

CONTENZIOSO

La mediazione tributaria, uno strumento che ancora non convince

di **Massimo Conigliaro**

La **mediazione tributaria** è un istituto molto amato dall'Agenzia delle Entrate – che punta molto su tale strumento deflattivo – e sicuramente meno amato dai contribuenti. Pur tuttavia, è legge. E ciascuno, prima di proporre **ricorso giurisdizionale** in materia fiscale, per le liti inferiori ai 20 mila euro, deve presentare il **reclamo** ex art. 17-*bis* del D. Lgs. 546/92. A questo punto, l'Amministrazione Finanziaria – a prescindere dalla volontà conciliativa della parte contribuente – formula una **proposta di mediazione** e attiva un procedimento che non sempre interessa realmente le parti. Con notevole (ed a volte inutile) **dispendio di energie** di tutti.

Le istruzioni erariali ([Circolare 9/E/2012](#)) prevedono, infatti, che in seguito alla presentazione di un reclamo, *“in assenza di proposta formulata dal contribuente, l'Ufficio valuta comunque la possibilità di pervenire a un accordo di mediazione; a tal fine, se del caso dopo aver invitato il contribuente al contraddittorio, può formulare – se ne ravvisa i presupposti – una motivata proposta di mediazione, completa della rideterminazione della pretesa”*.

Nata come rimedio amministrativo ante processo, la mediazione tributaria ha sin dall'inizio attirato le **perplexità** di gran parte della dottrina per una serie di ragioni: assenza della **figura del mediatore**, mancanza di **terzietà**, **duplicazione** dell'istituto dell'accertamento con adesione, modesto valore della lite, ma, soprattutto, **condizione di ammissibilità** del ricorso e irrilevanza ai fini della sospensione della riscossione.

Tali critiche hanno portato a più di una **eccezione di incostituzionalità**, sollevate da varie Commissioni Tributarie. Nella considerazione che i vizi fossero fondati, **il legislatore è intervenuto** con il l'art. 1, comma 611, della L. 147/13, che, con **decorrenza 2 marzo 2014**, ha rimodulato alcuni degli aspetti controversi affidati al vaglio della Corte Costituzionale. E così, quando la Consulta si è pronunciata con la sentenza n. 98 del 16 aprile 2014, numerose questioni risultavano risolte.

In particolare, per effetto di tali modifiche:

- la presentazione del reclamo è **condizione di procedibilità**, e non più di ammissibilità, del ricorso;
- la **riscossione** e il **pagamento** delle somme dovute in base all'atto impugnato sono **sospesi ex lege** in pendenza del procedimento di mediazione, a prescindere dalla presentazione di una richiesta di parte;
- si applicano *“le disposizioni sui **termini processuali**”*, quali, ad esempio, le regole per il computo dei termini e la sospensione nel periodo feriale di cui alla Legge n. 742/69,

anche al termine di 90 giorni, entro il quale deve concludersi il procedimento di mediazione;

- la mediazione produce effetti anche sui **contributi previdenziali e assistenziali**, per i quali non sono dovuti né sanzioni né interessi.

La struttura della norma, tuttavia, rimane ancora **criticabile**.

Il riferimento alla mediazione – frutto probabilmente del clamore destato dalla prima applicazione di quella prevista per le controversie civili – risulta a dir poco **fuorviante**. Si tratta, a ben vedere, di una **conciliazione stragiudiziale** in ambito tributario, di un mezzo di composizione della controversia “**autogestito**”, che richiama la conciliazione fuori udienza prevista dall’art. 48, comma 5, del D. Lgs. 546/92, di cui costituisce una mera anticipazione (peraltro alternativa) in via amministrativa.

Peraltro, nulla vieta all’Erario, a prescindere dal valore della lite e dalla novella legislativa, di **attuare i principi** alla base del reclamo ed annullare gli atti, qualora ne ricorrano i presupposti, al momento della proposizione del ricorso. Nulla vieta alle parti, in ogni caso, di valorizzare la **conciliazione giudiziale**, fino ad oggi poco praticata da contribuenti e uffici.

Sembrano evidenti i **difetti** di un istituto che ha ben poco della vera e propria mediazione, nella quale è previsto l’intervento di un soggetto, **terzo rispetto alle parti**, che sottoscrive una dichiarazione di indipendenza, che ascolta le ragioni di entrambi i contendenti e che valuta se ci sono i presupposti per formulare una propria proposta di definizione della potenziale **controversia**.

Prevedere che le istanze siano gestite da strutture dell’Agenzia delle Entrate “**diverse e autonome** da quelle che curano l’istruttoria degli atti reclamabili”, non appare garanzia sufficiente a superare le perplessità sulla effettiva terzietà del soggetto chiamato a valutare le richieste dei contribuenti. C’è il rischio che la mediazione tributaria, così come strutturata, fatichi a diventare l’auspicato “**efficace rimedio amministrativo per deflazionare il contenzioso**” e non aiuti nemmeno “*a sviluppare la tax compliance*” cui l’Amministrazione finanziaria ambisce.

Gli ultimi dati diffusi dall’Agenzia delle Entrate, sebbene riferiti ad un anno addietro (57% di definizioni nel periodo aprile – ottobre 2013) rappresentano una realtà probabilmente alterata dal numero di mediazioni relative al **bollo auto**, dove c’è poco da mediare.

L’intento di deflazionare il contenzioso è condivisibile. La norma, però, non appare ancora **apprezzabile** né tanto meno **coraggiosa**. Se mediazione deve essere, che lo sia completamente: via il **limite** al valore della lite, apertura ai **tributi locali** - le cui controversie appesantiscono non poco i ruoli della giustizia tributaria – e presenza del **mediatore**. Altrimenti potrebbe rimanere una riforma a metà, senza reali vantaggi per nessuno. La **delega fiscale**, però, si è occupata diffusamente del potenziamento della conciliazione tributaria – nell’ambito della “**revisione del contenzioso tributario**” - e non ha ritenuto di affrontare ulteriormente il tema del reclamo e della mediazione, seppure ve ne fosse ancora bisogno. **Peccato!**