

## Quale nuovo civismo fiscale?\*

Mario Santoro<sup>1</sup>

In un paese come il nostro dove le propensioni e i comportamenti fiscali dei contribuenti si muovono lungo un asse che va dal "pagare le tasse è bello" al "io pago le tasse solo se me le vengono a chiedere" parlare di civismo fiscale è abbastanza complesso. Simmetricamente non è facile parlare, se si guarda al civismo fiscale inteso come le azioni che l'amministrazione fa sostanzialmente per aumentare il tasso di *compliance* nei suoi rapporti con i contribuenti.

Ma, una storia positiva di cui parlare, in veste di funzionario dell'amministrazione, riguarda l'istituto dell'interpello, cioè il diritto del contribuente di formulare domande all'amministrazione e ricevere risposte certe con effetti vincolanti. V'è da dire che nel nostro paese fino al 2000 non esisteva alcun diritto per il contribuente di avere una risposta vincolante. Quella dell'interpello è una vicenda giuridica, di diritti, ma anche di organizzazione, perché strutturare un'Amministrazione che sia capace di rispondere non è facile. Fino al 2000 esistevano solo delle forme di richieste di parere (come gli interpelli sulle operazioni straordinarie) riservate alle grandi imprese. Parere che, oltretutto, non aveva tempi certi di risposta neanche su quel tipo di fattispecie estremamente singolare e rilevante.

Il diritto di interpello, inteso come diritto generale per i cittadini di formulare domande e ricevere risposte vincolanti, nasce sostanzialmente nel 2000 con lo Statuto dei Diritti dei Contribuenti, che all'articolo 11 generalizza questa possibilità. Così, tutti i contribuenti possono porre all'amministrazione delle domande laddove ritengono che vi sia uno stato di incertezza interpretativa, riguardo ad una determinata fattispecie tributaria.

---

\* Come citare questo articolo: M. SANTORO, *Quale civismo fiscale?*, in Studi Tributari Europei, 2016, n. 1 (ste.unibo.it), pp. 60-65, DOI: <https://doi.org/10.6092/issn.2036-3583/7828>.

<sup>1</sup> Mario Santoro, Direzione Regionale Agenzia delle Entrate dell'Emilia Romagna.

Ecco, ciò che viene introdotto nello statuto e che ultimamente è stato riformulato, con una riforma che entrerà in vigore dal 1 gennaio 2016, è questo diritto generalizzato laddove esiste uno stato di incertezza interpretativa.

Una volta emanato lo Statuto, che ha avuto non poco successo con l'introduzione di questa forma di interpello ordinaria, dopo gli anni 2000 sono state introdotte delle forme speciali di interpello, come quello sulle società controllate e collegate estere, sulle società di comodo. È stata data anche la possibilità di interpellare l'amministrazione in ordine alla disapplicazione di disposizioni di disfavore. È stato così creato l'interpello disapplicativo, cioè l'interpello volto a disapplicare specifiche norme antielusive che limitano detrazioni, posizioni soggettive dei contribuenti.

Però, al di là del giudizio positivo che si deve esprimere per quel che è stato fatto negli anni 2000, si era creata una disorganicità con riguardo ai termini per la risposta e per quanto riguarda altri aspetti relativi alle varie fattispecie di interpello. Soprattutto, il limite maggiore, laddove andiamo a toccare il tema del nuovo civismo fiscale, era che, di fatto, per molti tipi di interpello non c'erano termini per la risposta. Ad esempio nell'interpello disapplicativo il termine per la risposta era un termine meramente ordinario.

Tutto ciò ha portato ad un ripensamento della situazione. Nel 2014 è stata approvata una legge delega per la riforma di alcuni istituti fiscali. L'articolo 6 di questa legge 23/2014 oltre a prevedere determinate misure, ha previsto anche la possibilità per il legislatore delegato di andare a rivedere questa disciplina degli interpelli.

Così, il legislatore delegato ha riordinato la materia innanzitutto rimettendo la quasi totalità delle diverse discipline dell'interpello nell'articolo 11 dello Statuto, dove ora trovano sede quasi tutte le disposizioni di legge su quest'istituto, restando in altre disposizioni di legge soltanto ipotesi abbastanza sofisticate di interpello (ruling internazionale).

Il nuovo articolo 11 dello Statuto prevede ancora l'appello ordinario, attivabile laddove c'è una situazione di incertezza interpretativa, in cui la

nozione di "incertezza interpretativa" data dal legislatore è in senso negativo. C'è incertezza interpretativa laddove l'amministrazione non si è già pronunciata con propri atti di carattere generale, circolari e risoluzioni, su quella fattispecie. Ciò significa che l'interpello ordinario non è lo strumento che si può attivare per far cambiare orientamento all'amministrazione.

Se già l'amministrazione si è espressa con atti interpretativi di ordine generale, l'interpello non può essere attivato, cioè il contribuente non potrà esperire, pur lamentando un certo grado di incertezza interpretativa in senso lato (affermando che l'amministrazione si sia sbagliata), questo strumento.

Con la nuova riforma i tempi si sono accorciati, così se nella legislazione precedente la risposta ad un interpello ordinario doveva pervenire entro 120 giorni adesso il termine è di 90 giorni. È stato ora previsto che l'amministrazione potrà essere interrogata non solo laddove esiste quello stato di incertezza interpretativa ma anche per fornire la qualificazione di una fattispecie laddove il dubbio non sia su una norma, ma proprio sull'applicazione di come le norme, già individuate, devono applicarsi a quel fatto specifico. Ad esempio si pensi alle situazioni in cui si tratti di qualificare una determinata fattispecie come vendita d'azienda o come vendita di singoli cespi. Queste fattispecie prima non avevano assolutamente accesso all'interpello, in quanto erano presenti elementi fattuali che esulavano dall'interpretazione della normativa. Ora, dopo la riforma, anche in questi casi si potrà attivare l'interpello.

Altre tipologie di interpello, sono gli interpelli probatori. Qui, la novità è che le risposte dell'amministrazione devono essere rese entro un certo termine, al contrario di prima in cui il termine perentorio non era previsto. L'Amministrazione, infatti, poteva essere interrogata su vicende di questo tipo ed il termine previsto era meramente ordinario, ora deve rispondere entro 120 giorni.

Altra tipologia è l'interpello antielusivo, definizione data dal legislatore delegato, in collegamento con la fattispecie dell'abuso del diritto. È stata

data la possibilità ai contribuenti di chiedere alla pubblica amministrazione preventivamente se determinate condotte che vogliono porre in essere sono passibili di una qualche sanzione sotto il profilo dell'abuso del diritto. Importante è questa forma d'interpello perché consente un preventivo colloquio su fattispecie estremamente rilevanti, ma anche perché se è vero, come lo è, che la nozione di abuso del diritto che il legislatore ha introdotto è una nozione orizzontale che riguarda tutte le imposte e tutti i settori impositivi, anche l'interpello antielusivo è uno strumento orizzontale. Prima si aveva un deficit nel colloquio con il contribuente soprattutto con riguardo a situazioni "abusive" che potevano, ad esempio, verificarsi nel settore dell'imposizione indiretta. È il caso, ad esempio, dell'interpretazione dell'articolo 20 del testo unico dell'imposta di registro, laddove l'amministrazione contestava o riqualificava determinate operazioni, e che non aveva possibilità di un colloquio preventivo con l'Amministrazione. Questa vicenda, realizzatasi in tempi storici relativamente brevi per quelli che sono i tempi dell'amministrazione e degli istituti giuridici, in una discussione che verte sul civismo fiscale, è una vicenda positiva. Segnalo ancora l'importanza di aver previsto che anche gli enti locali dovranno riformulare i propri statuti e recepire, con riguardo alla fiscalità locale, che nel nostro paese ha un peso sempre maggiore, forme di interpello delineate sulle linee del nuovo articolo 11 del nuovo Statuto del Contribuente.

© Copyright Seast – Tutti i diritti riservati

© Copyright Seast – Tutti i diritti riservati