

# **Convegno sulla Mediazione Tributaria**

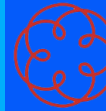
**Camera di Commercio di Cosenza**

**28 giugno 2012**

**\*\*\***

**Intervento del dott. Pasquale Romanello**

**Notaio in Rossano**



# Convegno sulla Mediazione Tributaria



“Allargare l’ambito degli strumenti deflattivi del contenzioso, abbattendone significativamente i volumi e, al contempo, rendere più fluidi e positivi i rapporti tra l’Amministrazione finanziaria e il cittadino contribuente. Questi, in sintesi, gli obiettivi che il Legislatore ha voluto individuare, introducendo nell’ordinamento tributario, con l’art. 39, comma 9 del Decreto legge n. 98 del 2011, l’istituto del *reclamo* e della *mediazione*. La norma, ormai oggetto di diversi documenti di prassi e di attenzione da parte della dottrina, induce l’Ufficio Legale dell’Agenzia delle Entrate – in un’ottica di sostanziale terzietà – ad esaminare preventivamente la potenziale controversia, il cui valore non deve superare ventimila euro, al fine di verificare tutte le possibilità per evitare il giudizio, accogliendo totalmente o anche solo parzialmente l’istanza di revisione dell’atto impugnabile prodotta da contribuente, ovvero proponendo a propria volta una “soluzione mediata”. Il tutto entro un termine certo e breve (90 giorni dalla proposizione dell’istanza). Per le controversie mediabili, l’istanza è obbligatoria e in assenza di questa, l’eventuale ricorso presentato risulterà inammissibile.

Per approfondire le tematiche operative e i meccanismi di funzionamento del reclamo e della mediazione, oltre che per sottolinearne le indubbe opportunità, l’Agenzia delle Entrate della Calabria, con il patrocinio della Camera di Commercio di Cosenza e la *partnership* dell’Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili e dei Consulenti del lavoro della stessa città, chiama alla discussione ed al confronto il mondo degli addetti ai lavori e dell’Università, nell’ambito del presente convegno.

L’auspicio è che dall’applicazione dell’istituto scaturisca un concreto miglioramento del rapporto tra Fisco e Contribuente, in un frangente assai complesso della vita nazionale.”

## *Programma del convegno*

Ore **9.30**

### **Welcome coffee**

Ore **10.00**

### **Saluti**

- ◆ *Presidente della Camera di Commercio di Cosenza*
- ◆ *Direttore Provinciale dell’Agenzia delle Entrate di Cosenza*

Ore **10.10**

### **Apertura dei lavori**

- ◆ *Direttore Regionale dell’Agenzia delle Entrate della Calabria, Dott. Antonino Di Geronimo*

Ore **10.20**

### **Intervento**

- ◆ *Direttore Centrale Affari Legali e Contenzioso dell’Agenzia delle Entrate, Dott. Vincenzo Busa*

Ore **11.30**

### **Intervento sulle iniziative regionali con riguardo alla mediazione tributaria**

- ◆ *Capo Ufficio Legale della Direzione Regionale dell’Agenzia delle Entrate della Calabria, Dott.ssa Rosa Marullo*

Ore **12 – 13.45**

### **Dibattito**

Hanno assicurato il loro intervento:

- ◆ *Presidente ODCEC di Cosenza, Dott. Maurizio Napolitano*
- ◆ *Vice Presidente della Commissione Tributaria Provinciale di Cosenza, Dott. Sergio Calì*
- ◆ *Ordinario di Diritto Tributario nell’Università della Calabria, Prof. Avv. Salvatore Muleo*

Ore **13.45 – 14.00**

### **Conclusioni**

- ◆ *Direttore Centrale Affari Legali e Contenzioso dell’Agenzia delle Entrate*

Con grande piacere partecipo a questo convegno che vede la presenza dei massimi esponenti dell'Agenzia delle Entrate della Regione Calabria nonché quella del noto e brillante dirigente Centrale, originario delle nostre parti il che ci riempie di orgoglio.

Sono un operatore del diritto - come si dice oggi - esercito nel notariato, risiedo a Rossano.

Inizierei col commentare la locandina stessa che ha come titolo “Convegno sulla Mediazione Tributaria” e come logo illustrativo due mani che si stringono in orizzontale, sul braccio sinistro è scritto Agenzia delle Entrate, su quello destro Contribuente.

Come contribuente ringrazio per essere stato messo sullo stesso piano, orizzontale; in realtà per i rapporti di forza in campo - A. E. da una parte e contribuente dall'altra - le braccia andavano collocate perpendicolare l'una all'altra, ovviamente, l'Agenzia delle Entrate in alto, così si sarebbe reso plasticamente la reale situazione tra queste due parti.

Nelle prime righe si legge il **“Legislatore ha voluto..... nell'ordinamento tributario ....l'istituto del reclamo e della mediazione..”**.

L'affermazione non mi pare appropriata e veritiera: il legislatore vive in un perenne stato di emergenza (terremoti, crisi finanziarie cicliche e sistemiche, crisi politiche ecc.) per cui non ha mai avuto nei pensieri la mediazione tributaria.

Realisticamente credo sia stata l' Agenzia delle Entrate a volerla, il legislatore gliel'ha accordata frettolosamente: lo si intuisce facilmente dalla disciplina tutta orientata a favore di quest'ultima. <sup>1 2</sup>

Il governo ha sempre bisogno di maggiori entrate, il suo esattore chiede sempre nuove norme ad

---

1 Si possono fare delle ipotesi per tale introduzione. A seguito dei potenti strumenti di cui si è fatta dotare, la A.E. ha dato vita ad una notevolissima mole di accertamenti che a loro volta hanno provocato un' impennata di ricorsi tributari. L'A.E. ha trovato più facile, ridurre l'accesso al giudice naturale, filtrandoli essa stessa.

2 La mediazione in generale, già introdotta in ambito civile e commerciale, a parere di chi scrive, è stata introdotta come palliativo alle mille vicissitudini che patisce il mondo della giustizia, in attesa della Grande Riforma. Con l'intento di farla accettare più agevolmente, è stata “democratizzata”, cioè chiunque può essere mediatore.

esso favorevole, a scapito del contribuente, così lo Statuto del Contribuente è stato violato da leggi dello stato per 500 volte negli ultimi anni, notizia riportata da Italia Oggi del 26 giugno 2012.

**Mediazione fiscale, di mediazione ha solo il nome poiché tutto si svolge all'interno dell'Agenzia delle Entrate - il contribuente è l'ospite terzo incomodo che subisce prima l'accertatore e poi la verifica dell'ufficio legale il quale “.. in via preventiva verifica che l'istanza contenga tutti gli elementi...” se vuole reclamare (cfr. Circolare N.9/E pag.46).**

“Excusatio non petita accusatio manifesta”, dicevano i romani.

La circolare n. 9/E dell'Agenzia delle Entrate del 19 marzo 2012 ad oggetto Mediazione tributaria – chiarimenti e istruzioni operative, nelle prime pagine (cfr. pag.5), nella premessa si premura di precisare che l'istituto della mediazione tributaria non determina “un più gravoso esercizio dell'azione in giudizio per il contribuente “.

Purtroppo, invece, è proprio questo l'effetto che produce, in più il fisco vuole conoscere anticipatamente gli argomenti di difesa del contribuente.

Sempre nella locandina è scritto: “La norma ....induce l'Ufficio Legale dell'Agenzia delle Entrate – in un'ottica di sostanziale terzietà- ad esaminare preventivamente la potenziale controversia...”.

Non è assolutamente così, anzi, è mistificante quanto detto poiché la norma induce: “**chi intende proporre ricorso è tenuto preliminarmente a presentare reclamo secondo le disposizioni seguenti...**”. (cfr. Circolare N.9/E cit. pag. 10). Ancora, sempre nella circolare n.9/E del 19 marzo 2012 A.E. si legge: “Il procedimento è introdotto da una **specificata istanza**, formulata dal contribuente nei confronti dell'Agenzia delle Entrate e **motivata sulla base di elementi di fatto e di diritto che devono coincidere con i motivi di impugnazione proposti nel ricorso**”.

Un punto particolarmente preoccupante dal punto di vista del godimento dei diritti civili ridotti nei confronti della p.a. è quanto si legge nella Circolare N.9/E cit. pag. 46: “L'ufficio [gli uffici legali

delle direzioni provinciali, n.d.r.] in via preventiva verifica che l'istanza contenga tutti gli elementi necessari ai fini della sua trattazione (cfr. Punto 2.4). Poi, più in basso nella stessa pagina “Nei predetti casi [molto generici ed imprecisi, n.d.r.] l'ufficio rigetterà l'istanza per assoluta inammissibilità.

Ciò determinerà anche l'inammissibilità del ricorso eventualmente proposto senza che possa considerarsi assolto l'onere di attivare la fase di mediazione.”

Questo significa che il contribuente dovrà preparare, col suo professionista di fiducia un ricorso vero e proprio, completo di tutto punto, per essere esaminato dall'ufficio legale dell'agenzia delle entrate.

Questo significa, ancora, che una struttura della A.E. potrà emanare un provvedimento quando più infondato possibile, senza alcun controllo preventivo, il contribuente dovrà preparare un ricorso completo da inoltrare **all'ufficio legale della A.E che sarà giudice di sé stessa.**<sup>3</sup>

Quindi ricapitolando, l'A.E. ha 5 anni di tempo (rectius, 10 anni di tempo per il combinato disposto di leggi, articoli e commi) per i suoi procedimenti e provvedimenti, il contribuente ha 2 mesi di tempo per andare dal suo professionista di fiducia per farsi preparare e -pagare- un vero e proprio ricorso (l'istanza deve contenere tutti gli “elementi di fatto e di diritto che devono coincidere con i motivi di impugnazione proposti nel ricorso”) da sottoporre all'Ufficio legale, **praticamente l'avvocato dell'avversario assurge a giudice.**

Ancora, poiché il “**legislatore**” ha attribuito all'esattore (Agenzia delle Entrate + Equitalia) **l'accertamento-esecutivo, il contribuente soggiace all'obbligo del parziale pagamento anticipato, come dire, si sconta anticipatamente la pena richiesta dall'accusa, prima della sentenza del giudice.**

Nel nostro ordinamento vige la regola generale della forma libera, quella vincolata è l'eccezione; i codici di procedura civile e penale svolgono questa funzione. Istituire regole volutamente

---

<sup>3</sup> Tanto varrebbe trasformare la c.d mediazione fiscale in ricorso gerarchico.

farraginose e che sia lo stesso organo, anche se un settore diverso, che ha emanato il provvedimento sanzionatorio/punitivo a carico del contribuente a valutare se sia legittimo o meno il reclamo è francamente preoccupante perché delle due l'una: o chi fa le norme ignora inconsapevolmente lo stato di diritto e la separazione dei poteri oppure, peggio, consapevolmente non ne tiene conto.

Mortificare la possibilità di ricorrere al giudice potrebbe essere pericoloso, sarebbe come privare una pentola a pressione della valvola di sicurezza, l'eccessiva pressione provocherà lo scoppio; è per questo motivo che persino le monarchie assolute prevedessero corti di giustizia.

L'inutilità e la gravosità della mediazione dell'ufficio legale dell'Agenzia delle Entrate deriva anche dal fatto che **sia gli accertatori sia il personale dell'ufficio legale hanno come libro di testo, obbligatorio e vincolante, le loro circolari** per cui appare decisamente una forza caudina.

A proposito di circolari (già ministeriali ora, nel campo che ci occupa, direttoriali) queste hanno perso l'originaria funzione che era quella di spiegare agli “operativi interni” le norme di legge e le relative applicazioni. Ora, come tutti possono vedere, sono diventate delle vere e proprie reinterpretazioni di leggi e regolamenti, reinterpretazioni di sentenze di tutti i tipi e gradi di giurisdizione volte ad ottenere il massimo introito possibile, a qualunque costo, creando sconcerto tra i giuristi e frustrazione ai contribuenti.

Un accenno alla **responsabilità dei funzionari delle agenzie delle entrate: è limitata alle ipotesi di dolo** (cfr. Circolare N.9/E cit. pag. 54) **nonostante l'art. 28 della Costituzione preveda testualmente “I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti”.**

Spero che anche questa anomalia sia oggetto di eccezione di incostituzionalità.

Già gli “incentivi alla produttività” rendono di per sé i funzionari non più imparziali, l'esonero di responsabilità li farebbe diventare come il personaggio di J.Fleming, “L'agente 007 James Bond con licenza di uccidere” ?

Al riguardo delle limitazioni di responsabilità riporto ciò che rilevò e scrisse nel 1856 Alexis De Tocqueville, nel suo famoso libro *L'Ancien Regime et la Révolution*, pag 94.:

“Tra le nove o dieci costituzioni che sono state emanate in perpetuo in Francia da sessant'anni in poi [dal 1789 in poi, data della Rivoluzione francese n.d.r.], se ne trova una nella quale è detto espressamente che nessun agente amministrativo può essere citato davanti ai tribunali ordinari senza autorizzazione. L'articolo parve tanto bene immaginato che, pur abbattendo la costituzione di cui faceva parte, si ebbe cura di tirarlo fuori dalle rovine, e da allora è sempre stato tenuto con cura al riparo dalle rivoluzioni. Gli amministratori usano ancora chiamare il privilegio loro accordato da questo articolo una delle grandi conquiste dell'89; ma in ciò sbagliano, perché, sotto l'antica monarchia, il governo non aveva meno cura che ai nostri giorni di evitare ai funzionari il fastidio di doversi confessare alla giustizia come semplici cittadini. La sola differenza fondamentale fra le due epoche è questa: prima della Rivoluzione, il governo poteva coprire i propri agenti solo ricorrendo a mezzi illegali e arbitrari, mentre in seguito ha potuto legalmente lasciare che violassero le leggi.”

Charles Adams, autore del libro che si intitola “ For Good and Evil” col sottotitolo “L'influsso della tassazione sulla storia dell'umanità”, pubblicato in Italia da liberilibri nel 2005 sostiene:

**a) che le tasse siano il motore primo della storia, teoria molto più attendibile di tante altre teorie;**

**b) tanto la prosperità quanto il declino delle nazioni hanno sempre avuto alla base il fattore-imposte.**

Sostiene inoltre che nessuno può dire con esattezza quanto è il reddito prodotto in “nero”; che **l'enfatizzazione dell'evasione fiscale serve a giustificare le aliquote sempre più alte ed i poteri sempre più coercitivi dell'esattore.**



L' autore inizia a trattare le imposte partendo dall'antico Egitto, antica Israele, antica Grecia, Roma, Aztechi, ecc. fino ai nostri giorni.

Ho selezionato qualche passo per la loro attualità, pur a distanza di secoli.

**Diocleziano (IV secolo d.C.).** Alla lista delle cause della fine di Roma bisogna aggiungerne una: l'evasione fiscale. Il problema iniziò con Diocleziano e con le sue grandi riforme sociali ed economiche. Queste riforme diedero vita a una burocrazia militare e civile enorme per Roma. Nel secolo successivo Roma prosperò. Le riforme di Diocleziano avevano reso Roma forte. La forza dell'esercito era raddoppiata e poi quadruplicata, ma altrettanto era cresciuta la necessità di denaro per lo Stato. Mentre aumentavano le richieste fiscali per sostenere la mostruosa burocrazia, l'istinto naturale degli uomini a sfuggire a una tassazione eccessiva spingeva l'economia di Roma verso l'evasione fiscale. Durante tutto il IV secolo la schiavitù insita nel sistema fiscale di Diocleziano trasformò gli esattori in schiavisti. **Il processo di redistribuzione della ricchezza si invertì. La corsa e la lotta per l'evasione fiscale produssero una classe di senatori corrotti la cui ricchezza si basava sulla capacità di approfittare del sistema fiscale e di corrompere pubblici ufficiali.** Non si trattava della ricchezza di imprenditori energici e creativi, abili nel commercio e nell'agricoltura, ma della ricchezza di uomini abili nella corruzione, nelle frodi e nelle manipolazioni politiche. (Charles Adams, For Good and Evil - ed. Liberilibri, pagg. 159-160-162)

**Ivan il Terribile.** Nella Russia del XVI Secolo Ivan il Terribile **istituì un corpo speciale di agenti con poteri straordinari** separato dal governo: da qui il nome di oprichnina, che significa speciale, separato o a parte. Questi agenti speciali avevano i propri tribunali ed operavano in un loro mondo, come l'NKVD di Stalin. **Gli oprichnina si occupavano sia delle entrate sia dei nemici dello zar.** Gli oprichnina confiscavano le terre e le assegnavano a nuovi padroni oppure le tenevano per sé, con nuovi obblighi di imposte e di servizio dovuti allo zar. (Charles Adams, For Good and Evil - ed. liberilibri, pag. 225)

Pietro il Grande, Zar di tutte le Russie dal 1682. Le sue imprese militari erano costose ed aveva continuamente bisogno di denaro così istituì una commissione di esperti composta da 10 superburocrati incaricati anche di escogitare nuovi modi per raccogliere introiti. **Gli ordini dello Zar erano: mettete insieme più che potete. Per ottenere tutto il possibile bisogna chiedere l'assolutamente impossibile.** (Charles Adams, For Good and Evil - ed. liberilibri, pag. 230)

**Montesquieu (1689-1755). Quando in una società orientata alla libertà viene consentita una tassazione eccessiva, l'agente del fisco deve essere "investito di poteri vessatori eccezionali, e quindi il paese viene rovinato".** Ricapitolando, gli uomini che vivono in uno stato di libertà concedono scioccamente ai propri governi il diritto di imporre tasse elevate, cosa che promuove l'evasione fiscale, che a sua volta richiede gravi misure punitive. E' la conseguenza di queste misure punitive ciò che porta il paese alla rovina. (Charles Adams, For Good and Evil – ed. liberilibri, pag. 354)

**Jude Wanniski (contemporaneo). La convinzione che alcune persone siano più inclini di altre all'evasione viene messa in dubbio da Jude Wanniski: "I latinoamericani, gli italiani o gli asiatici non hanno propensione maggiore a evadere le imposte rispetto ai cittadini di New York o ai tedeschi." Un sondaggio tedesco ha rilevato come la moralità fiscale sia piuttosto bassa.** (Charles Adams, For Good and Evil - ed. liberilibri, pag. 478)

Concludo lanciando una proposta: **se può esservi una equiparazione tra finire in galera e finire in miseria (per mano del fisco), creare anche per il contenzioso fiscale qualcosa di simile al gratuito patrocinio; far sì che un contribuente già in difficoltà economiche raggiunto da un accertamento particolarmente ingiustificato e rovinoso possa essere difeso gratuitamente.**