



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica
<https://rivista.camminodiritto.it>



L'A.P. SI PRONUNCIA SUL TERMINE DI PRESCRIZIONE DELL'ART.114 C.P.A. E SULLA SUA INTERRUZIONE CON ATTI STRAGIUDIZIALI

"Il termine decennale previsto dall'art. 114, comma 1, del c.p.a. in ogni caso può essere interrotto anche con un atto stragiudiziale volto a conseguire quanto spetta in base al giudicato" Consiglio di Stato, Ad. Plen., 4 dicembre 2020 n. 24

di **Marika Capone**
IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO
Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile
Raffaele Giaquinto

Publicato, Giovedì 4 Febbraio 2021



Abstract ENG

The ten-year term provided for by art. 114, paragraph 1, of the c.p.a. in any case it can also be interrupted with an out-of-court act aimed at obtaining what is due based on the res judicata.

Sommario: 1. L'Adunanza Plenaria n° 24/2020; 2. Riferimenti normativi e giurisprudenziali; 3. Osservazioni e conclusioni.

1. L'Adunanza Plenaria n° 24/2020

Nel corso del giudizio per ottemperanza incardinato innanzi al Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Sicilia, la resistente Università ha eccepito la prescrizione dell'azione per superamento del termine di dieci anni, sul presupposto che gli atti stragiudiziali, inviati dal ricorrente nel lungo lasso temporale intercorso tra il passaggio in giudicato della sentenza e la notificazione del ricorso, non avrebbero dovuto essere qualificati come atti interruttivi del termine prescrizionale.

Più nello specifico, la sentenza da eseguire è stata pubblicata il 23 aprile del 2011; la notifica della sentenza, comprensiva della segnalazione volta all'interruzione del termine prescrizionale per l'esercizio dell'azione, è stata effettuata il 05 aprile del 2011 all'Università e al M.I.U.R. (entrambi soccombenti in appello); la diffida al pagamento delle somme di denaro è stata trasmessa il 09.07.2019.

Depositati gli atti difensivi ed all'esito dell'udienza di trattazione, il Consesso ha ritenuto opportuno rimettere la questione all'Adunanza Plenaria sulla scorta dei seguenti quesiti:

"a) se il termine di prescrizione decennale dell'actio iudicati previsto dall'art. 114 c. 1 c.p.a. riguardi il diritto di azione o il diritto sostanziale riconosciuto dal giudicato; b) se, ritenuta la prescrizione riferita all'azione processuale, secondo il chiaro tenore letterale dell'art. 114 c. 1 c.p.a., il termine di prescrizione possa essere interrotto esclusivamente mediante l'esercizio dell'azione (come sembra desumersi dall'Adunanza plenaria n. 5/1991 resa anteriormente all'entrata in vigore del c.p.a. del 2010), (anche davanti a giudice incompetente o privo di giurisdizione e fatti salvi gli effetti della translatio iudicii) o anche mediante atti stragiudiziali volti a conseguire il bene della vita riconosciuto dal giudicato; c) se, pertanto, al di là del nomen iuris di prescrizione utilizzato dall'art. 114, comma 1, c.p.a., il termine di esercizio dell'actio iudicati operi, nella sostanza, come un termine di decadenza, al pari di tutti gli altri termini previsti dal c.p.a. per l'esercizio di

azioni davanti al giudice amministrativo, e si presti, pertanto, ad una esegesi sistematica e armonica con l'impianto del c.p.a.'; d) se, in subordine, ove si ritenesse che l'art. 114 c. 1 c.p.a. vada interpretato nel senso di consentire atti stragiudiziali di interruzione dell'actio iudicati, non si profili un dubbio di legittimità costituzionale della previsione quanto meno in relazione agli artt. 111 e 97 Cost., per violazione dei principi di ragionevole durata dei processi e di buon andamento dell'Amministrazione."

Questione nevralgica della decisione in commento è se, in materia di ricorso per ottemperanza, il termine prescrizionale previsto dall'art. 114 del c.p.a. può essere interrotto anche con atto stragiudiziale ovvero solo con l'esercizio del diritto di azione processuale.

Alla risoluzione dei quesiti posti, l'A.P. è giunta tenendo conto dell'evoluzione normativa in tema di giudizio di ottemperanza e prescrizione, nonché del principio di pari dignità della tutela dei diritti e degli interessi legittimi.

Dalla portata letterale dell'art. 114 del c.p.a. il Consesso ha chiaramente compreso la volontà del legislatore di qualificare come termine di prescrizione e non di decadenza quello entro il quale è proponibile il ricorso d'ottemperanza.

Non sarebbe, infatti, pensabile che il legislatore avesse utilizzato termini con significato diverso da quello attribuibile sulla scorta delle nozioni generali del diritto. Inoltre, tale determinazione sarebbe l'unica prospettabile soprattutto perché quasi costituzionalmente obbligata, poiché in ossequio agli artt. 3, 103 e 113 della Costituzione di certo non si sarebbe potuto introdurre per essi un termine decennale di "decadenza", tale da rendere del tutto incoerente la disciplina processuale sull'actio iudicati con quella sostanziale prevista dall'art. 2953 del Codice civile (che consente di interrompere la prescrizione anche quando si tratti di un diritto che abbia dato luogo ad un giudicato favorevole).

Vieppiù, l'Adunanza ha anche dato atto del fatto che un'autonoma portata applicativa della norma ha riguardato proprio l'actio iudicati relativi ai giudicati aventi per oggetto posizioni di interesse legittimo, nel senso che il legislatore ha espressamente ammesso, in ogni caso, che il termine decennale, proprio perché è di prescrizione e non di decadenza, possa essere interrotto anche con idonei atti stragiudiziali.

D'altronde, anche in questo caso, si denota la scelta del legislatore orientata alla disposizione di regole unitarie per l'actio iudicati, quanto al tempo della proposizione del ricorso d'ottemperanza, con riferimento sia ai diritti che agli interessi: ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus.

Bisogna ancora ricordare che il rimedio dell'ottemperanza è un rimedio residuale, considerato che l'Amministrazione soccombente ha l'obbligo, per l'effetto conformativo automatico derivante dalla sentenza, di adeguarsi al dictum giudiziale.

Pertanto, devono essere considerati quali atti interruttivi del termine prescrizionale per l'esercizio dell'ottemperanza, tutti gli atti stragiudiziali proposti dai cittadini per la definizione della questione. Ad avallare tale affermazione, vi è anche l'art. 11 della L. sul procedimento amministrativo, che va interpretato nel senso che anche un accordo (di natura transativa) può essere concluso per adeguare la situazione di fatto a quella pronunciata in sentenza.

Per tali motivi, il termine decennale previsto dall'art. 114, comma 1, del c.p.a. in ogni caso può essere interrotto anche con un atto stragiudiziale volto a conseguire quanto spetta in base al giudicato.

2. Riferimenti normativi e giurisprudenziali

Come brevemente accennato innanzi, l'Adunanza Plenaria ha descritto l'evoluzione normativa del giudizio di ottemperanza, partendo dalla disamina dell'art. 4, n° 4, della L. n° 5992 del 1889, la famosa legge di istituzione della Quarta Sezione del Consiglio di Stato. L'articolo aveva ammesso la proponibilità del giudizio solo per l'esecuzione dei giudicati che avessero riconosciuto la lesione di diritti civili e politici.

Per effetto delle successive disposizioni (Art. 90 del R.D. n° 642 del 1907) il ricorso di ottemperanza era proponibile nel termine – interrompibile – dei successivi trenta anni. Con l'entrata in vigore del codice civile, la disciplina della prescrizione ha subito una modifica incisiva: in modo particolare, l'art. 2953, avendo specificamente disciplinato l'actio iudicati, aveva disposto, per i diritti, il termine prescrizionale decennale; al contrario, l'art. 90 del R.D. faceva riferimento all'azione.

A causa di tale discrasia lessicale è sorto l'infinito dibattito se l'istituto della prescrizione riguardasse il diritto o l'azione. Nella giurisprudenza amministrativa non si è mai dubitato dell'applicabilità degli artt. 2953 e 2943 del c.c. per l'azione di ottemperanza nel caso di omessa esecuzione dei giudicati civili o di giudicati amministrativi riguardati posizioni sostanziali di diritto^[1].

Maggiori problematiche erano sorte con riguardo ai giudicati amministrativi di annullamento di provvedimento lesivi di interessi legittimi: il Consiglio di Stato, infatti, si è posto effettivamente la questione se l'actio iudicati fosse proponibile improrogabilmente

entro il termine di dieci anni (decorrente dalla formazione del giudicato d'annullamento) o anche dopo la scadenza di tale termine, qualora vi fossero state iniziative stragiudiziali degli interessati volte ad ottenere l'esecuzione del giudicato stesso.

Per assicurare certezza ai rapporti di diritto pubblico, la giurisprudenza prevalente nei primi anni del 90' aveva seguito la tesi per la quale il termine prescrizione decennale avesse dovuto ritenersi non interrompibile con la conseguenza della necessaria proposizione del ricorso giurisdizionale^[2]. In questo quadro normativo, il legislatore ha poi introdotto l'art. 114 del c.p.a., che in tema di giudizio d'ottemperanza dispone che "l'azione si prescrive con il decorso di dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza".

Secondo un'interpretazione letterale della norma, la giurisprudenza ha ritenuto che il legislatore si fosse consapevolmente riferito alla prescrizione dell'azione, senza fare riferimento alle posizioni giuridiche oggetto del giudicato, ritenendo pertanto in ogni caso ed in ogni modo interrompibile il termine per la prescrizione decennale dell'azione^[3].

3. Osservazioni e conclusioni

L'esecuzione delle pronunce del giudice costituisce un obbligo per la Pubblica Amministrazione soccombente. Inoltre, il giudizio di ottemperanza non è un giudizio impugnatorio.

Esso tende a dare piena effettività alla tutela invocata dal ricorrente; pertanto, il termine decennale deve essere considerato come termine di prescrizione e non di decadenza, interrompibile anche attraverso atti e diffide stragiudiziali.

Note e riferimenti bibliografici

[1] Cfr. Ad. Plen., 18 dicembre 1940, n.1; Ad. Plen., 26 ottobre 1979, n. 25; Ad. Plen., 30 marzo 2000, ord. n. 1; cfr. anche Corte Cost., 28 giugno 1985, n. 190.

[2] Cfr. Ad. Plen., 26 agosto 1991, n. 5.

[3] Cfr. Cons. Stato, 18 ottobre 2011, n. 5558; Cons. Stato, 28 ottobre 2013, n. 5162

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:

<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=6390>