

Il Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” (DJSGE) è il primo dipartimento dell’Università degli Studi di Bari Aldo Moro con sede a Taranto. Esso nasce dall’aggregazione di docenti e ricercatori della II Facoltà di Giurisprudenza, della II Facoltà di Economia, dei corsi di laurea in Scienze della Formazione (Facoltà di Scienze della Formazione) e in Scienze Infermieristiche (Facoltà di Medicina) di Taranto intorno a tematiche di ricerca e di formazione rispondenti alla vocazione mediterranea dell’area ionica: ambiente, tutela della salute e del territorio, diritti ed economie del mare, valorizzazione dei saperi e delle culture dello spazio euro-mediterraneo.

ISBN 978-88-6611-689-9



9 788866 116899

€ 30,00



P. Marongiu

La responsabilità civile dell’Amministrazione finanziaria

24

La responsabilità civile dell’Amministrazione finanziaria

Paola Marongiu

DJSGE Collana del Dipartimento Jonico
in “Sistemi Giuridici
ed Economici del Mediterraneo:
società, ambiente, culture”



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI BARI
ALDO MORO



CACUCCI
EDITORE

Paola Marongiu

La responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria



CACUCCI
EDITORE
2018

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2018 Cacucci Editore - Bari

Via Nicolai, 39 - 70122 Bari - Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

**Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici
ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture”
Università degli Studi di Bari “Aldo Moro”**

1. Francesco Mastroberti (*a cura di*)

La “Testa di Medusa”. Storia e attualità degli usi civici

2. Francesco Mastroberti, Stefano Vinci, Michele Pepe

Il *Liber Belial* e il processo romano-canonico in Europa tra XV e XVI secolo

3. Bruno Notarnicola, Antonio Felice Uricchio, Giuseppe Tassielli, Pietro Alexander Renzulli, Gianluca Selicato

Elaborazione di un modello di applicazione dei principi e degli strumenti dell’ecologia industriale ad un’area vasta

4. Fabio Caffio, Nicolò Carnimeo, Antonio Leandro

Elementi di Diritto e Geopolitica degli spazi marittimi

5. Aurelio Arnese

Usura e *modus*. Il problema del sovraindebitamento dal mondo antico all’attualità

6. Antonio Uricchio (*a cura di*)

Azione di contrasto della pirateria: dal controllo dei mari a quello dei flussi finanziari

7. Andrea Buccisano

Assistenza amministrativa internazionale dall’accertamento alla riscossione dei tributi

8. Stefano Vinci

Regimento et governo. Amministrazione e finanza nei comuni di Terra d’Otranto tra antico e nuovo regime

9. Francesco Mastroberti

Costituzioni e costituzionalismo tra Francia e Regno di Napoli (1796-1815)

10. Mario Angiulli

I contributi consortili tra beneficio e capacità contributiva

11. Salvatore Antonello Parente

Criteri di deducibilità delle passività e limiti quantitativi del tributo successorio

12. Antonio Felice Uricchio (*a cura di*)

L’emergenza ambientale a Taranto: le risposte del mondo scientifico e le attività del polo “Magna Grecia”

13. Paolo Pardolesi

Profili comparatistici di analisi economica del diritto privato

14. Danila Certosino

Mediazione e giustizia penale

15. Piergiuseppe Otranto

Internet nell’organizzazione amministrativa. Reti di libertà

16. Antonio Felice Uricchio, Mario Aulenta, Gianluca Selicato (*a cura di*)

La dimensione promozionale del fisco

17. Claudio Sciancalepore

Cambiamenti climatici e *green taxes*

18. Paola Caputi Iambrenghi

La funzione amministrativa neutrale

19. Francesco Scialpi

REF canario e zone franche: la leva fiscale al servizio delle *environmental policy*

20. Michele Indelicato

Neuroscienze e scienze umane

21. Federico Lacava, Piergiuseppe Otranto, Antonio Uricchio (a cura di)

Funzione promozionale del diritto e sistemi di tutela multilivello

22. Nicolò Carnimeo

Fuoco a bordo. *Safety management*, ruoli e responsabilità nel trasporto marittimo passeggeri

23. Aurelio Arnese

La *similitudo* nelle *Institutiones* di Gaio

24. Paola Marongiu

La responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria

**Collana della II Facoltà di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Sede di Taranto**

1. Antonio Incampo

Metafisica del processo. Idee per una critica della ragione giuridica

2. Antonio Uricchio

Le frontiere dell'imposizione tra evoluzione tecnologica e nuovi assetti istituzionali

3. Paola Pierri

L'ignoranza dell'età del minore nei delitti sessuali

4. Concetta Maria Nanna (a cura di)

Diritto vivente e sensibilità dell'interprete

5. Marta Basile

Il principio di collaborazione tra fisco e contribuente

6. Antonio Uricchio (a cura di)

Nuove piraterie e ordinamenti giuridici interni e internazionali

7. Paolo Pardolesi (a cura di)

Seminari di diritto privato comparato

8. Nicola Triggiani (a cura di)

La messa alla prova dell'imputato minorenni tra passato, presente e futuro.

L'esperienza del Tribunale di Taranto

9. Salvatore Antonello Parente

I modelli conciliativi delle liti tributarie

10. Nicola d'Amati e Antonio Uricchio (a cura di)

Giovanni Carano Donvito scritti scelti di scienza delle finanze e di diritto finanziario

11. Antonio Uricchio

Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo? Dalla legge delega 42/2009 ai decreti attuativi e alla manovra salva Italia

12. Antonio Uricchio (a cura di)

I percorsi del federalismo fiscale

13. Francesco Fratini

Gli interpellanti tributari tra doveri di collaborazione dell'amministrazione finanziaria e tutela del contribuente. Contributo allo studio delle tutele nei confronti degli atti non autoritativi dell'amministrazione finanziaria nell'ambito di una prospettiva de iure condendo del sistema delle garanzie dei tax payers

14. Paolo Pardolesi

Contratto e nuove frontiere rimediali. Disgorgement v. Punitive damages

15. Annamaria Bonomo

Informazione e pubbliche amministrazioni dall'accesso ai documenti alla disponibilità delle informazioni

16. Gaetano Dammacco, Bronislaw Sitek, Antonio Uricchio (*a cura di*)

Integrazione e politiche di vicinato. Nuovi diritti e nuove economie
Integration and neighbourhood policies. New rights and new economies.
Integracja i polityki sąsiedztwa. Nowe prawo i nowa ekonomia

17. Sławomir Kursa

La diseredazione nel diritto giustiniano

18. Concetta Maria Nanna

Doveri professionali di status e protezione del cliente-consumatore. Contributo alla teoria dell'obbligazione senza prestazione

19. Umberto Violante

Profili giuridici del mercato dei crediti in sofferenza

20. Filippo Rau

La procura alle liti nel processo civile e nel processo tributario

21. Nicolò Carnimeo

La tutela del passeggero nell'era dei vettori low cost. Annotato con la giurisprudenza

22. Giuseppe Ingraio

La tutela della riscossione dei crediti tributari

23. Antonio Incampo

Filosofia del dovere giuridico

24. Nicolò Carnimeo

La pesca sostenibile nel mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune

25. Daniela Caterino

Poteri dei sindaci e governo dell'informazione nelle società quotate

26. Giuseppina Pizzolante

Diritto di asilo e nuove esigenze di protezione internazionale nell'Unione europea

27. Vincenzo Caputi Jambrenghi (*a cura di*)

Effetti economico sociali del federalismo demaniale in Puglia

28. Antonio Perrone

Fatto fiscale e fatto penale: parallelismi e convergenze

29. Maria Concetta Parlato

Le definizioni legislative nel sistema penale tributario

30. Antonio Uricchio (*a cura di*)

Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive

31. Maria Rosaria Piccinni

Il tempo della festa tra religione e diritto

32. Gianluca Selicato

Il nuovo accertamento sintetico dei redditi

A Gaetano, a Lavinia, a Giovanni Edoardo

Ai miei nonni: Carlo ed Elisa, Eros e Celeste

Collana del Dipartimento Jonico in “Sistemi Giuridici ed Economici del Mediterraneo: società, ambiente, culture” - Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Direttore: Bruno Notarnicola

Comitato Direttivo: Bruno Notarnicola, Ferdinando Parente, Michele Indelicato, Giuseppe Losappio, Umberto Violante, Fabio Calefato, Carlo Cusatelli, Luigi Iacobellis (Resp. Redazione), Pietro Alexander Renzulli.

Comitato Scientifico: Domenico Garofalo, Bruno Notarnicola, Riccardo Pagano, Ferdinando Parente, Antonio Felice Uricchio, Massimo Bilancia, Annamaria Bonomo, Maria Teresa Paola Caputi Jambrenghi, Daniela Caterino, Michele Indelicato, Ivan Ingravallo, Antonio Leandro, Tommaso Losacco, Giuseppe Losappio, Pamela Martino, Francesco Mastroberti, Francesco Moliterni, Concetta Maria Nanna, Fabrizio Panza, Paolo Pardolesi, Giovanna Reali, Paolo Stefanì, Laura Tafaro, Giuseppe Tassielli, Nicola Triggiani, Antonio Uricchio, Umberto Violante.

Comitato di Redazione: Aurelio Arnese, Giovanni Bianco, Annamaria Bonomo, Mario Aulenta, Lucianna Cananà, Nicolò Giovanni Carnimeo, Maria Casola, Ernesto Cianciola, Carlo Cusatelli, Annunziata de Felice, Gabriele Dell’Atti, Cira Grippa, Nicolaia Iaffaldano, Michele Indelicato, Antonio Leandro, Stella Lippolis, Pamela Martino, Pierluca Massaro, Patrizia Montefusco, Francesco Perchinunno, Armando Regina, Pietro Alexander Renzulli, Angelica Riccardi, Luigi Santacroce, Maria Laura Spada, Paolo Stefanì, Maurizio Sozio, Giuseppe Tassielli, Stefano Vinci, Umberto Violante.

Il presente volume è stato sottoposto ad una procedura di valutazione basata sul sistema di *Peer Review* a “doppio cieco”.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso la segreteria del Dipartimento Jonico.

Sommario

CAPITOLO I

LA RESPONSABILITÀ DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1. Premessa	15
2. La “prima” evoluzione normativa della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione	18
3. La rilevanza della condotta del pubblico dipendente: cenni	23
4. Solo i diritti soggettivi legittimano il risarcimento del danno	25
5. Il <i>leading</i> case nella definitiva affermazione della risarcibilità anche degli interessi legittimi: la sentenza n. 500 del 1999	28
6. La responsabilità civile della Pubblica Amministrazione fondata sui principi di imparzialità e di buon andamento	31
7. Osservazioni critiche alla sentenza n. 500	36
8. Le azioni caducatoria e risarcitoria: attuazione del diritto alla di- fesa e della ragionevole durata del processo.	41
8.1. Possibili profili di illegittimità costituzionale	43
9. Il risarcimento in forma specifica quale forma di ristoro dei danni. . .	47
10. Risarcimento del danno e previo annullamento dell’atto ammi- nistrativo: contrasti in giurisprudenza	49
11. La nuova disciplina del processo amministrativo: il superamen- to della pregiudiziale amministrativa e l’autonomia dell’azione risarcitoria	54
12. I vincoli posti al risarcimento del danno: la previsione del termi- ne decadenziale	56
12.1 (segue)...L’esperienza degli strumenti di tutela previsti	60
13. Chiarimenti dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato	63
13.1. L’impugnazione del provvedimento amministrativo lesi- vo quale espressione del dovere di correttezza, di <i>bona</i> <i>fide</i> e dell’ordinaria diligenza	66
14. Indicazioni giurisprudenziali	68

CAPITOLO II

LA RESPONSABILITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE
FINANZIARIA FRA INTERESSE FISCALE,
FASE IMPOSITIVA E FASE ISTRUTTORIA

1. Considerazioni introduttive	73
2. Interesse fiscale e responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria . .	75
3. L'interesse fiscale nella giurisprudenza della Corte costituzionale.	77
4. Le sanzioni improprie	86
5. Interesse fiscale e capacità contributiva	91
6. La fase accertativa quale ostacolo al riconoscimento della responsa- bilità civile dell'Amministrazione finanziaria	95
7. Un nuovo ruolo per il contribuente e per l'Amministrazione finanziaria	100
8. La crescente valorizzazione dell'attività istruttoria	103
9. Gli interventi legislativi degli anni novanta e il coinvolgimento del contribuente e del Fisco	110
10. Interrogativi sulla necessità di tutelare il contribuente a fronte di un'attività ispettiva illegittima	115
11. I primi arresti giurisprudenziali in tema di responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria	118
11.1. L'Amministrazione finanziaria soggiace al principio genera- le del <i>neminem laedere</i>	119
11.2. L'esercizio <i>contra legem</i> dell'attività istruttoria è fonte di danno risarcibile	125
12. Imparzialità e buon andamento nell'attuazione dei poteri investi- gativi e tutela dei diritti inviolabili dell'individuo: una doverosa "convivenza"	125
13. Riserva di giurisdizione e riserva di legge quali limiti e garanzie ai diritti inviolabili	130
14. L'autorizzazione quale forma di tutela	132

CAPITOLO III

TUTELA DEL CONTRIBUENTE E RESPONSABILITÀ
DELL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA

1. Lo Statuto del contribuente e la responsabilità civile del Fisco.	139
2. L'analisi di alcune norme dello Statuto	144
2.1. La compensazione dell'obbligazione tributaria.	144

2.2. La buona fede e l'affidamento	147
2.3. Diritti e garanzie del contribuente sottoposto ad indagine	152
2.3.1. I diritti	152
2.3.1.1. Dubbi sulla portata del contraddittorio anticipato	155
2.3.1.2. L'interpretazione restrittiva delle Sezioni Unite	159
2.3.2. Le garanzie	162
3. Tutela del contribuente e attuazione di differenti valori costituzionali	163
3.1. La tutela mediata	165
3.1.1. I motivi di annullamento dell'atto impositivo	166
3.1.2. Le criticità della tutela mediata	174
3.2. La tutela immediata	177
3.2.1. L'esercizio, vincolato o discrezionale, del potere pubblico e l'individuazione della giurisdizione in tema di tutela immediata	180
3.2.2. La rilevanza dell'art. 7, comma 4, dello Statuto	184
4. Prime considerazioni in punto di giurisdizione per il risarcimento del danno	189
4.1. Giudice tributario e risarcimento del danno	190
4.2. Il giudice amministrativo: una soluzione più armonica	193
5. La natura della responsabilità civile della Pubblica Amministrazione	197
5.1. L'ipotesi ricostruttiva della responsabilità contrattuale da contatto qualificato	198
5.2. L'inesistenza di motivi idonei a contestare la responsabilità civile dell'Amministrazione finanziaria	200
5.3. Natura, aquiliana o contrattuale, della responsabilità dell'Amministrazione finanziaria	202
5.4. Lo Statuto del contribuente e la previsione di specifici obblighi di protezione	206
5.5. Osservazioni conclusive	209

CAPITOLO IV

LA RESPONSABILITÀ QUALE PRINCIPIO COMUNITARIO

1. Premessa	213
2. La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario e la giurisprudenza della Corte di Giustizia	214
2.1. La responsabilità dello Stato legislatore	215
2.2. La responsabilità dello Stato giudice	226

Sommario

2.3. La responsabilità dello Stato giudice a confronto con la normativa italiana	230
3. La responsabilità dello Stato quale espressione della <i>primauté</i> del diritto comunitario	236
4. I rapporti fra ordinamento comunitario e nazionale: la tesi dualistica e monistica a confronto.	239
5. Considerazioni conclusive.	245
<i>Sintesi e prospettive</i>	247
<i>Indice dei nomi.</i>	257
<i>Bibliografia</i>	265