



**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 188 del 2024, proposto dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale - INPS - in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Piera Messina e Gino Madonia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

il signor \*\*\*\*\* \*\*\*, rappresentato e difeso 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 della seconda in Arezzo, via Michelangelo, n. 26;

***per la riforma***

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sardegna, Sezione Prima, 13 novembre 2023, n. 863, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del signor \*\*\*\*\* \*\*\*,

Vista la richiesta del medesimo signor \*\*\*\*\* di passaggio in decisione senza previa discussione orale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 1° ottobre 2024, il Cons. Antonella Manzione e udito per l' INPS l'avvocato Gino Madonia;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso al T.a.r. per la Sardegna n.r.g. 89/2023 il signor \*\*\*\*\* , ex appartenente alla Polizia di Stato cessato dal servizio a domanda, ha chiesto l'accertamento della maggiorazione di sei scatti stipendiali nel calcolo del trattamento di fine servizio (t.f.s.), come previsto dall'art. 6-bis inserito nel d.l. 21 settembre 1987, n. 387, dalla legge di conversione 20 novembre 1987, n. 472.
2. Con la sentenza n. 863 del 2023, 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 agli appartenenti alla Polizia di Stato 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, che non avrebbe ridotto effetto preclusivo, come già affermato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. II, 23 marzo 2023, n. 2981).
3. Avverso tale pronuncia ha proposto appello l'INPS, articolando quattro distinti motivi di gravame.
  - 3.1. In via pregiudiziale ha eccepito nuovamente la decadenza dal diritto al ricalcolo non essendo stata la domanda di collocamento in quiescenza prodotta entro il 30 giugno dell'anno nel quale sono maturate entrambe le previste anzianità (anagrafica e di servizio), siccome riveniente dal portato letterale del richiamato art. 6-bis del d.l. n. 387/1987.
  - 3.2. In via preliminare, ha lamentato invece la violazione dell'art. 20, secondo

comma, del d.P.R. n. 1032 del 1973, censurando la sentenza di primo grado nella parte in cui non ha rilevato l'intervenuta prescrizione del diritto alla riliquidazione del t.f.s., dovendo il *dies a quo* per il computo della stessa essere individuato nella data di cessazione dal servizio. In denegata ipotesi, ritenendo di ravvisare un contrasto giurisprudenziale sul punto (rispetto all'interpretazione seguita dal T.a.r., v. infatti Cons. Stato, sez. VI, n. 1887/2017), ne ha chiesto la rimessione all'Adunanza plenaria di questo Consiglio di Stato.

3.3. Nel merito, ha contestato la violazione e/o falsa applicazione degli articoli 1 e 6-bis del decreto legge 21 settembre 1987, n. 387 nonché dell'art 4 del decreto legislativo n. 165 del 1997. Ha al riguardo ricostruito, con modalità analoghe a quanto avvenuto nelle analoghe fattispecie già sottoposte al vaglio della giurisprudenza, anche della Sezione, la genesi storica dell'istituto al fine di circoscriverne la portata ai soli appartenenti alla Polizia di Stato, purché non posti in congedo a domanda. Ha quindi sviluppato le argomentazioni inerenti la portata restrittiva del riferimento alle "forze di polizia", con ciò pretermettendo che nella specie la relativa questione è estranea al perimetro della controversia, essendo l'appellato proprio un ex appartenente alla polizia di Stato, e non al Corpo della Guardia di finanza, come parrebbe ricavarsi dal tenore letterale della tesi difensiva.

3.4. Per la parte di diritto afferente alla fattispecie concreta, ha evidenziato come l'esclusione dell'applicabilità del beneficio ai casi di collocamento in congedo a domanda si ricaverebbe dal tenore letterale dell'art. 4 del d.lgs. 30 aprile 1987, n. 165, che riserva la maggiorazione della base previdenziale con l'attribuzione dei sei aumenti periodici di stipendio in caso di cessazione dal servizio per ogni causa, tranne, appunto, quella volontaristica.

3.5. In denegata ipotesi, ha chiesto sollevarsi questione di legittimità costituzionale dell'art. 6-bis del d.l. 21 settembre 1987, n. 387, per 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 della norma solo al personale cessato dal servizio per età o perché divenuto

permanentemente inabile o perché deceduto, e il secondo indistintamente a tutti coloro che cessano con diritto a pensione.

4. Si è costituito in giudizio il signor \*\*\*\*\* \*\*\*\*\* per resistere all'appello chiedendone il rigetto, con conseguente conferma della sentenza impugnata. Con memoria versata in atti in data 19 luglio 2024 ha eccepito altresì l'inammissibilità dell'appello per asserito contrasto con l'art. 360-*bis* c.p.c., applicabile al giudizio amministrativo in forza del rinvio di cui all'art. 39 c.p.a.: la sentenza non avrebbe potuto essere impugnata in quanto ha recepito un indirizzo uniforme e consolidato, mettere in discussione il quale si porrebbe in contrasto con i principi di cui all'art. 111 della Costituzione in tema di ragionevole durata del processo.

5. Con memoria di replica del 9 settembre 2024, l'INPS ha contestato l'eccezione di inammissibilità evidenziando la natura eccezionale, per la capacità di comprimere il diritto di difesa, delle norme del codice di rito civile invocate. Ha insistito sulla richiesta di rimessione all'Adunanza Plenaria della questione del computo del termine di prescrizione.

6. All'udienza pubblica del 1° ottobre 2024, in vista della quale l'appellato ha avanzato istanza di passaggio in decisione senza previa discussione orale, la causa è stata trattenuta in decisione.

7. In via preliminare il Collegio ritiene di esaminare l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'appellato. Il richiamo all'art. 360-*bis* c.p.c. si palesa del tutto inconferente, non essendo la disposizione, per la sua peculiarità contenutistica, suscettibile di applicazione al giudizio di appello innanzi al Consiglio di Stato. Diversamente opinando, i consolidati arresti giurisprudenziali su una qualsiasi vicenda giuridica finirebbero per risolversi nella (indebita) privazione del doppio grado di giudizio, impedendo a chicchessia di contestare arresti consolidati quand'anche si possano addurre profili di valutazione nuovi e estranei alle precedenti valutazioni.

8. Seguendo la tassonomia dell'atto di appello, va respinta anche la questione

pregiudiziale sollevata dall'Istituto appellante, laddove lamenta la mancata valutazione dell'inosservanza del termine di decadenza del 30 giugno previsto dal più volte citato art. 6-bis, comma 2, del d.l. n. 387/1987. La ragione di tale statuizione, infatti, si comprende all'interno del contesto in cui è inserita e, in particolare, in relazione al disposto del successivo comma 3 della medesima norma, che lascia intendere che il collocamento a riposo a domanda possa avvenire anche in anni successivi, dipendendo esclusivamente dalla data di presentazione dell'istanza. 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 e costituisce un mero onere per l'interessato, destinato ad incidere sulla tempistica di soddisfazione dell'aspettativa di collocamento a riposo del medesimo. Non vi sarebbe dunque 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.

In sintesi, 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, cui fanno riferimento i numerosi precedenti in merito: v. *ex multis* Cons. Stato, sez. II, 23 marzo 2023, nn. 2980, 2981, 2982 e 2984).

9. Egualmente infondata è l'eccezione preliminare di prescrizione, in quanto impinge ulteriore questione ampiamente esaminata dalla giurisprudenza

amministrativa, senza introdurre elementi di novità, tali da indurre ad una rimeditazione della stessa, siccome richiesto. Costituisce dunque principio ormai consolidato, in relazione al quale non si ravvisano contrasti tali da giustificare la richiesta di remissione della questione all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, quello in forza del quale il termine di prescrizione del diritto in questione decorre dalla data di emanazione dell'ultimo ordinativo di pagamento del credito principale (cfr. *ex multis*, Cons. Stato, sez. II, 26 aprile 2024, n. 3807;*id.*, 20 marzo 2023, n. 2827), anche in ragione della natura interruttiva del riconoscimento del debito da riconnettersi al pagamento rateale del dovuto.

10. Nel merito, infine, l'appello è infondato, non intendendo il Collegio discostarsi dai principi già più volte affermati dalla Sezione, ai quali anzi per ragioni di sintesi espositiva intende fare integrale rinvio anche ai sensi dell'art. 88, comma 2, lettera d), c.p.a.

11. La controversia va peraltro circoscritta, come chiarito sopra, alla sola questione, più volte affrontata, della corretta individuazione della base di calcolo del trattamento di fine servizio (t.f.s.), c.d. indennità di buonuscita, per un ex appartenente alla Polizia di Stato, che rivendica la maggiorazione di sei scatti stipendiali prevista dall'art. 6-*bis*, introdotto nel d.l. 21 settembre 1987, n. 387, dalla legge di conversione, 20 novembre 1987, n. 472, benché congedatosi a domanda. Malgrado infatti l'ampia digressione a carattere generale prospettata dall'INPS, l'unica questione attinente il caso in esame attiene alla corretta lettura da dare all'art. 4 del d.lgs. n. 165/1997. La norma 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, appunto, 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. Essa, cioè, si applica ai fini del calcolo della base pensionabile, come si evince dalla lettera della sua formulazione («*sono attribuiti, in aggiunta alla base pensionabile [...]»*) e dal riferimento all'articolo 13 del d. lgs. n.503/1992, che riguarda l'importo della pensione e non modifica il regime di calcolo di quello 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 (sul punto, v. ancora Cons. Stato, sez. II, 23 marzo 2023, n. 2988; *id.*, 23 marzo 2023, nn. 2983 e 2985; C.G.A.R.S., 9 marzo 2023, n. 209).

12. Né a diverse conclusioni può giungersi attraverso una lettura – asseritamente costituzionalmente orientata - della norma, che miri nella sostanza a provocare il minor esborso per le casse erariali, al fine di non contrastare con l'art. 81 della Costituzione. Le proiezioni di spesa effettuate in concreto, ove basate su presupposti giuridici errati, non possono costituire un limite esegetico a fronte di un'espressa e chiara previsione di legge quale quella sopra richiamata, per come (ri)collocata nel contesto, anche evolutivo, della materia, così da pretendere di ribaltarne il senso, rispetto a quello fatto palese dalle parole. A ciò non inducono neppure gli evocati principi affermati dalla Corte costituzionale per ribadire 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: nella specie, infatti, ridetta volontà peggiorativa o comunque restrittiva non emerge affatto dalle scelte operate dal legislatore.

12.1. Al contrario, 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, non si ravvisano argomenti rilevanti dedotti a suffragio (sul punto, v. Cons. Stato, sez. II, 20 marzo 2023, nn. 2979 e. 2827). D'altro canto, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 275/2016 ha ribadito come «*L' equilibrio di bilancio è entrato nella*

*nostra Costituzione in tempi recenti, ma esiste una gerarchia tra i valori costituzionali che impone una disparità tra il rispetto dei diritti essenziali e la necessità di dover far “quadrare i conti”».* Il primo profilo necessariamente prevale e condiziona il secondo, non essendo ammissibile che le esigenze di pareggio di bilancio comportino una compressione dei diritti fondamentali.

13. Per tutto quanto sopra detto l'appello va respinto e per l'effetto va confermata la sentenza impugnata.

14. Le rappresentate esigenze pubbliche sottese alla tesi di parte appellante, nonché il numero delle questioni vagliate costituiscono giusto motivo per compensare le spese di entrambi i gradi 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 1° ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Antonella Manzione, Presidente FF, Estensore

Cecilia Altavista, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Consigliere

Francesco Cocomile, Consigliere

Valerio Valenti, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**  
**Antonella Manzione**

## IL SEGRETARIO