



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II
FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

INNOVAZIONE E DIRITTO

Il risarcimento del “danno da ritardo” dell’Amministrazione finanziaria

di Paola Scotto di Santolo

Abstract

In recent years there have been many regulatory actions and court decisions aimed at protecting the citizens damaged by the delay with which the public administration fulfills its obligations. In the area of tax the taxpayer may suffer damages, if the financial administration lates in making the payment of a refund, the registration of an act, the issuance of a certificate (income, land, etc. .), the annulment in self-defense of an act illegitimate, etc..

The purpose of this work is to analyze the requirement of compensation for so-called "delay damages" by the public administration in general and by financial administration in particular, especially in light of recent jurisprudence.

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. L’evoluzione normativa e giurisprudenziale del “danno da ritardo”- 3. Il “danno da ritardo” subito dal contribuente - 4. Giudice competente in materia di risarcimento del danno – 5. Conclusioni

1. Introduzione

A partire dagli anni novanta il legislatore ha effettuato una serie di riforme finalizzate a razionalizzare e semplificare la pubblica amministrazione nell’ottica di migliorare l’efficienza, la tempestività e l’economicità dell’azione amministrativa. L’obiettivo fondamentale è stato quello di migliorare il rapporto tra cittadino e amministrazione, favorendo una continua e costruttiva dialettica, allo scopo anche di evitare inutili e costosi contenziosi.

In questo contesto è stata emanata la legge 241 del 1990 recante “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”, poi novellata nel 2005 con le leggi n.15 e n.80 e nel 2009 con la legge 69.

La riforma del 2009, in particolare, ha avuto il merito di responsabilizzare maggiormente la pubblica amministrazione nello svolgimento delle attività ad essa affidate. La legge n.

69/2009, infatti, ha introdotto, tra l'altro, nella legge 241/90 l'art. 2 bis rubricato "Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento", prevedendo una specifica responsabilità per l'inosservanza del termine per la conclusione del procedimento amministrativo. Il legislatore fa dunque un ulteriore passo in avanti per tutelare il cittadino danneggiato dal ritardo con cui la P.A. adempie ai suoi doveri.

In ambito tributario il contribuente può subire un danno, patrimoniale e non, se l'amministrazione finanziaria tarda nell'effettuare degli adempimenti come l'erogazione di un rimborso, la registrazione di un atto, il rilascio di un certificato (reddituale, catastale, ecc.), l'annullamento in autotutela di un atto illegittimo, ecc.

Lo scopo del presente lavoro è quello di analizzare l'obbligo di risarcimento del così detto "danno da ritardo" da parte della pubblica amministrazione in generale e dell'amministrazione finanziaria in particolare, soprattutto alla luce di recenti interventi giurisprudenziali.

2. L'evoluzione normativa e giurisprudenziale del "danno da ritardo"

Il procedimento amministrativo può essere attivato su iniziativa di parte (tramite istanze, denunce, richieste, ricorsi, ecc) o su iniziativa d'ufficio. In entrambi i casi la legge 241/90 prevede l'obbligo di conclusione del procedimento mediante l'adozione di un provvedimento finale espresso.¹⁷¹ Tale obbligo di adozione di un provvedimento espresso deve essere adempiuto entro un determinato periodo di tempo in modo da assicurare un margine di certezza a tutti coloro che entrano in contatto con una pubblica amministrazione. Pertanto l'art. 2 disciplina anche i termini per la conclusione del procedimento. E' previsto un termine generale di 30 giorni e termini più lunghi in alcuni determinati casi¹⁷² e previo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

¹⁷¹ Per un approfondimento sul procedimento amministrativo si veda : CLARICH, "Termine del procedimento e potere amministrativo".

¹⁷² I casi in cui sono previsti termini più lunghi sono disciplinati dalla legge 241/90 all'art. 2, commi 3 e 4, che dispone: "Con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta dei Ministri competenti e di concerto con i Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa, sono individuati i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di competenza delle amministrazioni statali. Gli enti pubblici nazionali stabiliscono, secondo i propri ordinamenti, i termini non superiori a novanta giorni entro i quali devono concludersi i procedimenti di propria competenza. Nei casi in cui, tenendo conto della sostenibilità dei tempi sotto il profilo dell'organizzazione amministrativa, della natura degli interessi pubblici tutelati e della particolare complessità del procedimento, sono indispensabili termini superiori a novanta giorni per la conclusione dei procedimenti di competenza delle amministrazioni statali e degli enti pubblici nazionali, i decreti di cui al comma 3 sono adottati su proposta anche dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa e previa deliberazione del

In realtà, nel caso in cui a fronte di un'istanza del cittadino e nonostante il dovere di provvedere entro determinati termini, la pubblica amministrazione rimanga inerte, la legge 241/90 già aveva previsto, prima dell'introduzione normativa del 2009, uno strumento processuale di tutela, consentendo il ricorso giurisdizionale contro il silenzio della pubblica amministrazione, ai sensi dell'art. 21 bis della legge 1034/1971. In questo modo il cittadino può ottenere la nomina di un commissario ad acta per giungere in tempi rapidi all'adozione dell'atto da parte dell'amministrazione.

Inoltre, già dodici anni prima della norma sul "danno da ritardo", con la legge n. 59 del 15 marzo 1997 il legislatore aveva delegato l'esecutivo a prevedere "per i casi di mancato rispetto del termine del procedimento, di mancata o ritardata adozione del provvedimento, di ritardato o incompleto assolvimento degli obblighi e delle prestazioni da parte della pubblica amministrazione, forme di indennizzo automatico e forfetario a favore dei soggetti richiedenti il provvedimento". La delega, tuttavia, è rimasta inattuata.

Si è molto discusso, sia in giurisprudenza che in dottrina, se il cittadino sia danneggiato solo nel caso in cui il provvedimento adottato con ritardo sia a lui favorevole oppure anche nel caso in cui la pubblica amministrazione abbia emesso in ritardo un provvedimento sfavorevole.

Secondo la prevalente giurisprudenza¹⁷³, ante riforma del 2009, il privato doveva essere risarcito solo nel caso in cui la p.a. avesse adottato in ritardo un provvedimento favorevole.

Di diverso orientamento il Consiglio di Stato nel 2005¹⁷⁴ che aveva affermato: "L'affidamento del privato alla certezza dei tempi dell'azione amministrativa sembra essere interesse meritevole di tutela in se considerato". Il tempo viene considerato come bene della vita e, quindi, occorre tutelare "l'interesse del privato a vedere definita con certezza la propria posizione in relazione ad un'istanza rivolta all'amministrazione". Pertanto il cittadino è danneggiato anche nel caso in cui la pubblica amministrazione adotti con ritardo un provvedimento a lui sfavorevole perché ciò che occorre tutelare è il rispetto dei tempi certi del procedimento.¹⁷⁵

Consiglio dei ministri. I termini ivi previsti non possono comunque superare i centottanta giorni, con la sola esclusione dei procedimenti di acquisto della cittadinanza italiana e di quelli riguardanti l'immigrazione."

¹⁷³ Si veda : Corte di Cassazione, n. 500/1999; Consiglio di Stato – n. 248/2008

¹⁷⁴ Consiglio di Stato, ord. , 7 marzo 2005 - n. 875

¹⁷⁵ Tra i principali sostenitore di questo orientamento F. CARINGELLA – *Manuale di diritto amministrativo*.

La questione è oggi superata dalla legge n. 69/2009 che ha introdotto nella legge n. 241/90 l'art. 2 bis (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento) che così dispone: "Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'art. 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento."

Quindi la previsione normativa si applica sia alle pubbliche amministrazioni sia ai soggetti di cui all'art. 1, comma 1 ter, ossia ai privati preposti all'esercizio dell'attività amministrativa.

Inoltre, ai sensi dell'art. 30, comma 4, del Codice del processo Amministrativo, l'azione di risarcimento può essere esercitata innanzi al giudice amministrativo entro il termine decadenziale di 120 giorni che non inizia a decorrere fino a che perdura l'inadempimento. L'azione non può più essere esercitata decorso un anno dalla scadenza entro cui l'amministrazione avrebbe dovuto adempiere.

La portata innovativa dell'art. 2 bis è stata quella di prevedere una responsabilità della pubblica amministrazione per l'inosservanza dolosa o colposa del termine previsto per la conclusione del procedimento ed un obbligo al risarcimento dei danni cagionati.

Il danno subito dal privato deriva dal mancato rispetto dei termini previsti dalla legge per lo svolgimento dell'azione amministrativa, indipendentemente dal contenuto dell'atto. Infatti sia nel caso in cui si tratti di un atto favorevole, sia che si tratti di un atto sfavorevole al cittadino, questi ha subito un danno derivante dal ritardo con il quale l'amministrazione lo ha emesso. Infatti come ha osservato autorevole dottrina:¹⁷⁶ " Il bene protetto dalla norma è il rispetto dei termini certi del provvedimento al fine di salvaguardare la progettualità del privato e la determinazione dell'assetto di interessi dallo stesso preordinato in relazione ai tempi del procedimento. Il danno risentito dal privato è ingiusto perché la p.a. non ha rispettato i termini determinati dall'ordinamento per la legalità del suo agire amministrativo".

L'interesse protetto dalla norma è l'affidamento del privato alla certezza dei tempi¹⁷⁷ per l'emanazione dell'atto. Il danno risarcibile non deriva dalla mancata emanazione dell'atto (che può essere anche sfavorevole) ma è quello che ha subito il cittadino a causa della situazione di incertezza dovuta all'inerzia della p.a.

Allo scopo di favorire il rispetto dei termini per la conclusione del procedimento amministrativo, il legislatore del 2009 ha attribuito un ruolo centrale ai dirigenti pubblici, responsabilizzandoli maggiormente nello svolgimento dell'attività amministrativa. Pertanto la

¹⁷⁶P.M. ZERMAN "Il risarcimento del danno da ritardo: l'art. 2 bis della legge n.241/90 introdotto dalla legge n.69/2009".

¹⁷⁷ Si veda Consiglio di Stato, ord., n. 875/2005 di remissione all'adunanza plenaria.

mancata emanazione di un provvedimento nei termini costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale ed il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti viene considerato al fine della corresponsione della retribuzione di risultato.¹⁷⁸ Nel disegno del legislatore, dunque, il rispetto dei termini diventa elemento di valutazione dei dirigenti sia in senso premiale, sia in senso sanzionatorio, ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato.

3. Il “danno da ritardo” subito dal contribuente.

In ambito tributario il contribuente può subire un danno, patrimoniale e non, se l'amministrazione finanziaria tarda nell'effettuare degli adempimenti come l'erogazione di un rimborso, la registrazione di un atto, il rilascio di un certificato (reddituale, catastale, ecc.), l'annullamento di un atto impositivo illegittimo, ecc.

In questi casi, infatti, il contribuente può subire un danno consistente, ad esempio, nel costo che viene sostenuto per il consulente che si occupa di verificare lo stato della pratica e di sollecitarne la lavorazione. Oppure nel caso di ritardo nell'erogazione di un rimborso, il contribuente, soprattutto nel caso in cui si tratti di una persona giuridica, potrebbe subire danni connessi alla mancanza di liquidità, danni all'immagine del contribuente che potrebbe non essere in grado di assolvere ai propri impegni finanziari, o magari danni economici consistenti nel costo da sostenere per chiedere un prestito bancario. Alcune banche concedono un finanziamento ai contribuenti titolari di un credito IVA, previa presentazione di idonea documentazione giustificatrice del credito. Un servizio che si rivela utile per le imprese, ma non certo privo di costi.

Queste sono solo alcune ipotesi in cui il contribuente può subire un danno in seguito al ritardo dell'amministrazione finanziaria.

E' evidente che in tutti questi casi deve potersi esercitare l'azione di risarcimento del danno subito dal contribuente a causa del ritardo con cui l'amministrazione finanziaria ha adempiuto ai suoi doveri.

Fino agli anni novanta sono state pochissime le sentenze relative alle responsabilità dell'Amministrazione Finanziaria. Infatti si riteneva che una volta che l'amministrazione avesse, ad esempio, erogato un rimborso oppure annullato un atto illegittimo in autotutela, il contribuente potesse considerarsi soddisfatto e non si riteneva ci potessero essere ulteriori danni suscettibili di risarcimento.¹⁷⁹ Questa impostazione è stata successivamente superata

¹⁷⁸ Art.2, comma 9, della legge n.241/90, come sostituito dalla legge 69/2009 e art. 7, comma 2, legge 69/2009

¹⁷⁹ Si veda In tal senso F. TESAURO, “In tema di responsabilità civile dell'amministrazione finanziaria e dei suoi funzionari”, in “Boll. trib.”,1984.

dalla dottrina¹⁸⁰, anche con il conforto della giurisprudenza, che ha affermato in più di un'occasione il principio di responsabilità dell'amministrazione finanziaria.¹⁸¹

In particolare è molto rilevante la sentenza n. 698 del 19 gennaio 2010 con la quale la Corte di Cassazione ha riconosciuto il diritto del contribuente al risarcimento dei danni "per avere l'ufficio finanziario colpevolmente ritardato l'annullamento in autotutela dell'atto impositivo illegittimo". La Corte ha affermato che ove il provvedimento di autotutela non venga tempestivamente adottato al punto da costringere il privato ad affrontare spese legali e d'altro genere per proporre ricorso e per ottenere in questo modo l'annullamento dell'atto, la responsabilità della P.A. è innegabile.

Stesso tenore anche nella recentissima sentenza n. 5120 del 3 marzo 2011 con la quale la suprema Corte ha condannato l'Agenzia delle Entrate al risarcimento dei danni provocati per ritardato annullamento di avvisi di accertamento illegittimi. La Cassazione ha ricordato che, "come pacifico nella giurisprudenza di questa Corte - tra le altre, Cass. nn.1191/2003; 7531/2009; S.U. 26108/2007 - l'attività della pubblica amministrazione, anche nel campo della pura discrezionalità, deve svolgersi nei limiti posti dalla legge e dal principio primario del *neminem laedere*, codificato nell'art. 2043 del codice civile, per cui è consentito al giudice ordinario accertare se vi sia stato da parte della stessa pubblica amministrazione, un comportamento doloso o colposo che, in violazione di tale norma e tale principio, abbia determinato la violazione di un diritto soggettivo. Infatti, stanti principi di legalità, imparzialità e buona amministrazione, di cui all'art. 97 della costituzione, la pubblica amministrazione è tenuta a subire le conseguenze stabilite dall'art. 2043 c.c., atteso che tali principi si pongono come limiti esterni alla sua attività discrezionale".

Il comportamento tardivo dell'Amministrazione finanziaria ha causato un danno al contribuente che deve essere risarcito.

4. *Giudice competente in materia di risarcimento del danno*

¹⁸⁰ Si veda C. GIOÈ, "Profili di responsabilità civile dell'amministrazione Finanziaria", Padova, 2007 - G. BOLETTO, "Responsabilità per danni dell'amministrazione finanziari", in "Riv. dir. trib.", 2003 - F. PEDDIS, "La responsabilità dell'Amministrazione finanziaria per omesso o ritardato rimborso".

¹⁸¹ Cruciale è stata la sentenza della Corte di Cassazione Sezioni Unite n. 722/99 per l'esplicito riconoscimento dell'applicabilità della clausola generale dell'art 2043 del codice civile ("Qualunque fatto doloso o colposo che cagiona ad altri un danno ingiusto, obbliga colui che ha commesso il fatto a risarcire il danno") anche alla materia fiscale.

Da alcuni anni è ormai pacifico che l'attività illegittima dell'amministrazione determina la sua responsabilità civile e l'obbligo al risarcimento del danno.

La questione relativa al giudice competente in materia di risarcimento del danno cagionato dall'amministrazione finanziaria è stata oggetto di un acceso dibattito dottrinale e giurisprudenziale.

La Corte di Cassazione è stata a lungo orientata a riconoscere che la competenza sulle richieste di risarcimento danni per tutti i comportamenti illeciti (e quindi anche nel caso di inerzia) dell'amministrazione finanziaria o di altri enti impositori spetta all'autorità giudiziaria ordinaria, non potendo tale controversia rientrare in una delle fattispecie tipizzate, di cui all'art. 2 del D.Lgs. 31 dicembre 1992, n. 546¹⁸², attributive della giurisdizione esclusiva delle commissioni tributarie, e considerato il divieto di istituzione di giudici speciali previsto dalla costituzione. La previsione normativa secondo la quale rientrano nella competenza del giudice tributario anche gli "altri accessori" non è di per se sufficiente ad affermare la giurisdizione esclusiva delle commissioni tributarie sul risarcimento del danno cagionato al contribuente da un comportamento illecito dell'amministrazione finanziaria.

Negli ultimi anni l'orientamento della dottrina e della giurisprudenza sta cambiando.

Autorevole dottrina¹⁸³ ha osservato che ai fini dell'attribuzione della materia risarcitoria alle commissioni tributarie è necessario che vi sia un collegamento tra un atto tributario e la richiesta di risarcimento poiché il danno sia patrimoniale che non patrimoniale subito dal contribuente è una diretta conseguenza del provvedimento impugnato. Anche la

¹⁸² L'art. 2 del D.Lgs n. 546/1992 dispone: "Oggetto della giurisdizione tributaria: Appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrime e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio. Restano escluse dalla giurisdizione tributaria soltanto le controversie riguardanti gli atti della esecuzione forzata tributaria successivi alla notifica della cartella di pagamento e, ove previsto, dell'avviso di cui all'articolo 50 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, per le quali continuano ad applicarsi le disposizioni del medesimo decreto del Presidente della Repubblica.

Appartengono altresì alla giurisdizione tributaria le controversie promosse dai singoli possessori concernenti l'intestazione, la delimitazione, la figura, l'estensione, il classamento dei terreni e la ripartizione dell'estimo fra i compossessori a titolo di promiscuità di una stessa particella, nonché le controversie concernenti la consistenza, il classamento delle singole unità immobiliari urbane e l'attribuzione della rendita catastale.

Il giudice tributario risolve in via incidentale ogni questione da cui dipende la decisione delle controversie rientranti nella propria giurisdizione, fatta eccezione per le questioni in materia di querela di falso e sullo stato o la capacità delle persone, diversa dalla capacità di stare in giudizio.

¹⁸³ Per un approfondimento sul dibattito dottrinario e giurisprudenziale in merito alla competenza delle commissioni tributarie sulle richieste di risarcimento dei danni cagionati al contribuente da comportamenti illeciti dell'amministrazione finanziaria si veda di Domenico CHINDEMI "Il processo e le prove del contenzioso tributario" – Maggioli – 2009; e "La Commissione tributaria risarcisce il danno morale al contribuente - Commissione Tributaria Regionale Bari, sentenza 18.12.2009" - pubblicato su Altalex 16 settembre 2010.

giurisprudenza in diversi casi ha affermato la competenza delle commissioni tributarie in materia di risarcimento dei danni connessi ad un comportamento illecito dell'amministrazione.¹⁸⁴

Di recente un'importante sentenza della Corte di Cassazione¹⁸⁵ a sezioni unite, ha fatto chiarezza sulla materia. Con la sentenza n. 14499 del 16 giugno 2010, la Suprema Corte ha affermato che il contribuente danneggiato dai ritardi dell'amministrazione finanziaria può rivolgersi alla Commissione Tributaria per chiedere l'accertamento delle responsabilità ed il risarcimento dei danni. La Corte ha sancito la giurisdizione della Commissione Tributaria Provinciale in una causa promossa da un avvocato che chiedeva il risarcimento del danno per i ritardati rimborsi dell'amministrazione finanziaria. Nella motivazione della sentenza viene richiamato il principio secondo cui: "in base alla concentrazione della tutela, le commissioni tributarie possono riconoscere al contribuente non soltanto il rimborso delle imposte indebitamente versate, ma pure gli accessori come gli interessi ovvero il maggior danno o l'importo eventualmente pagato per la prestazione di cauzioni non dovute". La commissione tributaria, dunque, è competente a valutare e liquidare ogni tipo di richiesta accessoria presentata dal contribuente e, quindi, anche la richiesta di risarcimento danni.

5. Conclusioni

Il privato cittadino che effettua una specifica richiesta alla pubblica amministrazione ha diritto di vedere definita con certezza la propria posizione in tempi rapidi. A tal proposito risulta molto interessante una sentenza del Consiglio di Stato¹⁸⁶ nella quale viene affermato che: "indipendentemente dall'esistenza di specifiche norme che impongano ai pubblici uffici di pronunciarsi su ogni istanza dei privati, non può dubitarsi che, in regime di trasparenza e partecipazione, il relativo obbligo sussiste ogniqualvolta esigenze di giustizia sostanziale impongano l'adozione di un provvedimento espresso, in ossequio al dovere di correttezza e buona amministrazione (art. 97 della costituzione), in rapporto al quale il privato vanta una legittima e qualificata aspettativa ad un'esplicita pronuncia".

¹⁸⁴ Si vedano, ad esempio, la sentenza della Corte di Cassazione n. 14274 del 2002 e la sentenza della CTR di Bari del 18 dicembre 2009.

¹⁸⁵ Corte di Cassazione, 16 giugno 2010, n. 14499 – Primo Presidente Carbone, Presidenti di Sezione Preden e Altieri.

¹⁸⁶ Consiglio di Stato, n. 2318/2007

Se l'amministrazione risponde con ritardo ad un'istanza del cittadino questi può subire un danno, patrimoniale o non, che può derivare non solo dalla mancata emanazione dell'atto ma anche dalla situazione di incertezza in cui si trova a causa dell'inerzia della p.a. E questo danno deve assolutamente essere risarcito! Ormai, come si è evidenziato in questo contributo, la normativa si è evoluta in tal senso, anche grazie ad una consolidata giurisprudenza in materia.

Negli ultimi anni la Pubblica Amministrazione è cambiata, anche grazie a numerosi interventi normativi finalizzati ad una razionalizzazione e semplificazione della P.A. nell'ottica di migliorare l'efficienza, la tempestività e l'economicità dell'azione amministrativa. Uno degli obiettivi fondamentali delle varie riforme è stato quello di migliorare il rapporto tra cittadino e amministrazione, favorendo il dialogo ed il contraddittorio allo scopo anche di evitare inutili e costosi contenziosi.

I funzionari delle pubbliche amministrazioni sono stati maggiormente responsabilizzati a svolgere con diligenza e tempestività i loro adempimenti, mediante l'assegnazione di obiettivi da raggiungere e l'introduzione di meccanismi premianti.

Lo scopo che s'intende raggiungere è quello di contribuire allo sviluppo di un P.A. moderna, trasparente, in grado di fornire servizi efficienti e tempestivi al cittadino, garantendo un'effettiva partecipazione dei quest'ultimi ed un rapido accesso alle informazioni. Rispetto a venti anni fa la pubblica amministrazione è migliorata tanto ma, come ha scritto l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico, i grandi cambiamenti nella pubblica amministrazione sono "un viaggio, non una destinazione".