



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 1779 del 2023, proposto dall'Inps- Istituto Nazionale della Previdenza Sociale, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Dario Marinuzzi e Piera Messina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Luigi Cipolato, Lanfranco Scipioni, Gavino Sotgia, Francesco Spinelli, rappresentati e difesi dagli avvocati Giampaolo Bacicchi, Chiara Chessa e Eleonora Barbini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Mario Bacci in Roma, via Luigi Capuana 207;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, Sezione Prima, n. 1805/2022, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di *****, di *****, di

***** e di *****;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 21 novembre 2023 il Cons. Ugo De Carlo e uditi per le parti gli avvocati Dario Marinuzzi, Gino Madonia in delega dell'avv. Piera Messina, Chiara Chessa e Eleonora Barbini;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso al T.a.r. per il Veneto n.r.g. 1248/2021 i signori *****, *****, *****, e *****, ex appartenenti alla

Guardia di finanza cessati dal servizio a domanda, hanno chiesto l'accertamento della maggiorazione di sei scatti stipendiali nel calcolo del trattamento di fine servizio (tfs), come previsto dall'art. 6-bis del d.l. 21 settembre 1987, n. 387, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 1987, n. 472, con conseguente annullamento del diniego oppostogli dall'INPS alla specifica richiesta avanzata al riguardo e condanna dello stesso alla rideterminazione dell'indennità di buonuscita, includendoli nella relativa base di calcolo.

2. Con la sentenza n. 1805 del 2022, segnata in epigrafe, il Tribunale adito ha accolto il ricorso sulla base di un'articolata ricostruzione del quadro normativo vigente che, diversamente da quanto opinato dall'INPS, riconoscerebbe il diritto de quo anche ad appartenenti alla Guardia di finanza, in quanto forza di polizia, e pure se cessati dal servizio a domanda. Ha peraltro escluso possa ritenersi operante qualsivoglia ipotesi decadenziale pur non essendo stato rispettato l'onere temporale fissato dalla norma, come già affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. III, 22 febbraio 2019, n. 1231).

3. Avverso tale pronuncia ha proposto appello l'INPS, articolando due distinti motivi di gravame, il primo dei quali suddiviso in più paragrafi.

3.1. Con un primo motivo di ricorso ha dedotto l'erroneità della sentenza per violazione del quadro normativo di riferimento, e segnatamente degli artt. 6- bis del

d.l. 21 settembre 1987, n. 387, convertito con modificazioni in legge 20 novembre 1987, n. 472, 1, comma 15-bis, del d.l. 16 settembre 1987, n. 379, convertito con modificazioni in legge 14 novembre 1987, n. 468 e 4 del d.lgs. 30 aprile 1997, n. 165. Il primo giudice, cioè, avrebbe indebitamente esteso a personale di altra forza di polizia una disposizione (l'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987) dettata esclusivamente per la polizia di Stato, pretermettendo l'esistenza di altra specificamente attinente alla Guardia di finanza (l'art. 1, comma 15-bis, del d.l. n. 379/1987), che ai fini della fruibilità del beneficio richiede espressamente che si tratti di soggetti cessati dal servizio per età o perché divenuti permanentemente inabili o perché deceduti.

3.1.2. Con un autonomo paragrafo del medesimo motivo di appello (§ 1.6) l'INPS ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui non ha valutato l'adempimento dell'onere decadenziale stabilito dalla medesima disposizione (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»).

3.2. Con un secondo motivo di appello l'Amministrazione rivendica una lettura costituzionalmente orientata della normativa de qua, censurando anche sotto tale profilo quella propugnata dal primo giudice. L'iter argomentativo seguito dallo stesso sarebbe dunque eccentrico: estendendo l'ambito di attribuzione dei sei scatti stipendiali in assenza di una specifica norma, la ricostruzione fornita si porrebbe in contrasto con l'art. 81 Cost., che cristallizza il principio di sostenibilità e prevedibilità del debito pubblico, nonché con l'art. 3 Cost., essendo irragionevole applicare il primo comma solo al personale cessato dal servizio per età o perché divenuto permanentemente inabile o perché deceduto, e il secondo comma, indistintamente, a tutti coloro che cessano con diritto a pensione.

4. Si sono costituiti in giudizio i signori Cipolato Luigi, Scipioni Lanfranco, Sotgia Gavino e Spinelli Francesco per resistere all'appello chiedendone il rigetto e la conseguente conferma della sentenza impugnata.

5. Con memoria depositata il 19 ottobre 2023, l'INPS, preso atto dei richiamati arresti giurisprudenziali anche della sezione, ha prodotto nota prot. 41158 del 5

ottobre 2023 volta ad evidenziare l'asserita necessità di un adeguamento normativo al fine di trovare copertura finanziaria all'attuazione di ridetti giudicati. Nel merito, non ha prospettato argomentazioni aggiuntive, salvo insistere per una lettura costituzionalmente orientata con riferimento agli artt. 81 e 97 Cost.

6. Con memoria del 19.10.2023 parte resistente da un lato, confutava tutte le asserzioni di parte appellante e, dall'altro, eccepiva la e l'inammissibilità della nota del MEF 5 ottobre 2023 n. 41158 per violazione dell'art. 73 CPA che impone alle parti di depositare entro il termine di quaranta giorni liberi eventuali documenti.

7. All'udienza pubblica del 21 novembre 2023, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

8. La controversia ha ad oggetto la corretta individuazione della base di calcolo del trattamento di fine servizio (tfs), c.d. indennità di buonuscita, per talune categorie di dipendenti pubblici, nel caso di specie, come chiarito nella parte in fatto, quattro ex appartenenti al corpo della Guardia di Finanza, congedati a domanda, che rivendicano la maggiorazione di sei scatti stipendiali prevista dall'art. 6-bis del d.l. 21 settembre 1987, n. 387, convertito, con modificazioni, dalla legge 20 novembre 1987, n. 472.

9. Le questioni sottoposte all'esame del Collegio sono già state oggetto di scrutinio da parte del giudice amministrativo, ai cui principi si intende fare integrale riferimento ex art. 88, comma 2, lett. d), c.p.a. (cfr. Cons. Stato, Sez. II 2883/2023 nonché C.G.A.R.S. 9 marzo 2023, n. 209, e le altre ivi richiamate).

10. Per un più agevole inquadramento della vicenda, si rende comunque necessaria una sintetica ricostruzione della sottesa cornice normativa, fermo restando il rinvio per relationem alla più articolata ricostruzione contenuta nei citati arresti giurisprudenziali.

11. Con l'art. 13 della legge 10 dicembre 1973, n. 804 (poi abrogato dall'art. 2268, comma 1, del d. lgs. 15 marzo 2010, n. 66, recante Codice dell'ordinamento

militare, C.o.m.) 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.

11.1. Detto meccanismo è stato successivamente esteso a tutti gli ufficiali con l’art. 32, comma 9-bis della legge 19 maggio 1986, n. 224 (a sua volta 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 dei 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 6 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»).

11.2. 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 ai fini pensionistici e della liquidazione dell’indennità di buonuscita è stata 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, con esclusione pertanto dell’ipotesi di cessazione dal servizio a domanda.

11.3. Va tuttavia ricordato che mentre l’art. 1, comma 15-bis, da ultimo richiamato, non è stato espressamente abrogato dal d.lgs. n. 66/2010, lo è stato l’art. 11 della l. n. 231/1990 che, come visto, lo ha integralmente novellato.

11.4. Il Collegio esclude che l’abrogazione di una disposizione che ne novella una

precedente, faccia rivivere quest'ultima nella sua versione originaria. Pertanto, «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 di inabilità permanente o di decesso, con esclusione della cessazione dal servizio a domanda. La reviviscenza infatti, richiamata dalla difesa dell'Inps 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» (v. ancora C.G.A.R.S., n. 209/2023 nonché Cons. Stato, Sez. II 2883/2023). Secondo l'orientamento maggioritario la vigenza di una regolamentazione espressa da un atto normativo è fattore sufficiente a escludere, quantomeno per incompatibilità, che possa esserci spazio per il ripristino della normativa precedente sulla stessa materia, poiché in base al criterio cronologico l'interprete dovrà preferire sempre la norma più recente e, di conseguenza, considerare abrogata quella più antica. Anche la Corte costituzionale, con sentenza n. 13 del 2012 ha aderito a tale risalente orientamento maggioritario, anche dei giudici di legittimità, ammettendo eccezionalmente la reviviscenza quando essa sia desumibile da una volontà certa e indiscutibile del legislatore, come nel caso di doppia mera abrogazione, non ravvisabile nella fattispecie in controversia.

11.5. Nell'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987, la nozione di forze di polizia richiamata è ampia e si delinea anche in ragione della funzione del provvedimento nel quale si colloca, che all'art. 1 è esplicitata 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, appunto, al Corpo degli agenti di custodia e all'allora distinto Corpo forestale dello

Stato, che, del resto, compongono le forze di polizia ai sensi dell'art. 16 della legge 1 aprile 1981, n. 121. Non a caso, ridetta norma, inserita come detto 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 da poter essere utilizzata per delineare il portato della relativa nozione -di forze di polizia- anche ai fini dell'applicazione dell'art. 6-bis. 9.6. 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 anche l'ambito di applicazione soggettivo delle norme non può che comprendere gli appartenenti a tutte le forze di polizia.

11.7. 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 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 annidi servizio utile alla data di entrata in vigore della presente disposizione, il predetto termine è fissato per il 31 dicembre 1990».

11.8. 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 contributivi di cui all'art. 6-bis del d.l.n. 387/1987.

12. Nel quadro così delineato, che vede l'applicazione dell'istituto de quo all'indennità di buonuscita 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 il suo ambito di applicazione), 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. Né depone in senso contrario la circostanza che l'art. 1911 c.o.m. si riferisca al trattamento di fine rapporto mentre l'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987 disciplina l'indennità di buonuscita, atteso che, indipendentemente dall'esatta, o meno, coincidenza fra i due istituti, il richiamo contenuto nell'art. 1911 determina quanto meno l'assunzione che il trattamento di fine rapporto comprenda, con riferimento alle forze di polizia ad ordinamento militare la disciplina (dell'indennità di buonuscita) recata dall'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987.

13. Con un autonomo paragrafo del medesimo motivo di appello (§ 1.6) l'INPS ha dedotto l'erroneità della sentenza nella parte in cui il T.a.r. non ha valutato l'adempimento dell'onere decadenziale stabilito dalla medesima disposizione (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»).

14. Il Collegio ritiene l'assunto infondato, sia perché il termine previsto non è espressamente indicato come decadenziale, sia per ragioni sistematiche. La norma, infatti, va letta all'interno del contesto in cui è inserita e, in particolare, in relazione al disposto del successivo comma 3, che recita: «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, costituendo piuttosto un onere per l'interessato, che incide sulla tempistica di soddisfazione dell'aspettativa di collocamento a riposo del medesimo.

14.1. Il rispetto del termine del 30 giugno non può essere considerato altresì 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.

14.2. Neppure può considerarsi infine 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)» (C.G.A.R.S., n. 209/2023 nonché Cons. Stato, Sez. II 2883/2023). 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).

15. Con il secondo motivo di appello l'Amministrazione rivendica una lettura costituzionalmente orientata della normativa de qua, censurando anche sotto tale profilo quella propugnata dal primo giudice.

16. Anche tale motivo non è fondato.

16.1. A fronte di un'espressa e chiara previsione di legge quale quella sopra

richiamata, per come (ri)collocata nel contesto, anche evolutivo, della materia, non può essere utilizzata l'attività interpretativa, anche se asseritamente costituzionalmente orientata, al fine di attribuire alla medesima un contenuto opposto a quello fatto palese dalle parole. E ciò neppure invocando i principi con i quali la Corte costituzionale ha ribadito la legittimità degli interventi normativi finalizzati a modificare in senso peggiorativo i trattamenti pensionistici, in nome del principio del bilanciamento complessivo degli interessi costituzionali nel quadro delle compatibilità economiche e finanziarie, o modificato l'orientamento precedente volto ad adeguare, a livello interpretativo, le disposizioni meno favorevoli a quelle più favorevoli.

16.2. Atteso infatti che, per quanto sopra ricostruito in dettaglio, è lo stesso contenuto dell'art. 6-bis del d. l. 387/1987 ad essere applicabile al caso di specie, non può affermarsi che si sia di fronte ad una sua interpretazione estensiva in contrasto con l'art. 81 della Costituzione. Ciò anche considerando il principio di discrezionalità del legislatore nella determinazione dell'ammontare delle prestazioni sociali, che consente di "aggrederne" la scelta sulla base del solo canone dell'irragionevolezza, rispetto al quale non sono stati dedotti argomenti a suffragio.

17. Sussistono quindi i presupposti perché gli appellati signori *****, *****, *****, e *****, ricorrenti in primo grado, beneficino, in quanto già militari appartenenti alla Guardia di finanza, dell'istituto di cui all'art. 6-bis del d.l. n. 387/1987, come affermato nella sentenza gravata.

18. L'appello va pertanto respinto e per l'effetto va confermata la sentenza del T.a.r. per il Veneto, Sez. I, n. 1805 del 2022.

18.1. La peculiarità della materia trattata giustifica la compensazione delle spese del grado di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Gianpiero Paolo Cirillo, Presidente

Giovanni Sabato, Consigliere

Antonella Manzione, Consigliere

Maria Stella Boscarino, Consigliere

Ugo De Carlo, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Ugo De Carlo

IL PRESIDENTE

Gianpiero Paolo Cirillo

IL SEGRETARIO