maggiorazione della base di calcolo spetti solo al personale che ha cessato la funzione "per età o perché divenuto permanentemente inabile al servizio o perché deceduto".

4. Con la sentenza n. 735 del 2022, il Tribunale adito ha rigettato il ricorso.

In particolare, ad avviso del giudice di prime cure, l'intera vicenda dovrebbe essere risolta alla luce dell'art. 6-bis, commi 1 e 2, del d.l. 387/1987 il quale prevede che il beneficio possa essere riconosciuto al personale che chiede di essere collocato in quiescenza a condizione che abbia compiuto i 55 anni di età e trentacinque anni di servizio utile. È, inoltre, necessario che la domanda di collocamento in quiescenza sia prodotta entro e non oltre il 30 giugno dell'anno nel quale sono maturate entrambe le predette anzianità.

In considerazione di ciò, escludendosi la natura ordinatoria di tale termine, il giudice di prime cure ha ritenuto di negare il beneficio visto il mancato rispetto del suddetto termine da parte del ricorrente in primo grado.

D'altra parte, afferma il Tribunale, non potrebbe affermarsi diversamente vista la chiarezza del dato normativo, soprattutto considerando che il riconoscimento di un simile beneficio a carico della fiscalità generale costituisce un'eccezione all'interno dell'ordinamento e, pertanto, richiede di essere applicata solo nei casi espressamente stabiliti.

5. Avverso tale pronuncia l'odierno appellante ha proposto ricorso in appello con un unico motivo.

6. Il ricorso in appello si incentra sulla errata individuazione della natura perentoria del termine di cui all'art. 6-bis del d.l. 387/1987. In merito, sostiene parte appellante, come sarebbe desumibile anche dalla giurisprudenza più recente, la natura perentoria di un termine dovrebbe essere espressamente prevista, invece la norma in parola non stabilisce che la domanda vada presentata entro il termine "a

pena di decadenza”.

7. Si è costituito in appello l'INPS con memoria depositata in data 27.12.22, controdeducendo ampiamente all'appello del quale ha chiesto il rigetto.

8. In data 9.2.23, parte appellante ha depositato memoria di replica, con la quale ha eccepito il passaggio in giudicato dei profili di cui alla decisione in primo grado non oggetto di gravame incidentale e per il resto ribadendo quanto già esposto in atto di appello.

9. All'udienza del 14 marzo 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

10. Ritene il Collegio che l'appello sia fondato.

11. L'appellante ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il Tar ha ritenuto il termine del 30 giugno di cui al medesimo articolo avente natura perentoria.

In merito, il CGARS, con ordinanza cautelare n. 34 del 2022, si è già pronunciato nel senso che “la inosservanza del termine del 30 giugno, di cui al citato art. 6-bis, comma 2, per presentare domanda di collocamento in quiescenza, non sembra comportare alcuna conseguenza decadenziale”.

La ragione di tale statuizione si rinviene non solo nella mancata previsione espressa del termine del 30 giugno come termine decadenziale ma anche nella lettura della norma all'interno del contesto in cui è inserita e, in particolare, in relazione al disposto del comma successivo, il comma 3 dell'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987.

Con esso si dispone che “I provvedimenti di collocamento a riposo del predetto personale hanno decorrenza dal 1° gennaio dell'anno successivo a quello di presentazione della domanda”.

Ne deriva che il rispetto del termine del 30 giugno è funzionale a consentire la decorrenza del collocamento a riposo a partire dal primo gennaio dell'anno successivo.

Il termine del 30 giugno non è quindi un termine di decadenza ma rappresenta un

onere per l'interessato, che incide sulla tempistica di soddisfazione dell'aspettativa di collocamento a riposo del medesimo. Né può ammettersi una diversa interpretazione di detto termine, riferito espressamente alla domanda di collocamento a riposo.

Invero, il rispetto del termine del 30 giugno non può essere considerato una condizione la cui inottemperanza impedisce il collocamento a riposo a domanda (nel senso quindi di ritenere che il collocamento a riposo a domanda sia ammissibile solo se richiesto nel periodo immediatamente seguente al verificarsi delle due condizioni predette). Il già richiamato comma 3 lascia intendere infatti che il collocamento a riposo a domanda possa avvenire anche in anni successivi, dipendendo esclusivamente dalla data di presentazione dell'istanza.

Neppure può considerarsi che la presentazione della domanda di collocamento a riposo entro il 30 giugno incida esclusivamente sull'attribuzione dei sei scatti ai fini del calcolo dell'indennità di buonuscita, dal momento che non si rinviene una ragionevole giustificazione della diversità di trattamento che sarebbe riservata a coloro che presentano la domanda di collocamento a riposo entro il 30 giugno dell'anno nel quale sono maturate entrambe le condizioni di anzianità, che si gioverebbero dell'attribuzione dei sei scatti, rispetto a coloro che la presentano nelle annualità successive (essendo quindi collocati a riposo entro il successivo primo gennaio), che non si gioverebbero di detta attribuzione.

Sicché solo una norma chiara nel senso della natura decadenziale del termine potrebbe fondare una diversità di trattamento non passibile di interpretazione costituzionalmente orientata, atteso che “le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali (e qualche giudice ritenga di darne), ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali” (Corte Cost., sentenza 22 ottobre 1996 n. 356 e ordinanza 19 giugno 2019 n. 151).

Quindi, anche a ritenere (soltanto) ambigua la disposizione sul termine del 30 giugno, detta ambiguità “non consente di far discendere, dal mancato rispetto del

termine di presentazione della domanda di collocamento in quiescenza di cui al citato art. 6-bis comma 2 del d.l. n. 387 del 1987, alcuna conseguenza decadenziale, la quale presuppone evidentemente la chiarezza e perspicuità dei relativi presupposti determinanti” (Cons. St. sez. III, 22 febbraio 2019 n. 1231).

Il punto è quindi fondato.

12. Passando alle osservazioni dell'Istituto appellato, è possibile, nel confutarle, ricostruire il quadro della normativa applicabile.

12.1 Con l'art. 13 della legge 10 dicembre 1973 n. 804 (poi abrogato dall'art. 2268 comma 1 n. 682 del d. lgs. 15 marzo 2010 n. 66, recante Codice dell'ordinamento militare) sono stati attribuiti ai generali ed ai colonnelli della Guardia di finanza nella posizione di “a disposizione”, all'atto della cessazione dal servizio, “sei aumenti periodici di stipendio in aggiunta a qualsiasi altro beneficio spettante”, in luogo della promozione, soppressa dall'art. 1 della stessa legge, “ai fini della liquidazione della pensione e dell'indennità di buona uscita, in luogo della soppressa promozione alla vigilia”.

12.2. Detto meccanismo è stato successivamente previsto a favore di tutti gli ufficiali con l'art. 32 comma 9-bis della legge 19 maggio 1986 n. 224 (poi abrogato dall'art. 67 comma 3 del d. lgs. 19 marzo 2001 n. 69) quale facoltà che gli stessi possono esercitare a determinate condizioni.

In particolare essi possono chiedere, in luogo della promozione attribuita il giorno precedente la cessazione dal servizio per raggiungimento del limite di età, l'attribuzione di sei scatti aggiuntivi di stipendio ai soli fini pensionistici e della liquidazione della indennità di buonuscita (“A tutti gli ufficiali è data la facoltà di chiedere in luogo della promozione di cui al comma l'attribuzione, dal giorno antecedente la cessazione dal servizio, di sei scatti aggiuntivi di stipendio ai soli fini pensionistici e della liquidazione della indennità di buonuscita”).

12.3. Ai sensi dell'art. 1 comma 15-bis del d.l. 16 settembre 1987 n. 379, introdotto dalla legge di conversione 14 novembre 1987 n. 468, come sostituito dall'art. 11

della legge 8 agosto 1990 n. 231, l'attribuzione di sei scatti pensionistici ai soli fini pensionistici e della liquidazione dell'indennità di buonuscita viene estesa "ai sottufficiali delle Forze armate, compresi quelli dell'Arma dei carabinieri e del Corpo della guardia di finanza sino al grado di maresciallo capo e gradi corrispondenti, promossi ai sensi della legge 22 luglio 1971, n. 536, ed ai marescialli maggiori e marescialli maggiori aiutanti ed appuntati" ma nel solo caso di cessazione dal servizio per età o di inabilità permanente o di decesso. Non è quindi compresa l'ipotesi di cessazione dal servizio a domanda.

L'art. 1 comma 15-bis d.l. n. 379/1987 è formalmente ancora in vigore perché non espressamente abrogato dal d.lgs. n. 66/2010.

Tuttavia, il c.o.m. ha espressamente abrogato l'art. 11 l. n. 231/1990 che, come visto, ha sostituito l'art. 1 comma 15-bis d.l. n. 379/1987.

12.4. Ora, si deve escludere che l'abrogazione di una disposizione che novella una precedente disposizione faccia rivivere la disposizione originaria. Per l'effetto, non può ritenersi che l'abrogazione dell'art. 11 legge n. 231/1990, che ha sostituito l'art. 1 comma 15-bis d.l. n. 379/1987, abbia determinato la riviviscenza della disposizione nell'originaria formulazione. Piuttosto, si deve ritenere che il c.o.m., nell'abrogare l'art. 11 legge n. 231/1990, abbia inteso abrogare anche l'art. 1 comma 15-bis d.l. n. 379/1987. Sicché non è più in vigore la norma contenuta nell'art. 1 comma 15-bis del d.l. n. 379/1987, che limita l'applicazione dell'istituto de quo ai casi di cessazione dal servizio per età o inabilità permanente o decesso, con esclusione della cessazione dal servizio a domanda.

La riviviscenza infatti, come già espressamente statuito da questo Cons. di Stato (CGARS decisioni 929 e 936/2022) a proposito della norma contenuta nell'art. 1 comma 15-bis del d.l. n. 379/1987, in base alla quale una norma cronologicamente abrogata riprende a esplicare effetti al venir meno del fatto o dell'atto che ne ha determinato l'abrogazione, è istituto di carattere eccezionale.

12.5. Si aggiunga che il Codice dell'ordinamento militare, nell'abrogare l'art. 11 della legge n. 231/1990 (per mezzo dell'art. 2268 comma 1 n. 872), ha altresì

statuito quale disciplina applicare al trattamento di fine rapporto per mezzo dell'art. 1911. Pertanto, difetta, nel caso di specie, la condizione minima per poter ritenere che l'abrogazione dell'art. 11 legge n. 231/1990, che ha sostituito l'art. 1 comma 15-bis d.l. n. 379/1987, abbia determinato la riviviscenza della disposizione nell'originaria formulazione, che si deve ritenere piuttosto abrogata anch'essa.

12.6. Ritenuto abrogato l'art. 1, comma 15-bis d.l. n. 379/1987, ben si comprende perché l'art. 1911 comma 3 c.o.m. lasci fermo, per tutte le forze di polizia, l'art. 6-bis d.l. n. 387/1987.

L'istituto dell'attribuzione di sei scatti è stato esteso dall'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987, modificato da ultimo dall'art. 21 comma 1 della legge n. 231/1990, nel quadro della progressiva omogeneizzazione del trattamento economico e previdenziale di tutto il personale del comparto difesa e sicurezza, "al personale della Polizia di Stato appartenente ai ruoli dei commissari, ispettori, sovrintendenti, assistenti e agenti, al personale appartenente ai corrispondenti ruoli professionali dei sanitari e del personale della Polizia di Stato che espleta attività tecnico scientifica o tecnica ed al personale delle forze di polizia con qualifiche equiparate".

Detta previsione di legge è intervenuta in modo organico in merito all'istituto dell'attribuzione dei sei scatti contributivi ai fini del calcolo della base pensionabile e della liquidazione dell'indennità di buonuscita al personale delle forze di polizia. L'introduzione della disciplina recata dall'art.6-bis del d.l. n. 387/1987 si accompagna infatti all'abrogazione delle previsioni di legge sopra citate, che per prime hanno introdotto l'istituto.

Invero, come anticipato, l'art. 13 della legge n. 804/1973 è stato abrogato dall'art. 2268 comma 1 n. 682 del c.o.m., come modificato dal numero 7) della lettera p) del comma 1 dell'art. 9 del d. lgs. 24 febbraio 2012 n. 20, l'art. 32 comma 9-bis della legge n. 224/1986 è stato abrogato dall'art. 67 comma 3 del d. lgs. n. 69/2001 e l'art. 1 comma 15-bis del d.l. n. 379/1987, così come sostituito dall'art. 11 della

legge n. 231/1990, è stato abrogato (nei termini sopra illustrati) dall'art. 2268 comma 1 n. 872 del c.o.m.

Quanto all'ambito di applicazione dell'art.6-bis del d.l. n. 387/1987, la nozione di forze di polizia, ivi richiamata, è ampia, anche in ragione della funzione del d.l. n. 387/1987, delineata dall'art. 1 nel senso di disporre l'estensione dei benefici economici previsti del d.P.R. 10 aprile 1987 n. 150, di attuazione dell'accordo intervenuto in data 13 febbraio 1987 tra il Governo e i sindacati del personale della Polizia di Stato, all'Arma dei carabinieri, al Corpo della guardia di finanza, al Corpo degli agenti di custodia e al Corpo forestale dello Stato, che, del resto, compongono le forze di polizia ai sensi dell'art. 16 della legge 1 aprile 1981 n. 121. Quest'ultima norma, benché inserita nella legge n. 121 del 1981, recante "Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza", è espressamente richiamata, al fine di definire la categoria delle forze di polizia, dal precedente art. 6 del d.l. n. 387/1987, così potendosi utilizzare al fine di stabilire il portato della nozione di forze di polizia anche ai fini dell'applicazione del richiamato art. 6-bis. Del resto il d.P.R. n. 150/1987 (di cui appunto è disposta l'estensione con l'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987) si applica "al personale dei ruoli della Polizia di Stato" (art. 1), senza distinguere fra appartenenti all'ordinamento civile e appartenenti all'ordinamento militare.

Sicché l'ambito di applicazione soggettivo della disposizione di cui all'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987 comprende gli appartenenti alle forze di polizia aventi qualifiche equiparate a quelle citate in detto articolo, senza distinguere fra appartenenti all'ordinamento civile e appartenenti all'ordinamento militare.

Quanto all'ambito oggettivo di applicazione esso è delineato da una duplice previsione.

Ai sensi del comma 1 sono attribuiti, "ai fini del calcolo della base pensionabile e della liquidazione dell'indennità di buonuscita", e in aggiunta a qualsiasi altro beneficio spettante, sei scatti ciascuno ("del 2,50 per cento da calcolarsi sull'ultimo stipendio ivi compresi la retribuzione individuale di anzianità e i benefici

stipendiali di cui agli articoli 30 e 44 L. n.668/1986, art.2 commi 5-6-10 e art.3 commi 3 e 6 del presente Decreto”) al personale che “che cessa dal servizio per età o perché divenuto permanentemente inabile al servizio o perché deceduto”.

Il comma 2 estende l’attribuzione dei sei scatti “al personale che chieda di essere collocato in quiescenza a condizione che abbia compiuto i 55 anni di età e 35 anni di servizio utile”, con la precisazione che “la domanda di collocamento in quiescenza deve essere prodotta entro e non oltre il 30 giugno dell'anno nel quale sono maturate entrambe le predette anzianità; per il personale che abbia già maturato i 55 anni di età e trentacinque anni di servizio utile alla data di entrata in vigore della presente disposizione, il predetto termine è fissato per il 31 dicembre 1990”.

12.7 L’art. 4 del d.lgs. n. 165/1997 dispone l’attribuzione dei sei aumenti periodici di stipendio in aggiunta alla base pensionabile definita ai sensi dell'articolo 13 del d. lgs. 30 dicembre 1992 n. 503, che riguarda l’importo della pensione: al comma 1 con riferimento ai casi di cessazione dal servizio da qualsiasi causa determinata, con esclusione del collocamento in congedo a domanda, e al comma 2 con riferimento al personale che cessa dal servizio a domanda, ma previo pagamento della restante contribuzione previdenziale, calcolata in relazione ai limiti di età anagrafica previsti per il grado rivestito. Detta disposizione si applica ai soli fini del calcolo della base pensionabile, come si evince dalla lettera della disposizione (“sono attribuiti, in aggiunta alla base pensionabile [...]”) e al riferimento all'articolo 13 del d. lgs. n. 503/1992, che riguarda l’importo della pensione.

L’art. 4 del d.lgs. n. 165/1997 non modifica pertanto il regime di calcolo dell’indennità di buonuscita in relazione, per quanto rileva nella presente controversia, all’attribuzione dei sei scatti contribuiti di cui all’art. 6-bis del d.l. n. 387/1987.

12.8. Nel quadro così delineato, che vede l’applicazione dell’istituto de quo al trattamento di fine rapporto del personale delle forze di polizia ai sensi dell’art. 6-

bis del d.l. n. 387/1987, trova la propria ragion d'essere l'art. 1911 comma 3 del c.o.m.

Detta disposizione, che si applica a tutte le forze di polizia ad ordinamento militare in ragione della collocazione della stessa all'interno del Codice dell'ordinamento militare, dispone, con riferimento all'attribuzione dei sei aumenti periodici di stipendio, che "continua ad applicarsi l'articolo 6-bis, del decreto legge 21 settembre 1987, n. 387, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 1987, n. 472" ai soli fini del trattamento di fine rapporto (così la rubrica dell'articolo).

Il Codice dell'ordinamento militare si è quindi limitato a non innovare (anzi sottolineando la perdurante vigenza), con riferimento alle forze di polizia ad ordinamento militare (essendo questo l'ambito di applicazione del Codice), il regime in vigore per il calcolo dell'indennità di fine rapporto degli appartenenti alle forze di polizia, così come delineato dall'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987, che comprende, come visto, sia gli appartenenti all'ordinamento militare, sia gli appartenenti all'ordinamento civile delle forze di polizia.

13. Sussistono quindi i presupposti perché l'appellante benefici dell'istituto di cui all'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987 in quanto militare appartenente all'Arma dei Carabinieri, ed in quanto va attribuita natura ordinatoria al termine ivi previsto, dovendosi quindi riformare la sentenza gravata.

14. In conclusione, l'appello deve essere accolto, con conseguente accoglimento, in riforma della sentenza impugnata, del ricorso di primo grado, con declaratoria del diritto dei ricorrenti al riconoscimento di sei scatti contributivi fra le voci computabili al fine della liquidazione del trattamento di fine servizio.

15. Sulla somma spettante devono essere corrisposti gli interessi legali, senza cumulo con la rivalutazione monetaria, ai sensi dell'art. 16, comma 6, l. n. 412/1991 e dell'art. 22, comma 36, l. n. 724/1994.

16. La complessità e novità della questione inducono a disporre la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma della decisione di primo grado, accoglie il ricorso introduttivo nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 marzo 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Francesco Frigida, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere

Carmelina Adesso, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Maria Stella Boscarino

IL PRESIDENTE

Gianpiero Paolo Cirillo

IL SEGRETARIO