

Buongiorno a tutti e benvenuti alla terza *lectio magistralis* del ciclo di incontri con i Giudici della Corte costituzionale.

L'odierna *lectio* affronta il tema delle entrate e della loro riscossione. Un aspetto particolarmente sentito, soprattutto in questo delicato momento per l'economia del Paese, in cui sempre di più si impone la necessità di assicurare i servizi essenziali a favore dei cittadini.

Saluto e ringrazio il Giudice costituzionale Luca Antonini per aver accolto l'invito a trattare un argomento che certamente stimolerà molti spunti di riflessione poiché, oltre a toccare in concreto diritti e interessi dell'intera comunità, è di particolare significato per le funzioni della magistratura contabile.

Il mio saluto va inoltre al presidente Carosi, direttore della nostra Scuola di alta formazione e all'avvocato Gabriele Fava, componente del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti e Presidente dell'Osservatorio sulle risorse pubbliche, che interverrà nel ruolo di *discussant*; un particolare affettuoso saluto al presidente Buscema che svolgerà le conclusioni.

È per noi un privilegio, oggi, seguire la *lectio* del Giudice Antonini, già professore ordinario di diritto

costituzionale presso l'Ateneo patavino, che è stato uno dei principali consulenti del Governo e del Parlamento in materia di federalismo. Si deve al suo prezioso contributo la redazione della legge delega n. 42 del 2009 e dei decreti legislativi emanati durante la XVI legislatura.

Innumerevoli sono le sue pubblicazioni, monografie e saggi in tema di regionalismo, federalismo fiscale, sistema tributario, diritto dell'ambiente, sistema degli appalti e diritti costituzionali, che costituiscono fondamentale punto di riferimento per lo studio delle materie in questione.

Il tema della riscossione delle entrate assume grande rilevanza nel nostro ordinamento, sotto molteplici profili. Da un lato, infatti, la puntuale e adeguata riscossione delle entrate consente allo Stato e alle altre amministrazioni pubbliche di dotarsi delle risorse finanziarie necessarie per l'espletamento delle funzioni pubbliche e per l'erogazione dei servizi pubblici; dall'altro lato, l'effettiva riscossione dei tributi è indispensabile per dare concretezza alla capacità contributiva, poiché il principio della capacità contributiva rimane meramente teorico, se non si perviene alla reale percezione dei tributi.

La riscossione delle entrate, poi, è presupposto indispensabile per assicurare il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, poiché se le entrate non sono incassate, i bilanci pubblici non riescono ad essere in equilibrio e le amministrazioni non sono in grado di espletare le loro funzioni in modo soddisfacente.

L'importanza della riscossione delle imposte è stata ripetutamente affermata dalla Corte costituzionale; tra le diverse sentenze, mi limito a rammentare la sentenza della Corte Costituzionale n. 51 del 2019, che, pronunciandosi su questioni sorte nell'ambito di giudizi ad istanza di parte di competenza della Corte dei conti, ha affermato l'importanza di una *“riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate, che costituisce elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa».*

Le parole chiare e univoche della Corte costituzionale evidenziano nettamente il legame indissolubile tra la programmazione di bilancio, la riscossione, l'equilibrio di bilancio e la responsabilità delle istituzioni.

La Corte dei conti, non solo nell'ambito delle sue funzioni di controllo, ma anche in sede giurisdizionale, si è

ripetutamente soffermata sulle criticità del sistema della riscossione, sia in relazione agli effetti dei comportamenti evasivi di massa, sia in relazione all'interferenza che le diverse misure di definizione agevolata determinano nell'ordinaria attività di riscossione dei carichi.

L'analisi della Corte dei conti si è estesa anche alle problematiche della riscossione con riguardo alla loro notevole incidenza sul sistema delle autonomie; invero, le difficoltà della riscossione finiscono per accrescere le differenze tra i territori e per peggiorare il quadro finanziario degli enti già in difficoltà.

In definitiva, la riscossione inadeguata è spesso la conseguenza di disfunzioni dell'apparato amministrativo ed è alla base di stime errate nella programmazione finanziaria; tutto ciò si traduce in una limitazione della reale capacità di spesa e nell'insoddisfacente erogazione dei servizi per i cittadini. L'insufficienza della riscossione incide pertanto negativamente sull'autonomia finanziaria e non permette di dare concretezza al principio della capacità contributiva.

L'effettività della riscossione è pertanto imprescindibile per assicurare adeguata liquidità all'amministrazione pubblica e per consentire il tempestivo adempimento delle

obbligazioni contratte. In tale prospettiva va richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 78 del 2020, secondo cui diventa essenziale per l'ente pubblico *coordinare la programmazione e l'impegno delle proprie obbligazioni, legittimamente assunte e vincolanti, con la disponibilità di cassa necessaria alle previste scadenze di pagamento*".

La mancata riscossione di entrate incide negativamente, come prima ho rilevato, sugli equilibri finanziari dell'ente, sulla capacità di programmazione e di spesa, sul buon andamento degli uffici, sulla qualità dei servizi e, non ultimo, reca grave pregiudizio all'effettività del principio di capacità contributiva. È evidente, infatti, che i contribuenti, che riescono a non pagare le imposte per effetto della negligenza dell'amministrazione o del concessionario della riscossione o -peggio ancora- grazie ad accordi corruttivi, non concorrono alle spese pubbliche in base alla loro capacità contributiva.

Si perviene così a un punto centrale dell'ordinamento: la capacità contributiva. L'effettività della stessa richiede, ovviamente, non solo l'efficienza della riscossione, ma anche a monte una disciplina normativa coerente e ragionevole, come ha rilevato la Corte costituzionale con le sentenze della n. 288 del 2019 e n 262 del 2020.

La Corte costituzionale ha infatti osservato che *“il dovere tributario è qualificabile come dovere inderogabile di solidarietà, in quanto preordinato al finanziamento del sistema di numerosi diritti costituzionali”*.

Tale qualificazione, tuttavia, si giustifica solo nella misura in cui il sistema tributario rimanga ancorato ai principi e ai relativi bilanciamenti che la Costituzione prevede e consente, tra cui, appunto, il rispetto del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.). *Quando il legislatore disattende tali condizioni, afferma la Corte, si allontana dalle ragioni di civiltà giuridica che fondano il dovere tributario: in queste ipotesi, si determina un’alterazione del rapporto tributario, con gravi conseguenze in termini di disorientamento non solo dello stesso sviluppo dell’ordinamento, ma anche del relativo contesto sociale.*

In sintesi, l’effettività della riscossione è coesistente al principio della capacità contributiva, che si correla a fondamentali principi di civiltà giuridica e democratica.

Conseguentemente, quando la Corte dei conti, nelle sue diverse funzioni si occupa della riscossione delle entrate, finisce per divenire garante anche della capacità contributiva.

Buon lavoro a tutti.