

A.G.S. - Parere del 20 novembre 2010 prot. 358596/599/600 e Parere del 21 febbraio 2011 prot. 61323/40, avv. Marina Russo, AL 7530/06. «Rivalutazione indennità integrativa speciale ex art. 2 comma 2 Legge 25 febbraio 1992 n. 210»

L'Amministrazione in indirizzo ha sottoposto alla Scrivente un quesito avente ad oggetto le modalità di esecuzione delle sentenze (si intende, ormai definitive, in quanto a suo tempo non impugnate per le note ragioni di economicità) che – nel riconoscere il diritto alla corresponsione della rivalutazione della componente dell'indennizzo in oggetto commisurata all'IIS – utilizzino formule tali da lasciare adito alla possibilità che il giudicato si estenda anche a periodi successivi alla data di deposito della sentenza.

A tale riguardo, si espongono le seguenti considerazioni.

Occorre prendere le mosse dalla norma di cui all'art. 11, commi 13 e 14, del D.L. 78 del 31 maggio 2010 conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122 con la quale il legislatore – adeguandosi all'interpretazione resa dalla più recente giurisprudenza di legittimità (sent. 22112/09) – ha stabilito: “13. Il comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si

interpreta nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso d'inflazione. 14 Fermo restando gli effetti espliciti da sentenze passate in giudicato, per i periodi da esse definiti, a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto cessa l'efficacia di provvedimenti emanati al fine di rivalutare la somma di cui al PARERI DEL COMITATO CONSULTIVO 211

comma 13, in forza di un titolo esecutivo. Sono fatti salvi gli effetti prodottisi fino alla data di entrata in vigore del presente decreto”.

I “provvedimenti” cui la norma stessa fa riferimento sono - evidentemente - quelli, adottati dall'Amministrazione in esecuzione della Direttiva Ministeriale dell'8 aprile 2008, in base ai quali la stessa non solo ha disposto la rivalutazione dell'IIS, ma ne ha anche esteso la corresponsione oltre i limiti

temporali dei periodi coperti dalle sentenze a sé sfavorevoli in materia, al solo fine di evitare la proliferazione di contenziosi ripetitivi dall'esito certamente sfavorevole ed il conseguente aggravio di spese.

Nel parere del 29 dicembre 2009 (*) - reso dalla Scrivente sulla scorta del révirement giurisprudenziale di cui alla richiamata sentenza n. 22112/09 (quindi ancor prima dell'entrata in vigore dell'art. 11 cit.) - si invitava l'Amministrazione in indirizzo a limitare sin da subito l'esecuzione dei giudicati

“al solo periodo espressamente coperto dalla sentenza”, raccomandandole di desistere dalla prassi applicativa consolidatasi sul fondamento della suddetta Direttiva.

L'Amministrazione comunque, dal canto suo, ha recentemente assicurato per le vie brevi di aver disposto, a partire dalla data di entrata in vigore del D.L. 78/10, anche la sospensione degli adeguamenti disposti in esecuzione di decisioni il cui tenore sia tale da renderle potenzialmente idonee a produrre effetti estesi al tempo successivo alla relativa pronuncia.

Si tratta, ora, di individuare quale sia la condotta da tenere a fronte di pronunzie in cui vengano utilizzate espressioni quali quelle esemplificate nella

nota in riferimento (“... a far data dal ...” “ratei maturandi”, “ratei futuri”, “per i periodi a seguire”, “a vita”), le quali suggeriscono un'ultrattività del giudicato, estesa - cioè - a periodi successivi alla data di proposizione della domanda giudiziale.

Ciò, al fine di valutare in quali situazioni debba ritenersi cessata l'efficacia dei provvedimenti amministrativi che accordano l'adeguamento dell'IIS sulla base di un titolo esecutivo.

Al riguardo, appare prima di tutto opportuno affrontare, nell'ambito della casistica segnalata, la fattispecie della condanna alla corresponsione dell'adeguamento sui ratei "a far data dal..." (o simili, ad esempio "a decorrere dal ...") nella quale – cioè – sia stabilito solo il dies a quo del diritto, e non anche un dies ad quem, oltre il quale il giudicato non potrebbe, comunque, estendere i propri effetti.

Per un'eventualità del genere, in linea di massima sembra potersi ragionevolmente sostenere – tanto in sede amministrativa quanto, se del caso, giurisdizionale (segnatamente, di opposizione all'esecuzione) – che il giudicato

(*) V. Rass., 2010, I, 210-213. 212 RASSEGNA AVVOCATURA DELLO STATO - N. 1/2011 sia da intendere nel senso che i suoi effetti, in difetto di esplicita statuizione di segno contrario, non possano estendersi al di là del periodo che, di norma, si presume sottoposto all'attenzione del giudice.

Tale periodo è, di regola, quello anteriore alla presentazione della domanda, ("La pronuncia giurisdizionale di condanna del convenuto a un fare o un dare, anche se riferibile a rapporti c.d. <<di durata>>, produce, di norma, i suoi effetti per le prestazioni anteriori al periodo di presentazione della domanda e non per quelle relative al periodo successivo, pur non potendosi escludere che una pronuncia giurisdizionale, emanata in conformità della domanda proposta dalla parte quando ciò sia ammesso dall'ordinamento, possa statuire in relazione allo svolgimento del rapporto fino alla data della pronuncia ovvero anche alla situazione ulteriore..." Sez. L, Sentenza n. 7487 del 5 giugno 2000).

Se la regola è che il giudice conosce del solo periodo antecedente la domanda, e solo in via eccezionale di quello successivo (cioè fino al deposito della sentenza o addirittura oltre), allora se ne può ragionevolmente desumere che – in mancanza di diversa espressa statuizione – la sentenza si debba interpretare in accordo con il suddetto principio: pertanto, se sia indicata solo la decorrenza (dies a quo) del diritto, ma non anche il dies ad quem, deve ritenersi che il giudice abbia inteso limitare la sua pronuncia solo al tempo anteriore alla proposizione della domanda.

Ne discende che i provvedimenti amministrativi che, sulla base di sentenze del descritto tenore, abbiano disposto l'adeguamento dell'IIS sine die, potranno - in base all'art. 11 comma 14 cit. - essere considerati inefficaci sin dalla data di entrata in vigore del D.L. 78/10.

Nei casi in cui la sentenza si riferisca apparentemente, mediante formule del tipo "ratei maturandi", "ratei futuri", "per i periodi a seguire", "a vita" anche ad un tempo successivo alla data della domanda giudiziale che, come detto, rappresenta di regola il confine temporale del periodo conosciuto dal giudice, si osserva quanto segue.

L'interpretazione che ritenesse preclusa al Legislatore la possibilità di disporre del diritto in presenza di una condanna in futuro apparirebbe di dubbia costituzionalità, anche nell'ottica di un corretto riparto di competenze tra i poteri dello Stato. Inoltre, la giurisprudenza di legittimità, in tema di diritti nascenti da rapporti di durata, chiarisce che il giudicato ha come presupposto il principio rebus sic stantibus, ("In ordine ai rapporti giuridici di durata e alle obbligazioni periodiche che eventualmente ne costituiscono il contenuto, sui quali il

giudice pronuncia con accertamento su una fattispecie attuale ma con conseguenze destinate ad esplicarsi anche in futuro, l'autorità del giudicato impedisce il riesame e la deduzione di questioni tendenti ad una nuova decisione

di quelle già risolte con provvedimento definitivo, il quale pertanto esplica la PARERI DEL COMITATO CONSULTIVO 213

propria efficacia anche nel tempo successivo alla sua emanazione, con l'unico limite di una sopravvenienza, di fatto o di diritto, che muti il contenuto materiale del rapporto o ne modifichi il regolamento" (ex multis, Cass. Lav.

15931/04); con specifico riferimento alle obbligazioni di durata aventi ad oggetto un dare o un fare periodico: "La pronuncia giurisdizionale di condanna

del convenuto a un fare o un dare, anche se riferibile a rapporti c.d. <<di durata>>, produce, di norma, i suoi effetti per le prestazioni anteriori al periodo

di presentazione della domanda e non per quelle relative al periodo successivo, pur non potendosi escludere che una pronuncia giurisdizionale, emanata

in conformità della domanda proposta dalla parte quando ciò sia ammesso dall'ordinamento, possa statuire in relazione allo svolgimento del rapporto

fino alla data della pronuncia ovvero anche alla situazione ulteriore. Pertanto ... non è configurabile un unico rapporto giuridico fondamentale che colleghi

i debiti relativi dei diversi periodi, onde la diversità dei periodi, pur nella identità dei termini di riferimento e di connotazione del rapporto, basta a far

configurare quali diversi i rapporti contributivi ad essi afferenti; sicché il giudice del primo giudizio non può stabilire, con efficacia di giudicato, che le

norme sottoposte al suo esame debbano essere interpretate nel senso che anche per il futuro l'obbligo contributivo si attegga in un determinato modo,

giacché per questa parte egli giudicherebbe di un rapporto del quale non si sono ancora realizzati tutti i presupposti, e pertanto in assenza di un interesse

delle parti alla relativa pronuncia" (Cass. lav. n. 7487/00). In considerazione di quanto sopra, si ritiene che le formule "ratei maturandi", "ratei futuri",

"per i periodi a seguire", "a vita" e simili devono essere univocamente interpretate, escludendo l'ultrattività del giudicato rispetto allo ius superveniens.

Si dovrà quindi sostenere, fino all'eventuale consolidarsi di un diverso orientamento giurisprudenziale, che in questi casi, a prescindere dalla formula

adottata nel giudicato, a far data dall'entrata in vigore del D.L. 78/10, conv. in l. 122/10, la rivalutazione della IIS sui ratei di pensione ex L. n.210/92 non

è più dovuta.

Sulla questione è stato sentito il Comitato Consultivo, che si è espresso in conformità.

Con nota in data 24 gennaio 2011 n. 2576, il Ministero della Salute ha richiesto il parere della Scrivente in merito ad una questione sorta a seguito

dell'entrata in vigore della norma di cui all'art. 11, commi 13 e 14, del D.L.

78 del 31 maggio 2010 conv. in L. 30 luglio 2010 n. 122, con il quale il legislatore – adeguandosi all'interpretazione resa dalla più recente giurisprudenza

di legittimità (sent. 22112/09) – ha stabilito: "13. Il comma 2 dell'articolo 2 della legge 25 febbraio 1992, n. 210 e successive modificazioni si interpreta

nel senso che la somma corrispondente all'importo dell'indennità integrativa speciale non è rivalutata secondo il tasso d'inflazione. 14. Fermo restando 214 RASSEGNA

AVVOCATURA DELLO STATO - N. 1/2011

gli effetti espliciti da sentenze passate in giudicato, per i periodi da esse definiti, a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto cessa l'efficacia di provvedimenti emanati al fine di rivalutare la somma di cui al

comma 13, in forza di un titolo esecutivo. Sono fatti salvi gli effetti prodottisi fino alla data di entrata in vigore del presente decreto”.

In particolare, secondo il Ministero dell’Economia e Finanze – Dipartimento dell’Amministrazione generale del personale e dei Servizi, ai soggetti che abbiano ottenuto sentenze favorevoli, recanti il riconoscimento del diritto alla rivalutazione dell’IIS, dovrebbe continuare a corrispondergli l’indennizzo comprensivo dell’adeguamento dell’IIS maturato al 31 maggio 2010, senza tuttavia ulteriormente rivalutare – dopo tale data – la suddetta IIS: in definitiva, si escluderebbe la spettanza di adeguamenti in futuro, ma si darebbe per acquisito una volta per tutte il diritto alla rivalutazione maturata al 31 maggio 2010.

Ad avviso del Ministero della Salute, invece, i ratei di indennizzo maturati dopo la data del 31 maggio 2010 devono essere corrisposti senza alcun adeguamento dell’IIS, nel senso che essi devono essere ricondotti all’importo originario, analogo a quello corrisposto alla generalità dei titolari di indennizzo, che non abbiano mai ottenuto sentenze favorevoli.

La Scrivente, richiamando il contenuto dei precedenti pareri nn. 358600 del 20 novembre 2010 e 391864 del 29 dicembre 2009 indirizzati a codesto Ministero dell’Economia e Finanze – Dip.to Ragioneria Generale dello Stato ed allegati per comodità, ritiene che la soluzione corretta sia quella prospettata dal Ministero della Salute, per i motivi qui di seguito esposti.

La norma di cui all’art. 11 cit. ha natura interpretativa. Ciò sta a significare che, mediante la stessa, il legislatore ha inteso esplicitare il significato fin dall’inizio insito nella norma interpretata.

Ne consegue che – fatti salvi, per espressa previsione normativa (comma 14 dell’art. 11 cit.), gli effetti “esplicitati da sentenze passate in giudicato, per i periodi da esse definiti” – (vale a dire gli adeguamenti corrisposti in passato, limitatamente ai periodi interessati da sentenza), per il futuro l’indennizzo dovrà essere quantificato avendo riguardo al significato della norma vigente, così come esplicitato dalla legge di interpretazione, tornando – quindi – inevitabilmente all’importo originario, del quale non si dovranno più effettuare adeguamenti.

Diversamente, si finirebbe con l’attribuire alle sentenze favorevoli ai percettori di indennizzo (peraltro rese sulla base di un’interpretazione normativa la cui esattezza è stata smentita dal legislatore del D.L. 78/10) un’ultrattività non contemplata dalla norma di cui all’art. 11 comma 14 che, infatti, fa salvi unicamente gli effetti “esplicitati” - evidentemente per il progresso - “da sentenze passate in giudicato per i periodi da esse definiti”; si continuerebbe - insomma - a corrispondere un incremento che non ha più titolo né nella sentenza (i cui effetti sono fatti salvi limitatamente ai periodi da essa definiti), né I PARERI DEL COMITATO CONSULTIVO 215

nella legge interpretata autenticamente; si violerebbe altresì la norma di cui allo stesso comma 14, che prevede la cessazione dell’ “... efficacia di provvedimenti emanati al fine di rivalutare la somma di cui al comma 13, in forza di un titolo esecutivo”, estendendone gli effetti anche ad epoca successiva all’entrata in vigore del D.L. 78/10; si introdurrebbe - infine - una disparità di trattamento, non voluta dal legislatore, fra quanti abbiano beneficiato in passato di sentenze favorevoli (i cui effetti peraltro non valgono a coprire anche il futuro, come illustrato nel precedente parere della Scrivente di cui alla nota prot.

358596, approvato dal Comitato Consultivo in data 20 novembre 2010), rispetto a quanti non abbiano ottenuto analoghe pronunce e percepiscano pertanto, oggi, l’indennizzo senza adeguamento dell’IIS.

Deve pertanto cessare la corresponsione dell'adeguamento maturato al 31 maggio 2010.

Quanto, poi, alle somme indebitamente erogate a far data dal 31 maggio 2010 all'attualità, si ritiene che le stesse costituiscano indebito oggettivo, da ripetersi mediante ritenuta periodica.

Peraltro, considerata l'attuale pendenza di tre distinti giudizi di legittimità costituzionale (ct 49976/10, 4100/11 e 5098/11, avv. Marina Russo) aventi ad oggetto l'art. 11 D.L. 78/10, si consiglia, per evidenti ragioni di opportunità, di soprassedere allo stato alla ripetizione dell'indebito, fino all'esito dei suddetti giudizi.

I tempi di definizione di questi ultimi, peraltro, sono prevedibilmente contenuti, sicché nelle more non dovrebbero verosimilmente maturare i termini della prescrizione.

Tuttavia, ad abundantiam, si raccomanda fin d'ora di curare l'interruzione dei suddetti termini nella non creduta ipotesi in cui la questione - contrariamente a quanto oggi pare - dovesse protrarsi a lungo.

Sulla questione è stato sentito il Comitato Consultivo, che si è espresso in conformità.

A.G.S. - Parere dell'11 dicembre 2010 prot. 382915/16 - avv. Giuseppe Albenzio, AL 33906/10.

«Controlli sulle restituzioni all'esportazione dei prodotti agricoli. Art. 11