

*In RIVALUTAZIONE
E INTERESSI NELLA P.A.*

REPUBBLICA ITALIANA

N. 17 REG. DEC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

N. 9 REG. RIC.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Adunanza Plenaria) ha pronunciato ANNO 1996 la seguente

DECISIONE

sul ricorso in appello, n. di reg. gen. 3364/92 e n. di reg. di sez. 9/96, proposto da Martorelli Giovanni, Strani Antonio, Migliore Rocco, Bitti Domenico, Falcone Paolo, Zago Mario, Cazzetta Fortunato, Valerio Learco, Napoli Guido, Cappelletti Giorgio, Gori Giuseppe, Depuis Pietro, Paglieri Nicola, Pedaletti Alberto, Belli Renato, Tozzi Alfonso, Castellini Nino, Manchia Francesco, Luci Remo, Sabatini Giorgio, Ciaramaglia Francesco, Pedalino Gabriele, Mariotto Mario, Scisci Renato, De Mico Giuseppe, Romano Luigi, Famà Giovanni, Ioppi Biagio, Minutolo Vincenzo, Degoli Franco, Basile Antonio, Vezzosi Francesco, Galasso Francesco, Panessa Luca, Mereu Dante e Viterbo Toni, rappresentati e difesi dall'avv. Antonio Vallebella, ed elettivamente domiciliati presso il suo studio in Roma, alla via Silvio Pellico, n. 24;

CONTRO

il Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui per legge domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12;

PER L'ANNULLAMENTO

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. I ter, 16 novembre 1991, 1979/91, resa fra le parti, non notificata.

Visto il ricorso con i relativi allegati;

visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero del tesoro;

vista l'ordinanza della IV Sezione n. 363/96 del 25 marzo 1996;

viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle proprie difese;

visti gli atti tutti della causa;

udita alla pubblica udienza del 1° luglio 1996, la relazione del Consigliere Sergio Santoro e uditi, per le parti l'avv.to Vallebella e l'avv.to dello Stato Rago;

ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con sentenza in epigrafe il T.A.R. per il Lazio ha rigettato la domanda di settanta ex sottufficiali delle forze armate transitati da epoca risalente all'impiego civile presso il Ministero del tesoro, Ragioneria generale dello Stato ai sensi dell'art. 352 t.u. 10 gennaio 1957 n. 3 per ottenere la rivalutazione e gli interessi su emolumenti arretrati loro pagati dopo circa 20 anni dal momento delle scadenze rispettive. Infatti costoro avevano ottenuto il trattamento economico spettante nella nuova posizione, attraverso l'attribuzione di un assegno personale concernente la differenza tra lo stipendio militare in godimento e quello della nuova posizione civile.

Originariamente l'Amministrazione non aveva tenuto conto delle indennità militari ad essi pertinenti, in base ad un diniego della Corte dei conti.

La Corte aveva poi mutato avviso, dopo varie pronunce del Consiglio di Stato. Sicchè tra il 1983 ed il 1984, a distanza di circa venti anni, il Ministero ritenne di dover corrispondere le differenze sull'assegno personale dal momento della

decorrenza legale dell'assegno.

Ma sugli importi così computati non vennero calcolati interessi e rivalutazione; e il Ministero respinse le domande in questi sensi sollevate.

In primo grado sono state appunto rigettate le richieste prodotte con sette ricorsi, avendo il T.A.R. accolto la tesi pubblica secondo cui la P.A. avrebbe assolto ad una obbligazione naturale (pagamento di un debito prescritto) ex art. 2940 e 2034 c.c., rispetto alla quale non sussisterebbero gli usuali effetti connessi al pagamento inesatto delle obbligazioni.

Appellano soltanto trentasei degli originari ricorrenti, assumendo che, secondo la relazione della Ragioneria prodotta in primo grado e dai decreti di liquidazione dell'83/84, si desumerebbe che la P.A. ha giudicato giusto sul piano morale riconoscere il reclamato diritto, sebbene mancasse il potere di farlo valere per la prescrizione.

Senonchè, non si tratterebbe semplicemente di debito prescritto, in quanto l'art. 2940 c.c. si riferirebbe esclusivamente all'avvenuto pagamento di una somma liquidata, non contestata, ma prescritta.

Viceversa il pagamento avvenuto dopo la registrazione ha rappresentato la puntuale attuazione di un provvedimento di liquidazione, legittimamente emesso dall'Amministrazione in dipendenza del riconoscimento del diritto spettante ai propri dipendenti.

Quindi avrebbe dovuto essere applicato l'art. 2937 Cod. civ., implicante la volontà per la P.A. di rinuncia alla prescrizione con giuridica reviviscenza del diritto soggettivo.

Inoltre l'idea di considerare il pagamento una liberalità sarebbe errata, anche perchè l'intento di limitare il pagamento del debito prescritto alla sorte capitale avrebbe dovuto risultare in modo espresso e non sottinteso.

I provvedimenti in essere esprimerebbero soltanto la volontà di assolvere un precetto di legge, a seguito di un preciso orientamento giurisdizionale.

Il riconoscimento postumo del diritto sarebbe rilevante, sul piano giuridico, quale atto interruttivo della prescrizione (se operato durante il periodo di decorrenza) o quale fatto incompatibile col volere di avvalersi con la prescrizione se successivo.

Il pagamento materiale riguarderebbe un momento consequenziale.

E dunque i decreti consentirebbero, per effetto del riconoscimento, il pagamento di interessi e rivalutazione per il periodo dei cinque anni ad essi precedente.

Ed anzi secondo un insegnamento della Corte costituzionale, (Corte cost. 25 maggio 1989, n. 283 che distingue liquidazione e riscossione) il periodo di prescrizione dovrebbe essere decennale.

Comunque se fosse vero che si sia trattato di rinuncia alla prescrizione per i motivi giuridici e morali accennati, la rivalutazione sarebbe necessaria per il mero fatto del mancato pagamento del debito alle scadenze prescindendosi da ogni colpa, tenuto conto della funzione della rivalutazione.

Del resto, in tali sensi si sarebbe comportata la Presidenza del Consiglio per le situazioni analoghe.

Concludevano richiedendo in riforma dell'appellata sentenza, il riconoscimento del diritto dei ricorrenti ad ottenere interessi e rivalutazione, con condanna della P.A. al relativo pagamento.

Si è costituito il Ministero del tesoro, che con ampia memoria ha illustrato la posizione pubblica.

Poichè il beneficio era prescritto, il decorso del termine di prescrizione (senza atti interruttivi di parte) avrebbe impedito l'accoglimento di eventuali istanze tese ad ottenere la rideterminazione del trattamento stipendiale comprensivo delle indennità accessorie.

Sulle somme così liquidate non furono computati interessi e rivalutazione, anche perchè, all'epoca, la naturalità di tali oneri accessori era tutt'altro che pacifica.

Il riconoscimento all'adeguamento è intervenuto, dopo un mutato indirizzo giurisprudenziale, quando i crediti erano

prescritti, per cui le somme corrisposte per ragioni equitative non sono state ritenute suscettibili di rivalutazione e di interessi.

Considerato che ai crediti di lavoro pubblico si applica il termine di prescrizione di cinque anni, non era dubbio che i crediti erano prescritti.

E il fatto che l'Amministrazione abbia corrisposto quanto dovuto per sorte capitale, non ha rimosso tale preclusione.

Gli effetti della prescrizione sul credito originario hanno mutato il titolo di legittimazione e la conseguente obbligazione, divenuta ormai un'obbligazione naturale.

La Sezione IV con l'ordinanza suindicata ha rimesso la causa a questa Adunanza Plenaria.

DIRITTO

1. La questione sottoposta all'Adunanza Plenaria con l'ordinanza della Sez. IV indicata in epigrafe, consiste nello stabilire se sia consentito all'Amministrazione la rinuncia, espressa o tacita, alla prescrizione già compiuta e, in caso positivo, se il pagamento di un credito prescritto possa qualificarsi quale rinuncia tacita anche alla prescrizione dell'accessorio credito per svalutazione monetaria ed interessi.

Sotto il primo profilo è stato rilevato che, in via generale, non pare che i principi in materia di contabilità pubblica attribuiscono all'Amministrazione il potere di disporre del vantaggio economico conseguente alla prescrizione, la dove, invece, a norma dell'art. 2937, primo comma, del codice civile, tale potere abdicativo presuppone la piena disponibilità del diritto.

Secondo un orientamento giurisprudenziale (cfr. per riferimenti l'ordinanza della Sezione VI del 5 ottobre 1995, n. 1073) l'istituto in esame, in realtà, sembrerebbe ricollegarsi in via esclusiva ad una posizione di libera disponibilità dei propri interessi, tipica del soggetto privato che, invece, non è propria della pubblica amministrazione, la quale deve improntare la propria azione ai principi di legalità, di imparzialità e di buon andamento.

L'applicabilità di tali principi alla fattispecie in esame potrebbe peraltro sembrare preclusa - sul piano della rilevanza delle norme - dalla circostanza che le disposizioni in materia di contabilità generale appaiono dirette piuttosto alla disciplina della gestione finanziaria dello Stato - con il conseguente eventuale assoggettamento a responsabilità per danno all'Erario, nel caso di inosservanza delle stesse, dei funzionari responsabili del procedimento - che non alla regolamentazione degli obblighi pecuniari nei riguardi dei soggetti creditori, nei cui confronti - su un piano normativo diverso - avrebbero rilevanza esclusiva le disposizioni di diritto civile. Si è tuttavia ravvisata l'inapplicabilità alla pubblica amministrazione del combinato disposto degli artt. 2940 e 2937, terzo comma del codice civile - con conseguente impedimento a rinunciare alla prescrizione, in conseguenza dell'art. 3 del R.D.L. 19 gennaio 1939, n. 295, convertito in L. 2 giugno 1939, n. 739, nel presupposto della perdurante vigenza di tale disposizione (soprattutto in relazione al richiamo a tale norma del D.P.R. 30 giugno 1955, n. 1544) - ritenuto in tale ottica rivolto non solo all'Amministrazione ma anche ai suoi creditori.

Secondo tale disposizione, l'Amministrazione può trattenere il pagamento di altri crediti che vengano a maturarsi (qualora non abbia altro mezzo per conseguire il rimborso), allorché risulti effettuato il pagamento di una somma prescritta o, in genere, se risultino pagate una o più rate non dovute di stipendi ed assegni equivalenti. A tale norma hanno fatto riferimento talune pronunce per escludere che l'Amministrazione possa rinunciare alla prescrizione già compiuta (Cons. Stato, III, 22 ottobre 1958, n. 883; Cons. Stato, IV, 3 maggio 1961, n. 290; Cons. Stato, IV, 16 gennaio 1962, n. 12; Cons. Stato, VI, 29 settembre 1992, n. 690; così anche Corte dei Conti, Sezione controllo Stato, 15 giugno 1978, n. 884).

Tale disposizione si contrapporrebbe alla normativa di diritto civile, secondo cui non è ammessa la ripetizione di ciò che è stato spontaneamente pagato in adempimento di un debito prescritto (art. 2940 del codice civile), consentendo invece alla pubblica amministrazione di ripetere ciò che è stato pagato.

Tuttavia alcune pronunce ammettono l'applicabilità anche alla pubblica amministrazione dell'istituto della rinuncia tacita alla prescrizione (Cons. Stato, VI, 18 marzo 1993, n. 251; Cons. Stato, IV, 1° aprile 1993, n. 378; per un'ammissione implicita: Cons. Stato, IV, 16 novembre 1962, n. 616).

L'assoggettamento della fattispecie alla disciplina propria del codice civile, affermato dalle suddette decisioni, pare trovare il proprio fondamento teorico negli orientamenti che tendono a ricondurre le obbligazioni pubbliche nell'ambito della disciplina civilistica, affermando l'unità concettuale dell'istituto dell'obbligazione che, secondo tale impostazione, una volta insorta all'esito di un procedimento in cui si esprime ed esaurisce l'interesse pubblico - dovrebbe essere

