

On.le Consiglio di Presidenza della Giustizia Tributaria- Roma

On.le Scuola Superiore della Magistratura – Roma

Oggetto: Relazione scritta sul tema: “Il valore della prevedibilità delle decisioni in ambito tributario”. Capri, 9 ottobre 2021, “Giustizia digitale tributaria”.

La prevedibilità delle decisioni tributarie

Michele Ancona – Presidente della Commissione Tributaria Regionale per la Puglia

Direttore del Massimario regionale

1. L’art- 40 D. lgs.vo n. 545/92.

Il decreto legislativo n. 545 del 1992, che disciplina l’ordinamento ed il funzionamento delle commissioni tributarie, contiene una norma particolarmente significativa, che speriamo venga conservata, nel caso di riforma della giurisdizione tributaria. Si tratta dell’art. 40, che prevede l’istituzione, presso ciascuna commissione tributaria regionale, di un ufficio del massimario “*che provvede a rilevare, classificare e ordinare in massime le decisioni della stessa e delle commissioni tributarie provinciali aventi sede nella sua circoscrizione*”. Le massime così raccolte, oltre ad alimentare la banca dati nazionale, vanno a costituire il massimario regionale, strumento molto importante, perché consente di conoscere le decisioni delle commissioni nell’ambito regionale e di ipotizzare – in linea di massima- l’esito delle controversie in tale contesto territoriale.

Non v’è una norma di legge simile, che preveda l’istituzione di massimari distrettuali, nell’ordinamento della giurisdizione ordinaria.

Molto meno incisivamente, in quest’ultima, l’art. 47 quater Ord. Giudiziario prevede che il presidente di sezione curi “*lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all’interno della sezione*”, mentre le norme regolamentari prescrivono, a tale fine, che in ciascuna sezione siano tenute riunioni trimestrali, alle quali i giudici devono partecipare, e che possono avere ad oggetto anche la trattazione di casi di giurisprudenza particolarmente rilevanti o ricorrenti. Ma non vi è la previsione della redazione di un massimario delle decisioni.

Il Consiglio Superiore della Magistratura solo recentemente ha preso l’iniziativa di ricostituzione di un archivio delle decisioni di “Merito” a livello nazionale, archivio esistente fino a qualche tempo fa quale banca dati gestita dal Centro elettronico di documentazione presso la Suprema Corte di Cassazione (vedi delibera del 31 ottobre 2017, Linee guida volte alla individuazione delle modalità di ricostituzione di una banca dati della giurisprudenza di merito; delibera del 9 maggio 2018 e

successiva modifica del 12 settembre 2018, Linee guida ai fini della raccolta dei provvedimenti da inserire nell'Archivio di Merito di ItalgiureWeb; e del 19 giugno 2019 – Indicazioni operative ai fini della ricostituzione di una banca dati della giurisprudenza di merito). In ogni caso, non si prevede la costituzione di massimari in sede locale o distrettuale.

Il tentativo di costituire un archivio di giurisprudenza consolidata in sede locale e per singole materie si registra solo a livello di buone prassi, presso alcune Corti di Appello:

per la Corte di Appello di Bari, vedi : http://www.giustizia.bari.it/buone_prassi_4.aspx

per la Corte di Appello di Brescia, vedi: http://giustiziabrescia.it/giustizia_predittiva.aspx

per la Corte di Appello di Venezia, vedi: http://corteappello.venezia.it/giurisprudenza-predittiva-per_198.html .

2. Il valore della prevedibilità delle decisioni.

La prevedibilità delle decisioni costituisce un valore ormai riconosciuto nel nostro ordinamento, in quanto esso è espressione e presupposto del principio di uguaglianza tra i cittadini e di giustizia del processo (artt. 3 e 111 Cost.) (in materia processuale, vedi Cass. S.U. Ordinanza n. 23675 del 06.11.2014).

La sua applicazione rende la motivazione del provvedimento più aderente al dettato normativo previsto dall'art. 118 disp. Att. c.p.c., laddove è previsto che il giudice esponga in maniera succinta le ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi; è chiaro che il presupposto per l'applicazione della norma è che i precedenti conformi siano conoscibili e conosciuti.

Il ricorso alla possibile motivazione semplificata per questioni seriali, mediante elaborazione di provvedimenti-manifesto, contenenti i principi consolidati, rende più snella e più pronta la risposta di giustizia.

L'enunciazione di orientamenti giurisprudenziali consolidati aumenta le probabilità di successo delle iniziative di conciliazione della lite ed offre un ausilio ai giudici di primo grado: il precedente consolidato rappresenta un contributo di approfondimento cui potersi adeguare o da cui motivatamente discostarsi; esso consente alle parti ed ai difensori di meglio orientarsi nelle scelte processuali da coltivare (costituirsi in giudizio, appellare, conciliare, ecc.).

Ancora, prima del contenzioso, il precedente consolidato consente un migliore e più efficace orientamento per i difensori, sulla scelta se iniziare il giudizio.

L'esposizione alla collettività degli orientamenti degli uffici giudiziari rende possibile, auspicabile, un decremento del contenzioso, con contestuale aumento delle conciliazioni.

La fissazione di precedenti consolidati responsabilizza lo stesso giudice, che, seppure in diversa composizione collegiale, sarà tenuto a rappresentarsi l'esistenza del precedente e a dare conto nella motivazione delle ragioni di eventuale scostamento dallo stesso, con motivazione "rinforzata".

3. Il particolare significato della prevedibilità delle decisioni in ambito tributario.

In ambito tributario, le ragioni di apprezzamento del valore della prevedibilità delle decisioni risultano addirittura amplificate.

In un settore nel quale l'aspetto economico è fondamentale nell'orientare le scelte del contribuente, sul modo in cui rapportarsi con il soggetto titolare del tributo o delegato alla riscossione, ecco che conoscere in anticipo l'orientamento della giurisdizione tributaria, in quella materia, su quella questione, in un determinato ambito territoriale, rappresenta un fattore di trasparenza, di democrazia, di civiltà giuridica, oltre che, in maniera più specifica, di impulso alla corretta impostazione dei rapporti in ambito economico.

In definitiva, può condividersi la seguente osservazione: *“la prevedibilità della decisione giudiziale rappresenta un fattore di razionalità economica”*; se ciò è vero in qualsiasi ambito dell'agire giuridico, è ancora più vero in un contesto in cui le decisioni dell'operatore economico, sia esso un semplice cittadino, ovvero un ente collettivo, possono essere influenzate, concretamente orientate, rispetto ad un quadro chiaro e preciso di indirizzi giurisprudenziali, interpretativi della normativa di settore.

L'esigenza appena rappresentata, di chiarezza e precisione interpretativa, unitamente alla tendenziale stabilità delle decisioni, è un bisogno ancora più impellente e fondamentale in un settore, quello tributario, caratterizzato da un livello oggettivo di alta complessità normativa, dal sovrapporsi di norme di diverso grado non sempre coordinate tra loro, dalla pluralità di indicazioni giurisprudenziali, nazionali ed internazionali, cui rapportarsi.

Michele Ancona