

***LA GIURISDIZIONE TRIBUTARIA NELLA PROSPETTIVA  
DELLA CORTE DEI CONTI***

***Intervento del dott. Luigi GIAMPAOLINO, Presidente della Corte dei conti, alla  
“Giornata della Giustizia Tributaria”***

*Roma, 15 giugno 2012*

*Camera dei Deputati - Palazzo Montecitorio*

Signor Presidente della Repubblica, signor Presidente della Camera dei Deputati, signor Sottosegretario di Stato, Signor Presidente del Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria, signori consiglieri, autorità, signori magistrati tributari, gentili signore e signori,

è una grande opportunità poter manifestare, in un'occasione così importante e qualificata, alcune riflessioni sull'importante ruolo che la Giustizia Tributaria ha nel complesso scenario della finanza pubblica italiana.

Desidero, pertanto, ringraziare vivamente il Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria per l'invito rivoltomi e passo ad esporre alcune riflessioni sul contenzioso tributario alla luce dell'esperienza acquisita dalla Corte dei conti nella sua duplice veste di organo giurisdizionale e di controllo esterno sulle amministrazioni e sulle gestioni pubbliche, a presidio dell'integrità e degli equilibri delle pubbliche finanze.

Mi preme, in primo luogo, ricordare lo stretto rapporto personale e professionale che esiste tra la giurisdizione tributaria e la giurisdizione della Corte per l'alto numero di magistrati contabili presenti nelle Commissioni tributarie, provinciali e regionali, e nelle Sezioni regionali della Commissione centrale, ove spesso sono stati chiamati a svolgere ruoli direttivi.

Un secondo necessario collegamento tra le due giurisdizioni attiene ai profili della responsabilità per danno erariale e, in particolare, al dovere (ma sarebbe, forse, più appropriato parlare di obbligo) del giudice tributario di segnalare al pubblico ministero contabile i fatti che possono assumere rilievo sul piano della responsabilità dei pubblici funzionari, come talvolta può emergere in sede di valutazione delle condotte amministrative e processuali degli uffici tributari che abbiano negligenemente o immotivatamente coltivato il giudizio, con la conseguente soccombenza dell'Amministrazione e la correlata condanna al pagamento delle spese di lite. E', questo, un apporto che la Corte riconosce come estremamente importante e qualificato per la sua funzione finalizzata ad innalzare la qualità dell'azione amministrativa ed a contrastare condotte negligenti o addirittura penalmente rilevanti.

Venendo poi alla funzione di controllo, va ricordato come nel suo esercizio la Corte si sforzi costantemente di conciliare le esigenze di tutela della finanza pubblica con la

salvaguardia dei diritti del contribuente. Ed è proprio alla luce delle osservazioni condotte, che emerge sempre rilevante la necessità di un grande equilibrio per evitare di sacrificare, in un sistema fiscale forse troppo complesso ed articolato, la posizione di chi non sia in grado di far valere le proprie ragioni per la difficoltà di interlocuzione con gli uffici dell'amministrazione, per i costi dell'assistenza fiscale, per l'onerosità dell'accesso al servizio giustizia.

Nella prospettiva della Corte, l'indubbia positiva evoluzione e la qualificazione che la giurisdizione tributaria ha avuto dopo la riforma avviata con la legge 413 del 1991, divenuta operativa dal 1° aprile 1996, deve accompagnarsi ad una effettiva tutela dei contribuenti più deboli, talvolta vittime di errori ed imprecisioni da essi stessi incolpevolmente causate, del sistema fiscale, e relativamente ai quali l'amministrazione non appare sempre in grado di provvedere.

Gli strumenti di correzione degli errori e di definizione bonaria dei rilievi mossi dall'amministrazione, quali il ravvedimento operoso, l'accertamento con adesione, l'acquiescenza con riduzione delle sanzioni, nonché un uso più ampio dell'autotutela da parte dell'amministrazione finanziaria, hanno certamente contribuito in modo decisivo al contenimento delle controversie nell'ultimo decennio. Non può, tuttavia, essere ignorata l'esistenza ancora oggi di casi nei quali il contribuente è indotto a rinunciare a far valere le proprie pur valide ragioni, scoraggiato dalle difficoltà di confronto con l'amministrazione e dai costi economici che una eventuale vertenza comporterebbe. Tutto ciò nuoce al sistema, generando nei cittadini sentimenti di sfiducia e di ostilità verso le Istituzioni.

Mi preme in conclusione rimarcare – in linea con quanto espresso dalla Corte che presiedo in occasione delle recenti audizioni in Parlamento – che la fase del contenzioso tributario costituisce un momento di chiusura di un sistema che pone al centro l'amministrazione finanziaria segnatamente nell'azione di recupero dell'evasione fiscale, la cui dimensione è particolarmente elevata (fino al 18 per cento del Pil, secondo le recenti stime del Gruppo di lavoro MEF), collocando il nostro paese al secondo posto nella graduatoria internazionale guidata dalla Grecia.

Ampi sono i risultati finanziari della lotta all'evasione previsti dalle recenti manovre di finanza pubblica: circa 73 miliardi per le manovre 2006-2011, con un'incidenza del 35,5% sul totale delle maggiori entrate complessive nette.

In tale azione di recupero dell'evasione fiscale grande importanza assume l'aspetto organizzativo della pubblica amministrazione. A distanza di dieci anni dall'attivazione delle agenzie fiscali, può darsi una valutazione positiva dell'esperienza maturata, anche se non vanno sottaciuti i limiti del modello adottato e, soprattutto, delle modalità e del contesto nel quale lo stesso ha trovato concreta attuazione.

Per quanto attiene, in particolare, alla maggiore delle agenzie fiscali, quella delle Entrate, va detto che un elemento di forte perturbazione per l'attività e il ruolo dell'agenzia si è avuto negli anni 2002-2004 per effetto dei condoni fiscali. I condoni, infatti, hanno inevitabilmente finito per pregiudicare gravemente le attività di contrasto all'evasione per oltre un triennio, vanificando buona parte dei frutti dell'attività svolta negli anni precedenti e rallentando o paralizzando le attività in corso.

Nell'attuale contesto occorre considerare che l'attività di contrasto dell'evasione non può basarsi unicamente su momenti repressivi, ma presuppone strategie idonee a far emergere spontaneamente le basi imponibili e a favorire la tax compliance. Sotto questo profilo l'attività dell'amministrazione fiscale ha negativamente risentito dei contraddittori indirizzi adottati in sede di definizione della politica fiscale.

Limitando l'analisi alla seconda metà del decennio, va rilevato come, ad una fase nella quale la strategia antievasione comprendeva, insieme alla repressione, strumenti via via crescenti per favorire l'emersione delle basi imponibili (tracciamenti dei pagamenti, elenchi clienti e fornitori telematici, comunicazione telematica dei corrispettivi, ecc.), sia seguita, prima, una fase di segno opposto, che ha portato all'abolizione delle misure ricordate, e poi ad un'ultima fase nella quale sono state fatte in larga parte rivivere le stesse misure che erano state abbandonate.

L'azione dell'Agenzia delle entrate è stata inevitabilmente condizionata da tali contraddizioni nelle scelte di politica fiscale e le stesse scelte organizzative interne ne hanno risentito. All'accresciuta capacità di indagare i fenomeni elusivi e le frodi di cui va certamente dato atto, capacità peraltro non supportata da un efficace sistema sanzionatorio amministrativo e penale, non si è accompagnata una crescita nel ruolo persuasivo che pure l'amministrazione finanziaria dovrebbe svolgere nella fase dell'adempimento spontaneo. Al contrario, i pur timidi tentativi che in passato erano stati fatti in questa direzione sono stati tralasciati o gestiti in modo routinario, senza investire inadeguate risorse umane e tecnologiche.

Un processo di ammodernamento e di efficientamento delle strutture è stato reso possibile anche dalla riforma del sistema di riscossione, che, pur con non pochi limiti e carenze, complessivamente si avvale ormai di modelli organizzativi e di modalità gestionali mutuati dal mondo imprenditoriale.

Concludo rinnovando il ringraziamento al Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria per l'invito rivoltomi e tutti voi per l'attenzione con la quale avete ascoltato il mio intervento.