

UFFICIO STUDI CODAU

"Documento redatto con il contributo dei componenti dell'Ufficio Studi e VALIDATO dal Comitato Scientifico del Codau".

Il danno all'erario connesso alla irrogazione di una sanzione tributaria pecuniaria.

Il presente contributo trae spunto da una recente pronuncia della Corte dei conti, sezione giurisdizionale della Sardegna [n. 5 del 2016](#) la quale si è espressa sulla responsabilità amministrativa-contabile conseguente a una omessa dichiarazione, da parte di un ente pubblico, di un immobile a fini ICI, errore che aveva generato l'irrogazione, da parte del Comune impositore, di una sanzione tributaria pecuniaria, oltre interessi e maggiori spese.

La vicenda ha costretto l'ente pubblico a pagare la sanzione, gli interessi e le maggiori spese assumendo apposita deliberazione per debito fuori bilancio alla quale è seguita l'apertura di un fascicolo da parte della Procura regionale competente. La Procura aveva poi contestato l'addebito al dirigente del settore patrimonio, autore dell'errore nella redazione dell'elenco immobili per i quali assolvere il tributo locale, chiedendo la condanna alla rifusione integrale delle somme pagate dall'ente di appartenenza. Il dirigente comunale si è difeso in giudizio articolando una difesa molto ponderata ritenuta in parte convincente dal Collegio affrontando la nozione di "finanza pubblica allargata" (di cui alla riforma del 2009^[1]), per cui non dovrebbe sussistere danno erariale laddove all'esborso effettuato da un'Amministrazione pubblica corrisponda un conseguente introito di un'altra Amministrazione pubblica, realizzandosi un mero spostamento di somme all'interno di una finanza sostanzialmente unitaria. Questa posizione aveva dei precedenti ma vi erano precedenti significativi anche in senso opposto^[2]. Secondo la Corte dei conti della Sicilia^[3], nel caso di sanzione pecuniaria penale (ammenda o multa) sussiste la responsabilità personale (del dipendente e non dell'ente), ai sensi dell'art. 27 della Costituzione, e nel caso di sanzione pecuniaria amministrativa (L. 689/1981) vi è il carattere di personalità, posto che tale principio, sia pure a livello di legislazione primaria e non costituzionale, è previsto anche per le sanzioni amministrative^[4]. Ad esempio, in relazione alle sanzioni comminate ai sensi del d.lgs. n.758/94 recante la disciplina sanzionatoria in materia di lavoro, è, peraltro, uniforme la giurisprudenza della Corte dei conti nel riconoscere la sussistenza della responsabilità amministrativa, laddove il pagamento della sanzione sia stato imputato all'amministrazione di appartenenza^[5].

Secondo i giudici sardi però, il comma 1 bis citato dall'art. 17, comma 30-quater, lettera b) del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, nel testo integrato dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, il quale ha previsto che il giudice contabile debba tenere conto, oltre che dei vantaggi conseguiti dall'amministrazione di appartenenza, anche di quelli ottenuti "da altra amministrazione". Ad avviso della Sezione, dopo l'entrata in vigore di detta modifica non si possono ormai nutrire più dubbi circa il chiaro intento del legislatore di fare propria la tesi favorevole all'applicazione estensiva della *compensatio*, nel senso indicato dal primo degli indirizzi giurisprudenziali richiamati. Affermata questa posizione, i giudici entrano ad analizzare cosa sia un vantaggio per (altra) PA e cosa non lo sia. Non lo è la minor somma dovuta a titolo di interessi moratori, per i comuni principi civilistici, e non lo è quella per il rinnovo delle spese di notifica e per la riscossione che sono attività aggiuntive per l'ente impositore. E' un vantaggio e dunque non costituisce danno all'erario la somma dovuta a titolo di mera sanzione pecuniaria perché essa va a incrementare in pari misura il patrimonio dell'ente pubblico percettore. Tanto in virtù della considerazione che l'azione di responsabilità ha prevalente natura risarcitoria/restitutoria e non sanzionatoria/punitiva^[6], la quale ricorrerebbe solo in ipotesi tassative relative a fattispecie determinate^[7], espressamente e previamente individuate dal legislatore (v. ad es. art. 30, comma 15 l. n. 289/2002)^[8].

La Corte poi prosegue andando ad esaminare le cause dell'errore che aveva portato all'irrogazione della sanzione e la posizione del dirigente rispetto all'apparato burocratico di cui si avvale e che predispone gli atti che il dirigente firma. La Corte ritiene in generale che:

- non sia possibile che un dirigente, tanto più quando sia posto a dirigere un settore complesso, cui fanno capo più servizi, sia concretamente in grado di accertare la correttezza di ogni provvedimento portato alla sua firma;
- un dirigente possa essere esente da responsabilità solo perché, come quasi sempre avviene, del resto, adotta provvedimenti la cui istruttoria sia curata da altri, in quanto, così opinando, si finirebbe per prevedere una troppo ampia area di esenzione da responsabilità in relazione ad atti che ricadono comunque nella sua sfera di competenza.

L'analisi sulla diligenza del dipendente pubblico va fatta in concreto e nel caso specifico la Corte ha ravvisato una prevalente responsabilità del dirigente e una parte di contributo causale proveniente dall'apparato burocratico, della quale il dirigente non risponde.

[1] L'assunto troverebbe conferma nella prevalente giurisprudenza e sarebbe confortato dall'art. 1, comma 1 bis della l. n. 20 del 1994, nella formulazione modificata dall'art. 17, comma 4 ter [rectius: 30-quater] del DL n. 78 del 2009, con la quale il Legislatore ha esteso il concetto di compensazione del danno col profitto.

[2] Sezione seconda centrale d'appello (sentenza n. 399 del 21/12/2001), invece, la tesi della compensabilità tra danni e vantaggi riferibili a enti diversi, ma facenti parte del sistema della finanza pubblica allargata avrebbe perso consistenza proprio dopo l'entrata in vigore delle leggi di riforma degli anni '90. In particolare, sarebbe stato significativo che la normativa in questione "considerasse espressamente il danno a soggetto diverso dall'ente di appartenenza, in vario modo regolandolo, il che [avrebbe dimostrato] che il legislatore non ha accolto quella tesi unitaria, e ha preso in considerazione il danno con riferimento al singolo soggetto".

[3] V. R. Schulmers, Sanzioni pecuniarie amministrative irrogate alla PA e sussistenza del danno erariale: un caso per le Sezioni riunite?, su Respamm.it, 04/08/2011.

[4] cfr. il Capo I, Sezione I della legge n.689/81 e in particolare, le disposizioni recate dagli articoli da 1 a 3. Più estesamente, il principio della personalità delle sanzioni amministrative è stato ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza n.340/2001, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.3, comma 3, legge della Provincia autonoma di Bolzano approvata nella seduta del 3.2.2000, nella parte in cui prevedeva la diretta assunzione da parte degli enti pubblici delle sanzioni amministrative afferenti al proprio personale.

[5] cfr., ex plurimis, Sezione Calabria n.950/2008; Sezione Sicilia, n.1829/08.

[6] Secondo Sezione giurisdizionale Lazio, n. 493 del 10/05/2012, la compensazione non sarebbe da escludere *in toto*, ma essa non potrebbe operare nella sua integralità, dovendosi tenere conto della natura complessa della responsabilità amministrativa, nella quale coesisterebbero una funzione compensativo-risarcitoria con altra repressivo-sanzionatoria. La Corte costituzionale con la sentenza n. 371 del 20/11/1998 della ha evidenziato la nuova conformazione dell'istituto della responsabilità amministrativo-contabile, in cui confluiscono elementi restitutori e di deterrenza.

[7] V. S. Cimini, Tipizzazione dell'illecito erariale e limiti all'attribuzione del potere sanzionatorio al giudice contabile, su Federalismi.it, 2014.

[8] V. Raeli, Il modello della responsabilità amministrativa come "clausola generale" e le fattispecie sanzionatorie, su Lexitalia.it 5/2014.