



Unione europea
Fondo sociale europeo



Regione Siciliana
Assessorato Regionale dell'Istruzione
e della Formazione Professionale


Fondo Sociale Europeo



Convenzione tra Regione Siciliana e Formez PA del 23 marzo 2012
POR FSE 2007 – 2013 Regione Siciliana Asse VII – Capacità Istituzionale
Progetto AZIONI DI SISTEMA PER LA CAPACITÀ ISTITUZIONALE - LINEA COMUNI

WORKSHOP

Analisi delle politiche a sostegno delle Unioni intercomunali e forme di incentivazione

Responsabile di Linea	Franco Peta
Tematica	Associazionismo tra Enti Locali
Sede	Dipartimento Regionale delle Autonomie Locali, Via Trinacria n° 34/36 - PALERMO
Esperto	Lucio Catania
Contributo	L'obbligo del reclamo e della mediazione, strumenti deflattivi del contenzioso sui tributi locali

IL RECLAMO E LA MEDIAZIONE OBBLIGATORI PER I TRIBUTI LOCALI

Gennaio 2016			
1	Venerdì	17	Domenica
2	Sabato	18	Lunedì
3	Domenica	19	Martedì
4	Lunedì	20	Mercoledì
5	Martedì	21	Giovedì
6	Mercoledì	22	Venerdì
7	Giovedì	23	Sabato
8	Venerdì	24	Domenica
9	Sabato	25	Lunedì
10	Domenica	26	Martedì
11	Lunedì	27	Mercoledì
12	Martedì	28	Giovedì
13	Mercoledì	29	Venerdì
14	Giovedì	30	Sabato
15	Venerdì	31	Domenica
16	Sabato		
			© 2013 Inigi Sigurmo http://inigi.altervista.org



L'INTRODUZIONE DEL RECLAMO E DELLA MEDIAZIONE TRIBUTARIA

Il reclamo e la mediazione, in materia tributaria, sono stati introdotti con l'art. 39, comma 9, del d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011, quali misure deflattive del contenzioso, da esperire preliminarmente alla presentazione del ricorso.

Il reclamo ha la funzione di provocare un tentativo di mediazione inaugurando una fase pregiurisdizionale (*pre trial*).

L'INTRODUZIONE DEL RECLAMO E DELLA MEDIAZIONE TRIBUTARIA

Il contribuente che intende impugnare un **atto dell'Agenzia delle entrate**, notificato **dopo il 1° aprile 2012**, presso la Commissione Tributaria Provinciale ha l'obbligo, preliminarmente, di anticiparne il contenuto all'Ente impositore, chiedendone l'annullamento totale o parziale, sulla base dei motivi di fatto e di diritto che intende sottoporre alla valutazione del giudice tributario.

L'INTRODUZIONE DEL RECLAMO E DELLA MEDIAZIONE TRIBUTARIA

Manca il soggetto terzo mediatore.

Il reclamo va presentato alla Direzione provinciale o alla Direzione regionale dell'Agenzia delle entrate che ha emanato l'atto, le quali provvedono attraverso queste strutture differenti ed indipendenti da quelle che hanno curato gli atti contestati dal contribuente.

IMPROCEDIBILITA' DEL RICORSO

Inizialmente la mancata presentazione del reclamo (con o senza proposta di mediazione), era sanzionata con la dichiarazione d'inammissibilità del ricorso, rilevabilità d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio.

La Corte Costituzionale ⁽¹⁾ ha sancito che la previsione dell'inammissibilità del ricorso, per mancata presentazione del reclamo (rimedio di carattere amministrativo), è illegittima per violazione dell'art. 24 della Costituzione.

(1) Corte Costituzionale, sentenza 16 aprile 2014, n. 98

IMPROCEDIBILITA' DEL RICORSO

Con la [L. n. 147/2013](#), il legislatore ha corretto il precedente disposto, sancendo che la presentazione del reclamo è condizione di procedibilità del ricorso e non di sua inammissibilità.

In caso di deposito del ricorso prima del decorso del termine di novanta giorni, gli Enti impositori (ed anche il Comune) in sede di rituale costituzione in giudizio, possono eccepire l'improcedibilità dello stesso ed il presidente della C.T.P., se rileva l'improcedibilità, rinvia la trattazione per consentire la mediazione.

LEGGE DELEGA N. 23/2014

Con la legge n. 23 dell'11 marzo 2014 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 59 del 12 marzo 2014), il Parlamento ha delegato il Governo ad approvare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della delega, i decreti legislativi recanti la revisione del sistema fiscale, tra i quali quello relativo al CONTENZIOSO TRIBUTARIO

LEGGE DELEGA N. 23/2014

Tra i principi ed i criteri generali ai quali il Governo doveva attenersi c'era il rafforzamento e la razionalizzazione dell'istituto della conciliazione nel processo tributario, anche a fini di **deflazione del contenzioso** e di coordinamento con la disciplina del contraddittorio fra il contribuente e l'amministrazione nelle fasi amministrative di accertamento del tributo, con particolare riguardo ai contribuenti nei confronti dei quali sono configurate violazioni di minore entità.

LEGGE DELEGA N. 23/2014

Nella legge delega non si parlava espressamente di estensione ai tributi locali (ed agli atti delle Dogane e di Equitalia) degli istituti del reclamo e della mediazione.

Il Governo, però, ha ritenuto di potere inserire tale misura, come strumento deflattivo del contenzioso.

ESTENSIONE DEL RECLAMO-MEDIAZIONE OBBLIGATORI ANCHE AI TRIBUTI LOCALI

Con il D. Lgs. 24 settembre 2015, n. 156 - «Misure per la revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario», la **mediazione tributaria viene estesa anche agli atti degli Enti Locali**, delle Dogane ed a quelli di Equitalia con vizi di forma.

Dal 1° gennaio 2016 (data di entrata in vigore del D. Lgs. n. 156/2015, come previsto dall'art. 12 dello stesso) si passerà, quindi, a dovere esperire un tentativo di mediazione anche riguardo ai tributi di competenza comunale o di altri enti territoriali (Imu, Tari, Tasi, Tosap, Imposta pubblicità, etc.), sempre **entro il limite dei ventimila euro**.

Oggetto del reclamo e del tentativo di mediazione saranno anche le controversie riguardanti il rifiuto tacito del rimborso.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA

Mentre, però, le Agenzie delle entrate, le Dogane, ed i Monopoli devono provvedere all'esame del reclamo e della proposta di mediazione mediante apposite strutture, diverse ed autonome da quelle che curano l'istruttoria degli atti reclamabili, **per i Comuni, il comma 4 del riformulato art. 17-bis del D.Lgs. n. 546/1992, prevede che tale disposizione si applica compatibilmente con la propria struttura organizzativa.**

TRIBUTI LOCALI: NON NECESSARIA LA STRUTTURA DIVERSA E AUTONOMA



MEDIAZIONE ≠ AUTOTUTELA

Il reclamo e la mediazione differiscono dall'autotutela perché si tratta di istituti obbligatori (sotto € 20.000,00) e fortemente proceduralizzati.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA COMUNALE

Il riferimento alla struttura organizzativa, sembra orientare i Comuni ad individuare l'organismo tramite il regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, più che attraverso il regolamento dei singoli tributi o quello di contabilità.

Si tratta di una riorganizzazione delle proprie risorse umane, con particolare riferimento all'ufficio tributi, che interesserà tutti i Comuni, anche quelli medio-piccoli, che incontreranno sicuramente delle difficoltà ad assolvere questa nuova funzione.

La programmazione dell'Ente non potrà prescindere da percorsi di formazione ed aggiornamento di chi dovrà occuparsi di mediazione.

STRUTTURA ORGANIZZATIVA COMUNALE

Il potere organizzativo lasciato a Comuni, fa ritenere che la “struttura” possa essere riferita anche al singolo responsabile del tributo, che potrebbe essere chiamato ad esaminare il reclamo.

Nei Comuni di piccole o micro dimensioni è molto probabile che l’Ufficio che emette l’atto e quello chiamato a riesaminarlo finiranno con il coincidere.

Il Comune potrebbe anche prevedere più “mediatori” secondo il tributo, individuandoli proprio nel funzionario responsabile.

RECLAMO

Il reclamo ed il tentativo di mediazione (con l'eventuale proposta) sono prodotti con una specifica istanza, formulata dal contribuente nei confronti del Comune, motivati sulla base di elementi di fatto e di diritto che devono coincidere con le censure oggetto dell'impugnazione dell'atto nel ricorso di fronte alla Commissione Tributaria Provinciale.

INDICAZIONE DEL SOGGETTO AL QUALE PRESENTARE IL RECLAMO

L'Ufficio tributi del Comune che emette l'atto deve, dal 1° gennaio 2016, indicare nei propri avvisi di accertamento (o altri provvedimenti analoghi) il soggetto al quale presentare l'istanza reclamo.

La formula da inserire potrebbe essere la seguente:
“L'istanza di reclamo-mediazione deve essere intestata e notificata al Comune di _____ . Il ricorso deve essere intestato alla Commissione Tributaria Provinciale di _____ e notificato al Comune di _____ Via _____ cap _____”.

ELEMENTI DEL RECLAMO

Nell'istanza, quindi, vanno indicati:

- il Comune nei cui confronti è avviato il procedimento amministrativo, cui spetta la legittimazione in giudizio;
- il contribuente ed il suo legale rappresentante, la relativa residenza o sede legale o il domicilio eventualmente eletto nel territorio dello Stato, nonché il codice fiscale e l'indirizzo di posta elettronica certificata (PEC);
- l'atto impugnato e l'oggetto dell'istanza;
- i motivi del reclamo (che coincidono con quelli dell'eventuale successivo ricorso).

PROPOSTA DI MEDIAZIONE

Il contribuente **può** inserire la motivata proposta di mediazione completa della rideterminazione dell'ammontare della pretesa.

La scelta se formulare o meno la proposta di mediazione è una scelta di strategia difensiva.

VALORE DELLA LITE

Per valore della lite s'intende l'importo del tributo al netto degli interessi e delle eventuali sanzioni irrogate con l'atto impugnato; in caso di controversie relative esclusivamente alle irrogazioni di sanzioni, il valore è costituito dalla somma di queste

VALORE DELLA LITE

Il valore della controversia va determinato con riferimento a ciascun atto impugnato.

In caso di atto d'irrogazione delle sanzioni ovvero d'impugnazione delle sole sanzioni, il valore della controversia è, invece, costituito dalla somma delle sanzioni contestate.

VALORE DELLA LITE

Qualora un atto si riferisca a più tributi (Imu, Tari e Tasi ovvero Tosap ed Imposta pubblicità), il valore deve essere calcolato con riferimento al totale delle imposte che hanno formato oggetto di contestazione da parte del contribuente.

Qualora il contribuente impugni con un unico ricorso più atti, bisogna fare riferimento al valore di ogni singolo atto

SOSPENSIONE DELLA RISCOSSIONE

La riscossione e il pagamento delle somme dovute in base all'atto oggetto di reclamo sono sospesi per 90 giorni, fermo restando che in assenza di mediazione sono dovuti gli interessi previsti dalle singole leggi d'imposta. La sospensione non si applica nel caso d'improcedibilità.

VALUTAZIONE DEL RECLAMO/MEDIAZIONE

In seguito alla presentazione della domanda, il Comune deve:

- Verificare se sussistono i presupposti e i requisiti fissati per la mediazione (tempi di presentazione, importo, etc.).
- Se l'istanza può essere ammessa, allora occorre verificare la fondatezza dei motivi.

VALUTAZIONE DEL RECLAMO/MEDIAZIONE

L'Ufficio comunale chiamato a valutare la proposta di mediazione (o a formularne una) deve tenere conto di

- eventuale incertezza delle questioni controverse,
- grado di sostenibilità della pretesa
- principio di economicità dell'azione amministrativa.

VALUTAZIONE DEL RECLAMO/MEDIAZIONE

In presenza di questioni che la giurisprudenza ha già costantemente deciso in favore dell'Ente impositore e, pertanto, l'atto emesso è difendibile con alte probabilità di successo, il Comune deve rigettare il reclamo e non addivenire ad alcuna mediazione.

INDISPONIBILITA' ED IRRINUNCIABILITA' DELLE ENTRATE TRIBUTARIE

La Corte dei Conti, in effetti, ha già avuto modo di pronunciarsi su altri e differenti istituti deflattivi del contenzioso, ritenendo che il ricorso a detti istituti poteva essere considerato legittimo solo nel caso in cui la controversia non poteva essere risolta sulla base di prove certe, di fatto o di diritto (ad esempio questioni di carattere estimativo).

La mediazione potrebbe trovare un limitato effetto deflattivo in materia di tributi locali, trattandosi in prevalenza di tributi di natura reale.

LA LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVO- CONTABILE

L'articolo 39, comma 10, d.l. n. 98/2011, relativamente ai rappresentanti dell'Agenzia delle entrate ha disposto che *Ai rappresentanti dell'ente che concludono la mediazione o accolgono il reclamo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 29, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 – e quindi: **la responsabilità di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n.20, è limitata alle ipotesi di dolo***

Tali norme garantiscono autonomia ed indipendenza ad un Ufficio che è investito di ampi margini di discrezionalità e, per questo motivo, potrebbe essere frequentemente chiamato a rispondere del proprio operato, sotto il profilo della responsabilità amministrativo-contabile.

LA LIMITAZIONE DELLA RESPONSABILITA' AMMINISTRATIVO- CONTABILE

La responsabilità amministrativo-contabile dei funzionari preposti all'Ufficio per la mediazione è limitata ai fatti e alle omissioni commessi con dolo.

La gestione della mediazione deve, comunque, garantire un'efficace azione amministrativa strettamente ancorata ai principi di legittimità ed imparzialità dell'azione amministrativa.

La struttura che gestisce la fase della mediazione deve perseguire l'interesse pubblico senza abusare della posizione o dei poteri, rispettando i principi di integrità, correttezza, buona fede, proporzionalità, obiettività, trasparenza, equità e ragionevolezza.

IL CONTRADDITORIO

Il contraddittorio con il contribuente, in sede di tentativo di mediazione, è una fase di grande rilevanza.

L'unico caso in cui il contraddittorio può pacificamente essere escluso è quello in cui la controparte accolga integralmente la motivata proposta di mediazione.

In tutti gli altri casi, si tratta di una fase non obbligatoria ma necessaria. Il contraddittorio è opportuno anche nell'ipotesi che l'Ufficio ritenga che non sussistano possibilità di mediazione.

Malgrado la norma non lo imponga come adempimento necessario ed ineludibile, non si può precludere al contribuente la partecipazione al procedimento, così come previsto sia dall'ordinamento interno che dalla disciplina europea.

LA CONCLUSIONE DELLA MEDIAZIONE

Qualora le censure avanzate dal contribuente siano ritenute condivisibili, il Comune può convenire sulla proposta di mediazione eventualmente formulata dal contribuente, oppure (dopo avere attivato il contraddittorio con l'istante) proporre una propria mediazione completa della rideterminazione della pretesa.

MOTIVAZIONE DELL'ATTO DI MEDIAZIONE

Bisogna prestare la massima attenzione alla **motivazione dell'atto**. Anche nel caso di accoglimento integrale della rideterminazione del tributo, occorre decidere se limitarsi alla sottoscrizione della proposta di mediazione formulata dal contribuente o redigere un nuovo atto, contenente una motivazione più dettagliata ed espressa meglio.

PERFEZIONAMENTO DELLA MEDIAZIONE

La procedura di mediazione si perfeziona, entro il termine di venti giorni, con il versamento dell'intero importo dovuto, ovvero della prima rata in caso di pagamento rateale.

In caso di mancato pagamento anche di una sola delle rate diverse dalla prima entro il termine di pagamento della rata successiva, si provvede all'iscrizione a ruolo delle residue somme dovute e della sanzione di legge.

PERFEZIONAMENTO DELLA MEDIAZIONE

Il mancato pagamento di una rata entro il termine di tre mesi, vale a dire di scadenza della rata successiva, **NON COMPORTA IL VENIR MENO DELL'ACCORDO DI MEDIAZIONE** bensì la decadenza dalla dilazione concessa dall'Ufficio e la contestuale iscrizione a ruolo delle somme dovute, con l'aggravio dell'applicazione delle sanzioni sulla rata non versata o versata in ritardo, oltre che l'applicazione dell'aggio della riscossione.

PERFEZIONAMENTO DELLA MEDIAZIONE ATTO NON PIU' IMPUGNABILE

Con il perfezionamento, la mediazione non è impugnabile poiché viene meno l'interesse ad agire in giudizio: l'eventuale ricorso sarebbe inammissibile.

Gli atti emessi in esito al procedimento amministrativo di mediazione possono essere portati a conoscenza del contribuente nella forma della notificazione prevista per gli atti tributari di cui all'articolo 60 del DPR n. 600/1973 oppure utilizzando la posta elettronica certificata (Pec), che ne assicura la conoscenza certa e in tempo reale.

DA RECLAMO A RICORSO

Decorsi novanta giorni senza che sia stato notificato l'accoglimento del reclamo o senza che sia stata conclusa la mediazione, il reclamo produce gli effetti della proposizione del ricorso.

I termini di cui al D. Lgs. n. 546/1992, art. 22 (costituzione in giudizio del ricorrente entro trenta giorni, pena inammissibilità, tramite deposito nella segreteria della C.T.P.) e 23 (costituzione in giudizio dell'Ente locale) iniziano a decorrere dallo spirare del novantesimo giorno.

Ai fini del computo del termine di novanta giorni, si applicano le disposizioni sui termini processuali.

DA RECLAMO A RICORSO

Qualora il Comune respinga il reclamo in data antecedente, i predetti termini iniziano a decorrere dal ricevimento del diniego.

In caso di accoglimento parziale del reclamo, i predetti termini decorrono dalla notificazione dell'atto di accoglimento parziale.

DA RECLAMO A RICORSO

Il ricorrente ha l'obbligo di depositare un ricorso conforme all'atto di reclamo (se la mediazione non si è svolta regolarmente il ricorso è improcedibile), ma restano impregiudicate tutte le facoltà che la legge gli riconosce durante le fasi processuali.

DA RECLAMO A RICORSO COSTITUZIONE DEL COMUNE

Il Comune procede a sua volta a costituirsi in giudizio, richiamando il contenuto dell'atto di diniego, nel termine di sessanta giorni.

Tale termine (60 gg.) per la costituzione in giudizio del resistente decorre dal giorno successivo alla scadenza dei 90 gg. dal ricevimento dell'istanza (o dalla notifica del provvedimento di diniego totale o parziale).

In presenza di un diniego notificato al contribuente prima della scadenza dei 90 gg., il termine inizia a conteggiarsi dal ricevimento del diniego (in caso di accoglimento parziale del reclamo, il termine decorre dalla notificazione dell'atto di accoglimento parziale).

A differenza del termine perentorio dettato per la costituzione in giudizio del ricorrente, pena inammissibilità del ricorso, il termine assegnato al Comune (ed altre parti resistenti) è ordinatorio, con la conseguenza che la costituzione in giudizio dell'Ente locale può avvenire oltre i sessanta giorni (tra le altre, Corte di Cassazione, sentenze nnrr. 57/2005, 44/2004, 5/2004).

GRAZIE PER L'ATTENZIONE

