Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.327/2003 /biz

Sentenza del 7 settembre 2004
II Corte di diritto pubblico

Composizione
Giudici federali Wurzburger, presidente,
Müller, Foglia, giudice supplente,
cancelliere Bianchi.

Parti
A._____,
ricorrente, patrocinato dall'avv. Davide Enderlin,

contro

Stato del Cantone Ticino, 6500 Bellinzona,
patrocinato dall'avv. Luigi Mattei, via Dogana 2,
casella postale 2747, 6501 Bellinzona,
Tribunale amministrativo del Cantone Ticino,
via Pretorio 16, 6901 Lugano.

Oggetto
pretese nei confronti dello Stato,

ricorso di diritto pubblico contro la decisione
del 27 novembre 2003 del Tribunale amministrativo
del Cantone Ticino.

Fatti:
A.
Professionalmente attivo nel settore del cambio e del trasporto di valuta, nel 1984 A._____ è stato coinvolto in un'inchiesta concernente un grosso traffico internazionale di cocaina (noto come "Pizza Connection"), con l'accusa di aver partecipato al trasferimento di capitali provenienti da questo traffico. Il 17 ottobre 1986 la Procura pubblica sopracenerina ha tuttavia abbandonato il procedimento promosso nei suoi confronti, escludendo che avesse consapevolezza dell'origine criminosa del denaro. Nel frattempo, durante i primi mesi di quell'anno, egli è stato contattato da esponenti di un'organizzazione malavitosa affinché si occupasse di operazioni analoghe. Rivoltosi a polizia e magistratura, ha allora iniziato a collaborare con le forze dell'ordine come informatore ed infiltrato. In tale veste, ha in particolare avuto un ruolo attivo in due importanti inchieste per droga condotte dagli inquirenti ticinesi negli anni 1986-1988 (casi "dei cento chili" e "dei fratelli Magharian"). Per questa sua attività, ha ricevuto un rimborso spese per un importo complessivo di circa fr. 70'000.–, oltre al condono delle imposte per il periodo dal 1977 al 1984.
B.
Con scritto del 14 luglio 1994, A._____, rilevando di aver sopportato errori d'altri, danni, spese legali e un divieto di recarsi all'estero per sei anni, ha chiesto al Consiglio di Stato ticinese uno sgravio fiscale, un risarcimento danni di fr. 200'000.–, e un intervento atto a sostenerlo nell'annullamento di una condanna subita in Italia. Dopo alcune reciproche determinazioni interlocutorie, il 22 dicembre 1999 il Governo ha formalmente respinto le pretese avanzate, osservando in particolare che la domanda di indennità relativa al procedimento penale subito era perenta. Il 15 febbraio 2000, l'interessato ha fatto notificare allo Stato un precetto esecutivo

per fr. 800'000.– più interessi. Il 28 novembre 2000 egli ha promosso un'azione giudiziaria in sede civile nei confronti dello Stato del Cantone Ticino, dichiarata irricevibile per carenza di giurisdizione dalla II Camera civile del Tribunale di appello con sentenza del 15 novembre 2001.
C.
Il 17 gennaio 2002 A._____ ha inoltrato una petizione al Tribunale cantonale amministrativo. Ribadendo le pretese avanzate in sede civile, ha chiesto che lo Stato fosse condannato a versargli un importo complessivo di fr. 921'700.–, oltre interessi, a titolo di onorario per prestazioni, rifusione delle spese vive, riparazione del danno d'immagine, rimborso degli onorari di avvocati e degli inconvenienti a seguito di incarcerazioni ingiustificate. In via subordinata, ha postulato che l'importo richiesto gli venisse riconosciuto, anche in caso di riduzione dell'onorario per le proprie prestazioni, in quanto altresì comprensivo di un premio per l'eroina sequestrata grazie ai suoi servizi. Con istanza del 21 gennaio 2002 ha inoltre chiesto la concessione dell'assistenza giudiziaria. Con decisione del 27 novembre 2003, il Tribunale amministrativo ha respinto, in quanto ricevibile, la petizione, ed ha inoltre negato il beneficio dell'assistenza giudiziaria. Rilevando di essere competente soltanto per le rivendicazioni di natura contrattuale, la Corte cantonale ha lasciato aperta la questione della sussistenza di un contratto di diritto pubblico, eventualmente deducibile in virtù del principio della buona fede; ha in effetti ritenuto che, pure in tale ipotesi, le relative pretese a favore di A._____ sarebbero comunque prescritte da tempo. Anche se avesse avuto durata decennale, la prescrizione sarebbe infatti intervenuta nell'estate del 1998, considerato che la lettera del luglio 1994 non avrebbe avuto effetto interruttivo.
D.
Il 23 dicembre 2003 A._____ ha introdotto davanti al Tribunale federale un ricorso di diritto pubblico, con il quale domanda l'annullamento della predetta decisione cantonale e la concessione dell'assistenza giudiziaria in questa sede. Censura la violazione del divieto d'arbitrio e del principio della buona fede e ravvisa gli estremi di un abuso di diritto. A suo dire, sarebbe arbitrario sia individuare l'inizio della decorrenza del termine di prescrizione già nel 1988, sia non ammettere che il termine stesso sia stato interrotto; sarebbe inoltre lesivo del principio della buona fede, e costituirebbe un abuso di diritto, prevalersi dell'eccezione di prescrizione, come ha fatto lo Stato, senza tener conto delle trattative intercorse.

Chiamato ad esprimersi, lo Stato del Cantone Ticino postula che il ricorso sia respinto, mentre si rimette al giudizio di questa Corte sulla domanda d'assistenza giudiziaria. Dal canto suo, il Tribunale amministrativo non formula osservazioni, rimettendosi al giudizio del Tribunale federale.

Diritto:
1.
Il Tribunale federale si pronuncia d'ufficio e con pieno potere d'esame sull'ammissibilità dei gravami che gli sono sottoposti (DTF 129 I 337 consid. 1; 129 II 453 consid. 2, 225 consid. 1).
1.1 Interposta tempestivamente contro una decisione finale di ultima istanza cantonale (art. 71 lett. b della legge ticinese di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966; LPAmm) che tocca il ricorrente nei suoi interessi giuridicamente protetti, l'impugnativa, fondata sulla pretesa violazione di diritti costituzionali del cittadino, risulta di massima ammissibile sotto il profilo degli art. 84 cpv. 1 lett. a, 86, 88 e 89 OG.
1.2 A prescindere da eccezioni in concreto non realizzate, il ricorso di diritto pubblico ha natura meramente cassatoria (DTF 129 I 129 consid. 1.2.1; 127 II 1 consid. 2c). Ciò significa che il Tribunale federale può solamente annullare una decisione contraria alla Costituzione, non invece modificarla o sostituirla con la propria, con il conseguente ripristino della procedura dinanzi all'autorità cantonale. La richiesta dell'insorgente di rinviare gli atti al Tribunale amministrativo per nuovo giudizio risulta quindi superflua (DTF 128 I 280 consid. 1.1, non pubblicato).
1.3 In virtù dell'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, l'atto di ricorso deve contenere l'esposizione dei fatti essenziali e quella concisa dei diritti costituzionali o delle norme giuridiche che si pretendono violati, specificando in cosa consista la violazione. Nell'ambito di un ricorso di diritto pubblico, il Tribunale federale non applica quindi d'ufficio il diritto, ma statuisce unicamente sulle censure sollevate dall'insorgente e solo se le stesse sono sufficientemente sostanziate: il ricorso deve perciò contenere un'esauriente motivazione giuridica, dalla quale si possa dedurre se e perché, ed eventualmente in quale misura, la decisione impugnata leda il ricorrente nei suoi diritti costituzionali (DTF 130 I 26 consid. 2.1; 129 III 626 consid. 4; 129 I 185 consid. 1.6, 113 consid. 2.1). È anche alla luce di questi principi che deve essere esaminata l'ammissibilità dell'impugnativa.

2.
Riferendosi alle asserite pretese vantate verso lo Stato derivanti dalla collaborazione prestata a polizia e magistratura, il ricorrente considera anzitutto arbitraria la conclusione della Corte cantonale riguardo al momento in cui avrebbe cominciato a decorrere la prescrizione. Il dies a quo non potrebbe situarsi nell'agosto del 1988 visto che le prove agli atti, se correttamente valutate, attesterebbero i suoi rapporti con la polizia almeno fino al 1994. Egli accenna invero al 1999 quale data determinante, salvo poi sostenere che a quell'epoca la prescrizione sarebbe invece stata interrotta dalle trattative condotte con lo Stato; su questo aspetto si tornerà più avanti.
2.1
2.1.1 Per costante giurisprudenza, una decisione non è arbitraria per il semplice fatto che una soluzione diversa da quella adottata dall'autorità cantonale è immaginabile o addirittura preferibile; lo è, per contro, quando risulta manifestamente insostenibile, in contraddizione palese con la situazione effettiva, gravemente lesiva di una norma o di un chiaro principio giuridico o in contrasto intollerabile con il sentimento di giustizia e equità. Di conseguenza, il Tribunale federale si scosta dalla soluzione scelta dall'ultima istanza cantonale solo se questa appare destituita di qualsiasi fondamento serio e oggettivo ed inoltre quando il giudizio impugnato è arbitrario nel suo risultato e non solo nella sua motivazione (DTF 129 I 8 consid. 2.1, 49 consid. 4, 173 consid. 3.1). Quando, come nel caso in rassegna, viene contestato l'apprezzamento delle prove, è necessario in particolare dimostrare che il giudice ha manifestamente misconosciuto il senso e la portata di un mezzo di prova, che ha omesso senza valida ragione di tener conto di un elemento di prova importante, suscettibile di modificare l'esito della vertenza, oppure che, sulla base degli elementi raccolti, ha tratto delle deduzioni insostenibili (DTF 129 I 8 consid.
2.1).
2.1.2 L'istituto della prescrizione è un principio generale del diritto a cui possono essere sottoposte anche le pretese di diritto pubblico, pur in assenza di una base legale esplicita (DTF 126 II 49 consid. 2a; 125 V 396 consid. 3a; 124 II 543 consid. 4a). Ciò è il caso, tanto che si tratti di pretese dell'ente pubblico verso i privati, quanto nell'ipotesi inversa (DTF 109 IV 64 consid. 1; Attilio Gadola, Verjährung und Verwirkung im öffentlichen Recht, in: AJP 1995, pag. 47 segg., in part. pag. 48). In assenza di regolamentazione legale, il giudice si attiene alla disciplina che il diritto pubblico ha stabilito per casi analoghi. Laddove non sussistono nemmeno simili regole, egli applica per analogia i principi generali relativi alla prescrizione, segnatamente quelli validi nel diritto privato (DTF 126 II 54 consid. 7; 119 V 299 consid. 2; sentenza 2P.343/1994 del 10 aprile 1996, in: RDAT II-1996 n. 3, consid. 3b). In quest'ottica, anche alla prescrizione delle pretese di diritto pubblico si applica la regola generale secondo cui la stessa incomincia a decorrere dal momento in cui il credito divenga esigibile, dal momento cioè in cui il creditore può pretendere la prestazione e, se del caso, dar luogo all'azione giudiziaria
volta a conseguirla (cfr. art. 130 cpv. 1 CO; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basilea e Francoforte 1990, n. 34 B IV a, pag. 98; Adelio Scolari, Diritto amministrativo, parte generale, 2a ed., Bellinzona 2002, n. 700). Nel diritto privato, le pretese basate su rapporti di lavoro o di collaborazione sono esigibili, al più tardi, alla fine del rapporto stesso. Questa regola è prescritta esplicitamente per il contratto di lavoro (art. 339 cpv. 1 CO) ed implicitamente per le pretese derivanti dal mandato (Rolf H. Weber, in: Honsell/Vogt/Wiegand [a cura di], Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I, 3a. ed., Basilea/Ginevra/Monaco 2003, n. 4 ad art. 404 CO; Peter Derendinger, Die nicht- und nichtrichtige Erfüllung des einfachen Auftrages, 2a ed., Friburgo 1990, n. 417 segg.). Non vi è ragione perché non debba valere, per analogia, anche per pretese simili fondate su rapporti d'impiego e di collaborazione di diritto pubblico.
2.2
2.2.1 Dal profilo formale, il ricorrente si limita ad elencare alcuni documenti e a citare una deposizione testimoniale che dimostrerebbero il perdurare dei suoi rapporti di collaborazione con le autorità fino al 1994. Egli non si confronta tuttavia realmente con la motivazione sviluppata dal Tribunale amministrativo e non spiega in maniera esaustiva e puntuale perché la valutazione operata dai giudici cantonali, nel suo complesso ed in relazione a questi mezzi di prova in particolare, debba essere ritenuta arbitraria. Considerato il rigore che il Tribunale federale impone dal profilo delle esigenze di motivazione di cui all'art. 90 cpv. 1 lett. b OG, soprattutto in relazione alla violazione del divieto d'arbitrio (DTF 125 I 492 consid. 1b; 117 Ia 10 consid. 4b), è quindi perlomeno assai dubbio che il gravame risulti ammissibile.
2.2.2 Dal profilo sostanziale, la conclusione della Corte cantonale di ritenere cessata a far tempo dall'agosto

1988 la collaborazione attiva con le forze dell'ordine del ricorrente, limitatosi successivamente ad un occasionale supporto logistico, resisterebbe anche ad un libero esame, non solo alla censura d'arbitrio. L'autorità cantonale ha elencato nel dettaglio i numerosi mezzi di prova, sia documenti scritti che deposizioni, su cui ha fondato l'accertamento contestato. Effettivamente i testi sentiti in quella sede, dal procuratore pubblico titolare delle indagini, ai quadri della polizia cantonale, ai collaboratori del servizio antidroga, hanno confermato in maniera univoca il coinvolgimento diretto dell'insorgente soltanto nelle due inchieste, menzionate in narrativa, condotte negli anni 1986-1988. Agli atti non vi sono elementi che permettano di desumere un coinvolgimento analogo anche in operazioni successive. Tantomeno appaiono rilevanti le prove menzionate dal ricorrente. In effetti, egli si riferisce ad una serie di anticipi o rimborsi di spesa, tutti però anteriori all'agosto del 1988. Cita inoltre le ricevute di pagamento per la locazione del suo ufficio di Chiasso alla polizia durante alcuni mesi negli anni 1991-
1992; tali ricevute non permettono tuttavia di dedurre alcunché sul suo preteso ruolo di collaboratore, attivo, ancora a quell'epoca, in prima persona. Un tale ruolo non emerge neppure dalle copie dei versamenti effettuati a suo favore nel 1993, già perché non ne risulta l'autore, né dall'attestazione rilasciatagli dalla polizia nel corso di quello stesso anno, priva di indicazioni sul momento di cessazione dell'attività a favore degli inquirenti ticinesi. Infine, nemmeno l'invocata deposizione dell'allora comandante della polizia cantonale supporta la tesi del ricorrente, ma conferma piuttosto l'interruzione dell'attività di informatore nel corso del 1988. A giusta ragione la Corte cantonale ha quindi ritenuto che eventuali pretese contrattuali siano divenute esigibili e che la relativa prescrizione abbia cominciato a decorrere da questo momento. Su questo punto, il gravame va pertanto respinto.

3.

Il ricorrente rimprovera poi ai giudici cantonali di essere ulteriormente incorsi nell'arbitrio accertando che il termine di prescrizione delle sue pretese nei confronti dello Stato non sia stato interrotto durante un periodo almeno decennale, vale a dire non prima dell'agosto del 1998. Una funzione interruttiva andrebbe riconosciuta, in particolare, alla lettera indirizzata al Consiglio di Stato, tramite il suo precedente patrocinatore, il 14 luglio 1994, rispettivamente alle trattative instaurate con il Governo fra il 1994 e il 1998.

3.1 È incontestato che anche la prescrizione di pretese di diritto pubblico possa essere interrotta (DTF 124 II 543 consid. 4b). L'effetto interruttivo è provocato da ogni atto mediante il quale la pretesa è rivendicata dal debitore in modo idoneo, quindi a condizioni meno rigorose rispetto a quelle sancite, nel diritto privato, dall'art. 135 CO (sentenza 2A.546/2001 del 1°maggio 2001, in: RDAF II-2002 pag. 392, consid. 3d; sentenza 1A.15/1997 del 25 agosto 1997, in: ZBl 99/1998 pag. 49, consid. 3; Attilio Gadola, op. cit., pag. 54; René A. Rhinow/Beat Krähenmann, op. cit., n. 34 B IV c, pag. 99). Secondo l'interpretazione della Corte cantonale, l'atto di rivendicazione comporta comunque l'interruzione della prescrizione soltanto in relazione alla specifica pretesa a cui si riferisce e fino a concorrenza dell'importo reclamato.

Anche se, nel caso concreto, la questione può rimanere irrisolta, va peraltro rilevato che alla prescrizione di crediti fondati sul diritto pubblico, in assenza di regolamentazione speciale, è spesso applicato il termine di cinque anni (DTF 124 II 543 consid. 4a, con rinvii). Per analogia con il regime di diritto privato (art. 128 CO), detto termine è determinante, in particolare, per quanto concerne le pretese con carattere periodico (DTF 112 Ia 260 consid. 5e; sentenza 2P. 343/1994 del 10 aprile 1996, in: RDAT II-1996 n. 3, consid. 3b; Attilio Gadola, op. cit., pag. 51). Il Tribunale federale ha già avuto modo di confermare tale principio anche in relazione a pretese salariali connesse precisamente a rapporti d'impiego di diritto pubblico (DTF 124 II 436 consid. 10k).

3.2

3.2.1 Anche su questo punto, il ricorrente solleva essenzialmente critiche di natura appellatoria, con cui si limita ad esporre il proprio punto di vista, in particolare riprendendo alcuni estratti della corrispondenza intercorsa con le autorità ticinesi in merito alle pretese avanzate. Egli non chiarisce tuttavia con precisione perché sarebbe addirittura arbitrario considerare - come la Corte cantonale - che le richieste formulate fino al 1998 concernevano pretese essenzialmente diverse da quelle ora in discussione e non potevano pertanto comportare l'interruzione della prescrizione. Egli afferma infatti semplicemente che un tale approccio sarebbe "evidentemente contrario ad ogni corretta interpretazione dei rapporti tra le parti". Pure su questo aspetto, l'effettivo adempimento dei requisiti posti dall'art. 90 cpv. 1 lett. b OG appare quindi incerto. Nel merito, le censure appaiono comunque destituite di fondamento.

3.2.2 Il Tribunale amministrativo non si è pronunciato sulla durata della prescrizione, esaminando la fattispecie in funzione del termine più favorevole al ricorrente, ossia quello decennale. Se avesse tuttavia ritenuto le prete-

se soggette ad una prescrizione quinquennale, come indicherebbe piuttosto la giurisprudenza menzionata (cfr. consid. 3.1), le stesse sarebbero divenute inesigibili già prima dello scritto del 14 luglio 1994.
3.2.3 Ad ogni modo, con il controverso scritto è stata avanzata una pretesa di risarcimento di fr. 200'000.– da ricondurre - come ha ritenuto in maniera certo non arbitraria la Corte cantonale - ad un'asserita responsabilità dell'ente pubblico per l'agire dei suoi funzionari. Esso si riferiva infatti al procedimento promosso e poi abbandonato nei confronti del ricorrente in relazione all'affare "Pizza connection" e traeva spunto diretto, ad anni di distanza dall'archiviazione del caso in Svizzera, da una condanna definitiva per fatti apparentemente correlati pronunciata in Italia meno di due mesi prima. Il ricorrente si limitava a rimproverare all'ente pubblico di non aver avuto l'assistenza richiesta e giudicata doverosa, nonché ad evocare il pregiudizio subito in seguito ad alcune fughe di notizie e al comportamento di un commissario di polizia. In definitiva, egli riteneva perciò di essere vittima di errori altrui, con conseguenti gravi danni ed ingenti spese legali. Nella lettera non vi era alcun accenno a pretese fondate su di un eventuale contratto di diritto pubblico, derivanti dalla collaborazione prestata nelle inchieste giudiziarie, a titolo di remunerazione o di rimborso spese. Anche il precedente patrocinatore del ricorrente, chiamato a deporre, ha del resto riconosciuto di aver specificatamente avanzato delle pretese di risarcimento dei danni patiti in relazione alla vicenda succitata. Con lo scritto in questione sono pertanto state formulate richieste di tutt'altra natura ed entità rispetto alle rivendicazioni fatte valere nel presente procedimento. Pur tenendo conto della relativa flessibilità invalsa in quest'ambito, non è certamente privo di pertinenza ritenere questa lettera inidonea ad interrompere la prescrizione dei crediti litigiosi. La deduzione si giustifica già in virtù delle esigenze di sicurezza del diritto sottese all'istituto della prescrizione.
3.2.4 Considerato quanto precede, è parimenti quantomeno sostenibile asserire che nemmeno i contatti avuti con il Governo cantonale a seguito del controverso scritto assurgano ad atti interruttivi della prescrizione delle pretese contrattuali. Anche queste presunte trattative erano infatti volte a negoziare un indennizzo risarcitorio di un danno subito, non al versamento di un onorario per la collaborazione prestata in situazioni e momenti diversi. Comunque, in base alla documentazione versata agli atti, fino al mese di agosto 1998 le relazioni con lo Stato si sono limitate ad alcuni scritti (del 7 aprile 1995, del 16 aprile 1997 e del 9 giugno 1998) con cui il ricorrente sollecitava una decisione del Governo, e ad una risposta della Divisione della giustizia del Cantone Ticino del 24 marzo 1988, di tenore interlocutorio e priva d'ogni giudizio sulle richieste avanzate. È pur vero che nello scritto del 1997, incentrato nuovamente sulle proprie traversie giudiziarie e sui pregiudizi che ne sono derivati, il ricorrente ha accennato anche ad una partecipazione alle spese sostenute nell'attività a favore dello Stato. Non è tuttavia fuori luogo ritenere che in questa forma del tutto vaga e concisa l'affermazione non possa assumere
carattere di rivendicazione dei crediti ora fatti valere. D'altronde il ricorrente nemmeno vi si sofferma nel proprio gravame. Nel loro complesso, attribuire a questi pochi atti un effetto interruttivo dei termini di prescrizione può poi, anche da questo profilo, legittimamente apparire contrario alla funzione stessa della prescrizione. Pure su questo aspetto le conclusioni della Corte cantonale resistono pertanto alle critiche sollevate nel ricorso.
4.
Il ricorrente rimprovera inoltre al Tribunale amministrativo di non avere rilevato l'abuso di diritto commesso dallo Stato sollevando l'eccezione di prescrizione.
4.1 Secondo dottrina e giurisprudenza, prevalendosi dell'eccezione di prescrizione, il debitore commette un abuso di diritto (art. 2 cpv. 2 CC) non soltanto se ha volutamente determinato il creditore a non agire in tempo utile. Vi incorre altresì, se ha assunto un comportamento che ha indotto il creditore a non intraprendere iniziative di natura giuridica durante il termine di prescrizione e se questa rinuncia appare ragionevole anche secondo criteri oggettivi. Per ammettere un abuso di diritto, occorre che il comportamento del debitore sia stato in relazione di causalità con il ritardo ad agire del creditore e che tale comportamento sia stato assunto prima della scadenza del termine di prescrizione. In caso di trattative in corso, il creditore deve reagire ad un silenzio prolungato del debitore (DTF 128 V 236 consid. 4a; 126 II 145 consid. 3b/aa; 113 II 264 consid. 2e). Considerazioni analoghe derivano parimenti, nel diritto pubblico, dal principio costituzionale della buona fede (DTF 128 V 236 consid. 4a; 116 Ib 398 consid. 4e; 116 II 431 consid. 2), come tale destinato a tutelare il cittadino che ha riposto la sua fiducia in assicurazioni rilasciategli dall'autorità (art. 9 Cost.; DTF 130 I 26 consid. 8; 129 I 161 consid. 4.1).
L'eccezione di prescrizione non deve peraltro essere opposta fin da principio alle pretese del creditore, ma può venir sollevata anche posteriormente, nei limiti imposti dall'art. 2 CC e dal disposto costituzionale ricordato (DTF 124 III 543 consid. 7).

4.2 Nel caso specifico, è soltanto fino al mese di agosto del 1988 che occorre di per sé valutare l'attitudine degli organi statali, per stabilire se il richiamo alla prescrizione sia abusivo. Ora, fino a quel momento, ciò che il ricorrente definisce trattativa si traduce, da parte dello Stato, in un unico breve scritto (cfr. consid. 3.2.4). Considerato, per di più, che le richieste formulate dall'insorgente a quell'epoca erano di tutt'altra natura, il fatto che abbia omesso di sollevare le proprie rivendicazioni di tipo contrattuale in maniera idonea ad interrompere la prescrizione non può certo essere attribuito all'affidamento suscitato dalla controparte. Egli è peraltro sempre stato assistito da un legale, al quale il rischio di vedersi opporre la prescrizione di eventuali crediti non poteva certo sfuggire. Ad ogni modo, anche dopo il citato termine determinante - e prima della decisione governativa che, il 22 dicembre 1999, ha rifiutato ogni risarcimento - le relazioni tra le parti sono state soltanto episodiche. Benché a questo stadio sia tra l'altro stato prospettato, per via telefonica, il versamento di fr. 50'000.– a titolo di liquidazione, l'allora patrocinatore del ricorrente ha ammesso che tale proposta non è mai
stata formalizzata e che egli non ha mai avuto occasione di determinarsi al riguardo. Nemmeno questi atti possono perciò configurare gli estremi di una rinuncia a valersi della prescrizione, né possono ragionevolmente lasciarlo intendere.
5.
Il ricorrente critica, infine, la mancata concessione dell'assistenza giudiziaria in sede cantonale e ripropone la richiesta anche in relazione alla procedura dinanzi al Tribunale federale.
5.1 L'art. 14 cpv. 1 della legge ticinese sul patrocinio d'ufficio e sull'assistenza giudiziaria, del 3 giugno 2002 (Lag), prevede che l'assistenza giudiziaria non è concessa se la procedura non presenta probabilità di esito favorevole (lett. a) e se una persona ragionevole e di condizione agiata rinuncerebbe alla procedura a causa delle spese che comporta (lett. b). L'ora abrogato art. 30 della legge ticinese di procedura per le cause amministrative, del 19 aprile 1966 (LPAmm), menzionato dalla Corte cantonale, prevedeva, alla stessa stregua, che il ricorso non doveva apparire manifestamente infondato.

Il Tribunale amministrativo ha ritenuto i suddetti presupposti inadempiuti. Nemmeno tale valutazione appare arbitraria. In effetti, doveva certo apparire evidente anche al ricorrente, prima di adire la Corte cantonale, che le sue asserite pretese contrattuali erano divenute esigibili, al più tardi, nel 1988 e che la relativa prescrizione era quindi già intervenuta. La conclusione s'imponeva, a maggior ragione, dovendo presumere che fosse applicabile un termine quinquennale. Inoltre, anche soprassedendo a questa questione, egli non poteva ragionevolmente pensare di vedersi riconosciuta, in via giudiziaria, una remunerazione, ben sapendo che, a suo tempo, non l'aveva pattuita e nemmeno chiesta. Come rilevano a ragione i giudici cantonali, diversi testi ed un suo verbale di interrogatorio dell'epoca dimostrano infatti che egli aveva collaborato con le autorità per idealismo e spirito di rivincita. A ciò si aggiunga, infine, che prima di inoltrare la petizione al Tribunale amministrativo, il ricorrente l'ha sottoposta al Consiglio di Stato, che gli ha chiaramente prospettato i limiti giuridici delle sue argomentazioni. Anche da questo profilo il ricorso va quindi respinto.
5.2 Le medesime considerazioni tornano applicabili pure alla richiesta di assistenza giudiziaria in questa sede, visto come anche l'art. 152 cpv. 1 OG presuppone che il ricorso non sia privo di probabilità di esito favorevole. Anzi, tali riflessioni s'impongono a maggior ragione a questo stadio, poiché il ricorrente non poteva ignorare che il Tribunale federale avrebbe esaminato le sue censure con potere limitato all'arbitrio.
6.
In esito alle considerazioni anzidette, il ricorso va pertanto respinto. Anche la domanda di assistenza giudiziaria non può essere accolta (art. 152 OG). Le spese seguono la soccombenza (art. 156 cpv. 1, 153 e 153a OG). Non si assegnano ripetibili ad autorità vincenti (art. 159 cpv. 2 OG).

Per questi motivi, il Tribunale federale pronuncia:
1.
Nella misura in cui è ammissibile, il ricorso è respinto.
2.
La domanda di assistenza giudiziaria è respinta.
3.
La tassa di giustizia di fr. 3'000.– è posta a carico del ricorrente.
4.
Comunicazione ai patrocinatori delle parti e al Tribunale amministrativo del Cantone Ticino.

Losanna, 7 settembre 2004
In nome della II Corte di diritto pubblico
del Tribunale federale svizzero
Il presidente: Il cancelliere: