

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

ex art. 11, comma 3 e art. 114, comma 3, c.g.c.

Sentenza n. 13/2021/QM/SEZ depositata in data 11/10/2021

RICORSO: questione di massima, deferita dalla Sezione prima giurisdizionale centrale di appello della Corte dei conti, con ordinanza n. 28/2021, pronunciata in relazione all'appello in materia di responsabilità proposto da I.C. (persona fisica), avverso la sentenza n. 8/2020, resa dalla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti per la Liguria, avente ad oggetto l'interpretazione dell'art. 53, commi 7 e seguenti, del D.Lgs. n. 165/2001, in applicazione della regola della quantificazione del danno erariale da effettuarsi al netto o al lordo delle ritenute fiscali IRPEF.

QUESTIONE DI MASSIMA: <<Se, in ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, comma 7 e seguenti, del d.lgs. n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione sia da effettuarsi al netto o al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile>>.

QUESTIONE RISOLTA: <<In ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, comma 7 e seguenti, del d.lgs n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione è da effettuare al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile>>.

Riferimenti normativi: *Cost.*: art. 5; art. 81; art. 97; art. 114; art. 117; art. 119; art. 120; *c.g.c.*: art. 67; *c.c.*: art. 2041; *L. n. 102/2009*; *D. lgs. n. 165/2001*: art. 53, c. 7 e 7-bis; *L. n. 20/1994*: art. 1, c. 1-bis; *D.P.R. n. 3/1957*: art. 18; *R.D. n. 1214/1934*: art. 52.

Decisioni conformi: cfr. *ex multis* *SS.RR.*, sent. n. 4/2021/QM/SEZ; sent. n. 24/2020/QM/SEZ; sent. n. 26/2019/QM/PROC; *Cass.*, *SS.UU.*, sent. n. 12567/2018; *SS.UU.*, sent. n. 12564/2018.

PRINCIPIO DI DIRITTO DESUMIBILE DALLA PRONUNCIA

Nel dichiarare il principio di diritto, secondo cui <<In ipotesi di danno erariale conseguente all'omesso versamento dei compensi di cui all'art. 53, comma 7 e seguenti, del d.lgs n. 165 del 2001 da parte di pubblici dipendenti (o, comunque, di soggetti in rapporto di servizio con la p.a. tenuti ai medesimi obblighi), la quantificazione è da effettuare al lordo delle ritenute fiscali IRPEF operate a titolo d'acconto sugli importi dovuti o delle maggiori somme eventualmente pagate per la medesima causale sul reddito imponibile>>, le Sezioni riunite affermano che <<Nella fattispecie all'esame...si appalesa dirimente rispetto ad altre fattispecie di recuperi di indebiti o di riversamenti di somme comunque non spettanti al dipendente percettore, il profilo rappresentato dal fatto che il soggetto erogante il compenso è soggetto diverso da quello al quale viceversa questi compensi devono essere riversati. Diversamente dal caso in cui, infatti, il rapporto è bilaterale tra i due soggetti, per cui chi liquida è anche il sostituto d'imposta per il compenso erogato, per cui il riversamento consente anche il recupero della quota che l'amministrazione ha versato al fisco in luogo del dipendente al quale spetterà poi di poter

regolare autonomamente la propria posizione fiscale, nel caso di specie i soggetti interessati sono comunque tre, nel senso che l'amministrazione o il privato, a favore del quale l'incarico è stato svolto e che ha liquidato il compenso al dipendente percettore - ed è stato anche il sostituto di imposta per quell'importo - è un soggetto diverso dall'amministrazione alla quale, se si realizza la violazione voluta dalla norma, il compenso deve essere riversato dal dipendente stesso o dall'amministrazione pubblica o privata che ha pagato l'incarico svolto>>.

Inoltre, il Collegio decidente ha chiarito, in tema di *compensatio lucri cum damno*, che <<se, in generale, non è ipotizzabile alcuna *compensatio lucri* (derivante dallo svolgimento di determinate mansioni) *cum damno* (consistente nelle relative retribuzioni) in presenza di comportamenti volti scientemente, o comunque negligenemente, a violare condotte normativamente definite, in quanto la valutazione della non utilità della spesa, in tali casi, è aprioristicamente stabilita a monte della normativa primaria o secondaria e nell'ambito di tali limiti gli amministratori sono tenuti a muoversi, onde non incorrere in responsabilità amministrativa, a maggior ragione, nel caso di specie, cioè di un rapporto trilatero, l'Amministrazione, attraverso l'autorizzazione, che è chiamata proprio a definire l'utilità dell'attività a sé estranea o perlomeno a verificarne la non interferenza con i fini alla cui cura è preposta, resta invece all'oscuro della condotta del proprio dipendente>>, di conseguenza <<si avverte tutta la difficoltà a parlare nel caso in esame di un "vantaggio", quanto piuttosto parrebbe configurarsi, da parte dell'Amministrazione procedente, un atto dovuto totalmente estraneo ed autonomo rispetto ad un rapporto di dare/avere, secondo un principio di "effettività" del danno derivante dalla violazione della lettera della norma>>.

ABSTRACT

Le Sezioni riunite, con la presente pronuncia, si sono poste nel solco di altre decisioni prese in materia proprio dallo stesso Supremo Collegio contabile, in particolare affermando che la fattispecie sottoposta all'odierno vaglio si differenzia dai casi trattati ex art. 53, commi 7 e ss., del TUPI, in quanto il soggetto erogante risulta essere diverso da quello a cui devono essere riversati i compensi. Su tale ipotesi, risolta tramite il principio di diritto stabilito in sentenza dalle Sezioni riunite, si è innestata la disamina anche dell'ulteriore profilo dirimente ai fini della decisione ed avente ad oggetto la figura della *compensatio lucri cum damno*.

In particolare, il Collegio ha ritenuto utile <<*soffermarsi...sul concetto di vantaggio che, a tutto concedere, l'Amministrazione avrebbe acquisito in violazione del principio generale, vigente nell'ordinamento giuridico, che esclude arricchimenti senza giusta causa, con la ulteriore precisazione che mentre nella *compensatio lucri cum damno* il giudice previene l'arricchimento, limitando l'importo del danno attraverso la valutazione della utilitas, nel processo instaurato sulla base dell'azione generale di arricchimento, ex art. 2041 c.c., il giudice rimuove gli effetti dell'arricchimento stesso, mediante il riconoscimento di una attribuzione patrimoniale a favore di chi subisce il danno>>.*

A tal proposito, le Sezioni riunite hanno ulteriormente specificato, in ordine alla più ampia tematica del c.d. danno finanziario patito dalle casse pubbliche, in forza della condotta illecita del dipendente di un'amministrazione, il quale ometta di versare il compenso di cui all'art. 53, commi 7 e ss., del TUPI che <<*pur non prescindendo dagli elementi "tecnici" ...in particolare relativi al fatto che ai fini della validità della compensazione, è necessario che la stessa si ricolleggi ad un unico fatto genetico, produttivo sia del danno che dei presunti vantaggi>> occorre considerare <<*necessariamente non solo il danno patrimoniale, inteso quale diminuzione pecuniaria derivante dal danno emergente e dal lucro cessante, ma anche il danno c.d. finanziario, tenendo presente che esso per essere tale deve, in conclusione, determinare l'alterazione dell'equilibrio economico-finanziario della singola p.a., con conseguente pregiudizio per l'azione amministrativa, nell'ambito dei più ampi rapporti di coordinamento finanziario e finanche di armonizzazione dei bilanci**

pubblici. E ciò non appare accadere laddove al mero calcolo contabile di dare/avere si sostituisce, anche nel caso di specie tipizzato da un rapporto trilatero, una più ampia e generale visione di unitarietà della finanza pubblica>>.

Tale considerazione, secondo il Collegio contabile, infatti, si radica sull'assunto di portata sistematica, alla luce del quale <<*I poteri di coordinamento della finanza assumono a fondamento l'esistenza di un unico patrimonio pubblico, perché unica è la popolazione di riferimento organizzata in comunità unitaria, che trova descrizione seppure sommaria anzitutto nel bilancio della Repubblica italiana, che attraverso la moneta è strettamente collegato al patrimonio e alla comunità sovrana di ciascuno degli altri Stati dell'Unione>>.*