



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 14992 del 2014, proposto da:
... *omissis* ... , come da procure in calce al ricorso;

contro

Cri - Croce Rossa Italiana in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la medesima domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

ordinanza commissariale n. 247/14 con la quale sono stati cancellati i residui passivi relativi agli arretrati contrattuali del personale militare della CRI:

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Croce Rossa Italiana;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2016 il consigliere Achille Sinatra e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. – Con ricorso notificato l'8 novembre 2014 e depositato il successivo 1° dicembre, i novantatre militari della Croce Rossa Italiana segnati in epigrafe hanno chiesto l'annullamento, previa concessione di misura cautelare, della ordinanza del Presidente Nazionale della C.R.I. n. 247 del 10 settembre 2010, recante una variazione del bilancio di quell'Ente consistente nella cancellazione dai capitoli 46-47-50-51-54-55-181 dei residui passivi, risalenti agli anni 2009 e 2010, relativi a debiti per la corresponsione di arretrati contrattuali al personale militare, per complessivi euro 14.353.896,16.

I ricorrenti impugnano, inoltre, la determinazione dirigenziale n. 179\2014 del 25 agosto 2014, recante una precedente cancellazione dal bilancio della C.R.I. dei medesimi residui passivi, nonché gli atti ritenuti presupposti, ovvero la nota del Presidente Nazionale della C.R.I. del 31 luglio 2014, riportata nelle premesse della determinazione n. 247\2014, e la nota del 25 agosto 2014 del capo ufficio amministrazione t.e.g.p. n. 57421 del 2014, recante lo schema di determinazione dirigenziale che ha condotto al provvedimento n. 179\2014 su citato.

Essi chiedono, infine, l'accertamento del loro diritto a percepire gli arretrati stipendiali in questione.

2. – I militari in epigrafe premettono che le somme in questione erano state impegnate in bilancio -con la loro contestuale destinazione al pagamento di

arretrati al personale militare CRI- dalle ordinanze commissariali numero 202\2009 (poi modificata con la n. 209\2009, numero 258\10 e n. 648\10, così che era sorto nei soggetti destinati alla percezione di tali emolumenti un ragionevole affidamento.

Gli stessi impugnano, quindi, gli atti in epigrafe sulla scorta di cinque motivi, con cui denunciano, in sintesi, la violazione dei principi di materia di annullamento d'ufficio dettati dagli articoli 1 comma 136 della L. 311\2004 e 21-nonies L. 241\1990 (I e II motivo), l'eccesso di potere per errore sul presupposto (atteso che nella nota del M.E.F. del 27 maggio 2014, posta a base degli atti impugnati, non si ritiene che gli arretrati stipendiali rientrino nel blocco delle retribuzioni di cui all'art. 9 comma I della L. 78\2010, e l'eliminazione dei residui è stata disposta a causa della "grave situazione di cassa" in cui versava l'Ente – III motivo), la violazione dell'art. 18 DPR n. 97\2003, per non avere la C.R.I. previsto, nel bilancio di previsione, il prescritto fondo speciale per gli oneri lordi connessi ai rinnovi contrattuali del personale (IV motivo), la violazione del combinato disposto dell'art. 36 Cost. e dell'art. 2126 c.c. e del principio della retribuzione equa e proporzionata al lavoro svolto (V motivo).

3. - La C.R.I. si è costituita in giudizio senza depositare memorie difensive.
4. - Con istanza cautelare notificata il 6 aprile 2016 i ricorrenti hanno affermato che casi identici a quello oggetto del ricorso sarebbero stati risolti favorevolmente per i militari della C.R.I. dalle sentenze di altra sezione di questo TAR numero 2271\16 e 3361\16, che hanno annullato la determinazione dirigenziale n. 179\2014, recante la cancellazione dei residui passivi relativi agli arretrati stipendiali rivendicati dai ricorrenti dal bilancio 2013 dell'Ente, e gli atti conseguenziali; ed hanno espressamente dichiarato "di rinunciare alla sentenza ampiamente motivata", insistendo

per ottenere una sentenza in forma semplificata che ricalchi i detti precedenti, in accoglimento dei motivi secondo e terzo (contrassegnati, in ricorso, dai numeri 5 e 6).

5. – In occasione della camera di consiglio del 4 maggio 2016 il ricorso è passato in decisione previa avvertimento alle parti presenti circa la sua possibile definizione mediante sentenza in forma semplificata.

6. –Tanto premesso, il Collegio ritiene necessario sottolineare, in via generale, che il concetto di “residui passivi” attiene alla materia della contabilità pubblica, ed indica spese già impegnate ma non ancora ordinate dall’ente, oppure spese già ordinate ma non ancora pagate..

Ai residui passivi sono sottese, ovviamente, determinare obbligazioni dell’Ente; essi vengono conservati anche dopo la fine dell’esercizio in cui le relative spese sono state impegnate al fine di consentire il pagamento anche durante esercizi successivi.

Per questo essi vengono riportati, in apposito conto, negli esercizi successivi.

Tuttavia, trascorso un dato periodo di tempo, essi sono soggetti alla c.d. perenzione amministrativa, e devono essere cancellati dal conto del bilancio dell’ente.

Per tale ragione, proprio per gli Enti pubblici non economici di cui alla L. n. 70 del 1975, l’art. 40 del D.P.R. n. 97 del 2003 indica la necessità di un “riaccertamento” annuale dei residui attivi e passivi provenienti dagli esercizi anteriori a quello di competenza, con indicazione –anche- delle somme eliminate perché non più dovute; oppure, di converso, di quelle ancora da pagare.

Tale operazione contabile non incide, né mai potrebbe incidere, sulla sussistenza dell’obbligazione sottostante ai residui, la quale si estingue

esclusivamente per le cause previste dalla legge, ossia per adempimento o per le altre cause estintive contemplate dal codice civile: per tale ragione la perenzione amministrativa (ossia l'istituto di contabilità cui si è fatto cenno) non deve essere confusa con la prescrizione estintiva, che costituisce una delle cause di estinzione dell'obbligazione diverse dall'adempimento.

Secondo la giurisprudenza del Giudice contabile, pertanto, la delibera in questione ha valore esclusivamente dichiarativo (Corte Conti, sez. I, 07/07/1997, n. 31).

Rimane quindi fermo il diritto del creditore a chiedere egualmente l'adempimento: fatto che comporta la reiscrizione in bilancio delle somme in questione.

7. – La premessa appena svolta è necessaria per concludere che le deliberazioni con cui la C.R.I. ha deciso di eliminare dal conto residui passivi le somme originariamente impegnate per il pagamento degli emolumenti rivendicati dai militari ricorrenti, non avendo efficacia di (unilaterale) estinzione delle obbligazioni sottese alle operazioni contabili, risulta neutra rispetto all'eventuale diritto dei ricorrenti a percepire dette somme.

Per questa ragione, qualora il ricorso fosse diretto soltanto all'annullamento delle deliberazioni di cancellazione dei residui, sarebbe inammissibile per difetto di interesse.

8. – Tuttavia, nelle conclusioni del ricorso in esame i militari ricorrenti hanno avuto cura di chiedere, oltre all'annullamento della ordinanza presidenziale n. 274\2014, anche il “riconoscimento a percepire tutti gli arretrati già stanziati in bilancio”.

Tanto vale a rendere il ricorso ammissibile, e comporta il suo scrutinio nel merito.

9. – Sotto tale profilo è fondato, e va accolto, il motivo di ricorso rubricato al n. 6 dell'atto introduttivo (che è tuttavia il terzo nell'ordine delle censure proposte), con cui i militari in epigrafe lamentano che la C.R.I. abbia deciso di non procedere al pagamento delle somme già impegnate in quanto costrettavi dal parere del Ragioniere Generale dello Stato prot. 46872 del 27 maggio 2014, richiamato in quello del MEF del 27 maggio 2014.

Nel parere in questione il consultato si è espresso sulla richiesta della C.R.I. relativa alla eventuale applicabilità dell'art. 9 comma 1 del D.L. n. 78\2010 agli emolumenti arretrati derivanti dall'estensione ai propri dipendenti del trattamento economico spettante alle Forze Armate, operata mediante le ordinanze commissariali numeri 202\2009, 205\2009, 258\2010 e 648\2010.

La norma ritenuta di dubbia applicazione disponeva che per gli anni dal 2011 al 2014 il trattamento economico complessivo dei dipendenti non potesse superare quello ordinariamente spettante nell'anno 2010.

La Ragioneria Generale dello Stato ha opinato che tale divieto non si applicasse agli emolumenti arretrati –quali quelli in contestazione–, ed in questo senso ha richiamato la propria circolare n. 178\2012.

Tuttavia, l'organo di controllo finanziario ha espresso “perplessità in ordine all'opportunità di procedere alla corresponsione dei suddetti emolumenti”, in ragione della loro “non obbligatorietà” in base alla normativa vigente e del “significativo impatto finanziario” del pagamento sul bilancio della C.R.I.; concludendo che le scelte dell'Ente avrebbero dovuto tenere conto “di un più ampio contesto di revisione delle spesa” comune a tutta la P.A., e facendo rinvio “alle definitive valutazioni” della C.R.I.. Alla luce di quanto esposto, la determinazione di cancellare dal conto residui passivi le somme già diretta al pagamento delle spettanze in questione – come detto,

neutra sotto il profilo della sussistenza dell'obbligazione - sottende la volontà dell'Ente di non procedere al pagamento degli emolumenti in discorso.

10. - Questa valutazione, tuttavia, contrasta con la perdurante sussistenza delle obbligazioni in questione, di cui i ricorrenti chiedono l'accertamento.

Al riguardo osserva il Collegio che, come già osservato dalla Sezione nella sentenza n. 4236\2016, gli adeguamenti stipendiali dei militari della C.R.I. non trovano automatico allineamento in occasione degli aumenti attribuiti alle altre Forze Armate, ma necessitano di autonoma determinazione dell'Ente.

La ricostruzione dell'attività provvedimentale in cui si rinviene la volontà di attribuire le dette progressioni è stata puntualmente operata nella sentenza della Sezione 7 aprile 2016 n. 4236, in cui si legge: *“I ricorrenti in servizio presso la CRI, mediante diverse ordinanze commissariali, hanno ottenuto gli adeguamenti economici previsti per le Forze Armate relativamente agli anni che vanno dal 2005 al 2010. In particolare con l'ordinanza commissariale n. 205 del 2009 (che modifica ed integra la ordinanza n. 202 del 2009), l'Ente ha manifestato la “volontà... di adeguare il trattamento economico del personale militare della CRI non dirigente – comunque in attività di servizio- fino al grado di tenente colonnello a quello previsto – alla data della presente ordinanza – per il personale pari grado militare delle Forze Armate...” ed estendere il trattamento economico di cui al d.P.R. 16 aprile 2009, n. 52 relativo al quadriennio 2006-2009 ed al biennio 2006-2007; di corrispondere i miglioramenti economici con decorrenza 1° gennaio 2009. Con ordinanza commissariale n. 258 del 26 maggio 2010 l'Ente ha confermato gli adeguamenti economici per il personale già previsti con le indicate ordinanze ed ha esteso tali benefici economici previsti per il personale delle Forze Armate agli ufficiali della CRI. In particolare, per il predetto personale, tali benefici sono stati introdotti dal D.P.C.M. 13 aprile 2005 per*

l'adeguamento del trattamento economico; dal D.P.C.M. 16 dicembre 2005 per l'indennità di posizione; dal D.P.C.M. 2 ottobre 2006 per l'adeguamento del trattamento economico; dal D.P.C.M. 27 aprile 2007 per l'adeguamento del trattamento economico; dal D.P.C.M. 7 maggio 2008 per l'adeguamento del trattamento economico; dal D.P.C.M. 29 aprile 2009 per l'adeguamento del trattamento economico; dal d.P.R. 11 settembre 2007, n.171 (provvedimento di concertazione per il personale non dirigente delle Forze Armate – quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007) e dal d.P.R. 16 aprile 2009, n. 52 integrativo del precedente d.P.R. 171/2007. La corresponsione degli adeguamenti economici, per il personale militare in servizio presso la CRI, sarebbe dovuta decorrere dal primo gennaio 2010, mentre gli arretrati avrebbero dovuto essere corrisposti in presenza di effettive disponibilità di bilancio, che comunque erano già state indicate nel bilancio di previsione per l'anno 2011.

Con ordinanza commissariale n. 648 del 22 dicembre 2010 l'Ente ha esteso i benefici economici, nei termini corrispondente ai militare delle Forze Armate non contrattualizzati, a decorrere dal 1 gennaio 2010, ai militari della C.R.I. anch'essi non contrattualizzati, con corresponsione degli arretrati in presenza di effettive disponibilità di bilancio.

In tal modo la CRI ha adeguato gli stipendi dei propri dipendenti militari a quelli degli appartenenti alle Forze Armate, prevedendo, per tali aumenti contrattuali, una decorrenza diversa da quella prevista dalle normative di riferimento per il personale delle Forze Armate (1 gennaio 2009; 1 gennaio 2010 e 1 dicembre 2010) ed ha statuito che, con riferimento agli arretrati relativi agli anni 2005, 2006, 2007 e 2008, ne fosse procrastinata l'erogazione, per mancanza di fondi, sino al momento del reperimento delle risorse finanziarie. In data 7 marzo 2014 l'Ente ha rappresentato che, avendo la disponibilità dei fondi per provvedere alla successiva corresponsione degli arretrati, aveva iscritto, nel bilancio preventivo del 2013 la somma di circa euro 14.000.000 per tali

esigenze economiche, riferite e convenute per gli anni 2005, 2006, 2007 e 2008 e mai corrisposte?

La medesima sentenza precisa che, a seguito degli inquadramenti illegittimi di cui all'ordinanza commissariale n. 407\2003 (decorrenti dai quadri di avanzamento 1994-1995 e non 2000-2001) e del relativo annullamento ad opera dell'ordinanza commissariale n. 394\2012, ed al nuovo reinquadramento conseguente a quest'ultima, i militari interessati hanno assunto la posizione di creditori rispetto agli arretrati dovuti, e, al contempo, di debitori rispetto alle somme percepite in base agli inquadramenti illegittimi.

E soggiunge, ancora – con affermazione che non vi sono ragioni per rivedere nel caso in esame- che le somme reclamate dai ricorrenti a titolo di arretrato sono dovute dalla C.R.I. in relazione alle autonome determinazioni di adeguamento stipendiale assunte dallo stesso ente con le ordinanze commissariali sopra descritte, ...”.

13. – Ne segue l'accoglimento della domanda di accertamento proposta dai ricorrenti, assorbito il resto.

Le peculiarità della controversia inducono alla compensazione delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza) accoglie il ricorso in epigrafe nei sensi di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 maggio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Gabriella De Michele, Presidente

Vincenzo Blanda, Consigliere

Achille Sinatra, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/05/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)