

---

## Azioni risarcitorie contro i funzionari AdE per rifiuto di concessione dell'autotutela per atti illegittimi

---

di [Antonino & Attilio Romano](#)

Pubblicato il 10 Novembre 2012

Il contribuente ha la possibilità di agire in giudizio per danni contro i funzionari del Fisco che hanno negato, dolosamente o colposamente, atti di autotutela legittimamente proposti.

L'Amministrazione finanziaria è tenuta a risarcire i danni subiti dal contribuente qualora abbia agito in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona amministrazione che costituiscono il limite esterno alla sua azione.

Con sentenza 20 aprile 2012, n. 6283, la Corte di Cassazione, ribadisce un consolidato orientamento teso a censurare il comportamento doloso o colposo dei dipendenti degli uffici dell'Amministrazione finanziaria, che ostinandosi a non revocare atti o provvedimenti illegittimi abbiano determinato la violazione di un diritto soggettivo.



### Autotutela tributaria

La disposizione normativa di riferimento riguardante il potere di autotutela da parte degli uffici dell'Amministrazione finanziaria risiede nell'articolo 2-quater del decreto legge 30 settembre 1994, n. 564, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 novembre 1994, n. 656 "Disposizioni urgenti in materia fiscale".

Successivamente con decreto ministeriale 11 febbraio 1997, n. 37 è stato adottato il regolamento attuativo dell'esercizio del potere di autotutela da parte degli organi dell'Amministrazione Finanziaria.



In sostanza, se l'Amministrazione prende atto di aver commesso un errore può annullare il proprio operato e correggere l'errore senza necessità di attendere la decisione di un giudice: questo potere di autocorrezione si chiama "autotutela".

La competenza ad effettuare la correzione è generalmente dello stesso Ufficio che ha emanato l'atto. Un atto illegittimo può essere annullato "d'ufficio", in via del tutto autonoma, oppure su richiesta del contribuente.

Questi, può trasmettere all'ufficio competente una semplice domanda in carta libera contenente un'esposizione sintetica dei fatti e corredata dalla documentazione idonea a dimostrare le tesi sostenute. Nella domanda occorre riportare:

1. l'atto di cui si chiede l'annullamento;
2. i motivi che fanno ritenere tale atto illegittimo e, di conseguenza, annullabile in tutto o in parte.

I casi più frequenti di autotutela si hanno quando l'illegittimità deriva da:

- errore di persona;
- evidente errore logico o di calcolo;

- errore sul presupposto dell'imposta;
- doppia imposizione;
- mancata considerazione di pagamenti regolarmente eseguiti;
- mancanza di documentazione successivamente presentata (non oltre i termini di decadenza);
- sussistenza dei requisiti per fruire di deduzioni, detrazioni o regimi agevolativi, precedentemente negati;
- errore materiale del contribuente, facilmente riconoscibile dall'Amministrazione.

**L'annullamento dell'atto illegittimo può essere effettuato anche se:**

- il giudizio è ancora pendente;
- l'atto è divenuto ormai definitivo per decorso dei termini per ricorrere;
- il contribuente ha presentato ricorso e questo è stato respinto per motivi formali (inammissibilità, improcedibilità, irricevibilità) con sentenza passata in giudicato.

L'annullamento dell'atto illegittimo comporta automaticamente la rimozione degli atti ad esso consequenziali (ad esempio, il ritiro di un avviso di accertamento infondato comporta l'annullamento della conseguente iscrizione a ruolo e delle relative cartelle di pagamento) e l'obbligo di restituzione delle somme riscosse sulla base degli atti annullati.

Poiché l'autotutela è per l'Amministrazione una facoltà discrezionale, la presentazione di un'istanza non sospende i termini per la presentazione del ricorso al giudice tributario. Pertanto, è necessario prestare attenzione a non far trascorrere inutilmente tali termini.

## **Orientamenti giurisprudenziali**

## **Corte di Cassazione, sent. N. 6283/2012**

### **Svolgimento del processo**

Un contribuente aveva domandato i danni causati dall'operato della pubblica amministrazione che, prima aveva richiesto un tributo non dovuto e poi aveva provveduto con ritardo allo sgravio.

L'eccezione, accolta dai Giudici di primo grado, è stata respinta dal Tribunale competente, secondo cui la responsabilità della pubblica amministrazione per aver richiesto un tributo non dovuto non è in re ipsa, ma

occorre(va) accertare che essa non si fosse attenuta ai criteri di imparzialità, correttezza e buona fede.



La sentenza che ha accolto le doglianze dell'Amministrazione finanziaria aveva osservato come dagli atti "... non emergeva che la P.A. fosse a piena conoscenza della situazione patrimoniale del contribuente e che, comunque, l'errore commesso fosse imputabile a dolo o colpa.." per il ritardo nell'emissione di tale provvedimento poiché i termini per impugnare l'avviso di accertamento erano scaduti e lo sgravio era meramente facoltativo.

Avverso la suddetta sentenza la parte soccombente ha proposto ricorso per cassazione affidato a due motivi. L'Agenzia delle Entrate ha resistito con controricorso.

### **Principi espressi in materia di autotutela**

#### **Motivi della decisione**

La corposa sentenza emessa dai Giudici di legittimità, in uno specifico passaggio, affronta la problematica concernente la <discrezionalità> dell'azione amministrativa della Pubblica Amministrazione.

La posizione del Supremo Collegio è chiara da tempo.

L'orientamento ormai consolidato della Corte di Cassazione è quello di

*“... ritenere (confronta, per tutte, Cass. Sez. III, n. 5120 del 2011) che l’attività della P.A., anche nel campo della pura discrezionalità, deve svolgersi nei limiti posti della legge e dal principio primario del “neminem laedere”, di cui all’art. 2043 c.c. ; è, pertanto, consentito al giudice ordinario accertare se vi sia stato, da parte della stessa P.A., un comportamento doloso o colposo, che, in violazione della norma e del principio indicati abbia determinato la violazione di un diritto soggettivo ...”.*

In altri termini

*“... stanti i principi di legalità, imparzialità e buona amministrazione di cui all’art. 97 Cost., la P.A. è tenuta a subire le conseguenze stabilite dall’art. 2043 c.c., ponendosi tali principi come limiti esterni alla sua attività discrezionale ...”.*

È evidente, quindi, che le predette regole

*“... impongono alla P.A., una volta informata dell’errore in cui è incorsa, di compiere le necessarie verifiche e poi, accettato l’errore, di annullare il provvedimento riconosciuto illegittimo o, comunque, errato ...”.*

In modo incisivo, osserva la Corte “... Non vi è, dunque, spazio alla mera discrezionalità poiché essa verrebbe necessariamente a sconfinare nell’arbitrio, in palese contrasto con l’imparzialità, correttezza e buona amministrazione che sempre debbono informare l’attività dei funzionari pubblici ...”.

Precedenti giurisprudenziali

L’arresto della Corte di Cassazione in argomento ribadisce un consolidato orientamento teso a stigmatizzare l’inerzia dell’Amministrazione finanziaria alle legittime richieste di annullamento di (evidenti) atti illegittimi avanzate dai contribuenti.

**Sentenza n. 698 del 19 gennaio 2010,**

L'Amministrazione finanziaria, come qualsiasi amministrazione, deve risarcire il contribuente costretto ad adire le vie legali, e quindi a subire le spese connesse al ricorso, nel caso non intervenga tempestivamente, nonostante l'evidenza dell'errore commesso, ad annullare un atto illegittimo per il quale il contribuente aveva richiesto l'annullamento in via di autotutela.

### **Sentenza n. 5120 del 3 marzo 2011**

Il comportamento dell'Amministrazione finanziaria ha violato il principio del "neminem laedere" di cui all'art. 2043 c.c. poiché nonostante le diffide del contribuente non ha mai provveduto a verificare quanto dall'attore lamentato ma solo a seguito di ulteriori sollecitazioni ... ha ammesso l'errore commesso, provvedendo all'annullamento delle somma richieste.

Il comportamento tenuto dalla P.A., violando le più comuni regole di prudenza e di diligenza, ha causato un danno economico al contribuente, che non può che essere risarcito.

### **Sentenza n. 21963 del 24 ottobre 2011**

E' evidente la responsabilità dell'Amministrazione finanziaria collegata non solo al ritardo nella rimozione dell'atto impositivo, ma anche alla emissione del medesimo atto illegittimo, dalla quale è derivato il danno accertato.

### **Note conclusive e suggerimenti per i contribuenti**

Come osservato dalla stampa specializzata

*"... raramente gli uffici anche in presenza di evidenti errori annullino quanto preteso: essi in genere suggeriscono un'adesione dove il contribuente dovrà comunque versare delle somme (anche se minime) o addirittura un ricorso con la giustificazione che non possono assumere determinate responsabilità soprattutto quando la rettifica (infondata) concerne importi alti ...".*

Negli ultimi anni, e questo appare francamente inaccettabili, alcuni funzionari dell'Agenzia delle entrate pur riconoscendo verbalmente errori palesi nell'accertamento dei redditi recuperati (da essi stessi o da colleghi dei team controlli rifiutano la rimozione (integrale o parziale) dei provvedimenti per non incorrere (successivamente) in sanzioni disciplinari inflitte dai Settori di Audit<sup>1</sup> istituiti presso le Direzioni regionali deputati al monitoraggio delle attività di verifica ed accertamento.

Ad ogni modo, il consolidato orientamento della Corte di Cassazione in materia di responsabilità degli Uffici delle entrate per mancato annullamento di provvedimenti illegittimi consente ai contribuenti di disporre di una valida alternativa alla class action più difficile da percorrere in caso sia proposta contro l'amministrazione finanziaria.

Imprese e professionisti, quindi, potranno fare causa per risarcimento danni direttamente all'ufficio periferico che, per negligenza, ha ignorato le loro (legittime) richieste di annullamento.

8 novembre 2012

Attilio e Antonino Romano

## NOTE

1 Trattasi di metodologie e procedure operative volte ad assicurare l'efficacia del sistema di controllo di regolarità amministrativa e contabile. Individuano, tra l'altro, possibili rischi di disfunzioni o irregolarità nei processi dell'Agenzia.