Ministero delle Finanze
DIPARTIMENTO DELLE ENTRATE
DIREZIONE CENTRALE PER GLI AFFARI GIURIDICI
E PER IL CONTENZIOSO TRIBUTARIO
Ufficio del Direttore Centrale

Circolare n. 99/E

Roma, 18 maggio 2000

alle Direzioni Centrali del Dipartimento delle Entrate

alle Direzioni Regionali delle Entrate

agli Uffici delle Entrate

agli Uffici distrettuali delle Imposte Dirette

agli Uffici Provinciali IVA

agli Uffici del Registro

ai Centri di Servizio delle Imposte Dirette e Indirette

e, per conoscenza, al Segretariato Generale
Ufficio per l'Informazione del Contribuente

prot. 2000/108134

Oggetto: Interpello dei contribuenti e consulenza giuridica. Organizzazione del servizio.

Premessa – 1) La consulenza giuridica: attività interpretativa generale e interpello – 2) l'Interpello Ordinario – 2.1) Primo livello: Ufficio delle entrate – 2.2) Secondo livello: Direzione regionale delle entrate – 2.3) Terzo livello: Direzione centrale – 2.4) Formulazione dei quesiti – *3) L'interpello previsto dall'art.21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 – 4) L'interpello di cui all'art. 37-bis, comma 8, del DPR 600/73 – 5) Interpello speciale per gli investitori non residenti – 6) Pubblicazione dei pareri attraverso il servizio telematico di Documentazione Tributaria e il sito Internet del Ministero delle Finanze.*

Premessa

Con il decreto ministeriale del 3 dicembre 1999, pubblicato nel supplemento ordinario alla *G.U.* - serie generale n. 296 del 18 dicembre 1999, sono stati dettati, nell'ambito del Dipartimento delle Entrate, i criteri per la riorganizzazione delle Direzioni centrali e delle Direzioni regionali delle entrate.

Il nuovo assetto, funzionale all'ormai prossima attivazione dell'Agenzia delle Entrate, costituisce una tappa particolarmente significativa nell'ambito del processo di rinnovamento dell'Amministrazione finanziaria, volto ad incrementare efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa perseguendo, al tempo stesso, la generale semplificazione e trasparenza delle procedure.

In tale contesto assume fondamentale rilievo l'attività di supporto al contribuente nella corretta applicazione delle norme tributarie, attraverso idonei strumenti di informazione, assistenza e consulenza giuridica.

Ciò consente di instaurare un circolo virtuoso in cui le risorse umane e strumentali possono essere meglio impiegate sia sul fronte dei servizi offerti al contribuente, sia sul piano dell'azione di contrasto all'evasione maggiormente incisiva, selettiva e qualitativa.

La necessità di riorganizzare il servizio di consulenza giuridica discende anche dallo "Statuto del contribuente", attualmente all'esame del Parlamento, che come è noto prevede un generalizzato diritto di interpello, sollecitando capacità e mezzi che già da ora il Dipartimento deve poter reperire ed organizzare.

Sulla base di tali considerazioni si emanano le seguenti direttive di carattere organizzativo.

1. La consulenza giuridica: attività interpretativa generale e interpello

Per consulenza giuridica in generale si intende l'attività interpretativa finalizzata all'individuazione del corretto trattamento fiscale di una fattispecie: si sostanzia, dunque, nella formazione di un patrimonio interpretativo, piuttosto che nella divulgazione o applicazione dello stesso.

In questa accezione, la consulenza si distingue sia dall'attività di informazione, caratterizzata dall'intento divulgativo - cioè dalla diffusione del patrimonio conoscitivo dell'amministrazione, costituito da dati normalmente consolidati - sia dall'assistenza in

senso stretto, che attiene al profilo applicativo ed è caratterizzata dal supporto personalizzato fornito al contribuente in occasione del concreto adempimento di obblighi tributari.

Queste ultime funzioni, peraltro, sono assicurate attraverso un ampio ventaglio di iniziative, in sede centrale e locale, sulle quali non è opportuno soffermarsi in questa sede: basta menzionare, a titolo di esempio, la pubblicazione di materiale divulgativo, l'assistenza per le dichiarazioni dei redditi o le cartelle di pagamento, l'attività dei *call center*, i servizi offerti tramite sito internet www.finanze.it.

La consulenza giuridica, a sua volta, si può distinguere in:

a) attività interpretativa di carattere generale, che si estrinseca principalmente attraverso circolari predisposte dalle strutture centrali del Dipartimento e rivolte alla generalità dei contribuenti, degli operatori e degli uffici;

b) pareri relativi a specifiche fattispecie applicative sollecitati da soggetti interessati a conoscere l'orientamento dell'amministrazione (interpello).

L'attività di "interpello", in relazione alla diversa natura e tipologia dei quesiti avanzati, nonché alla diversa rilevanza dei soggetti interessati, è opportuno che venga ripartita nelle categorie e livelli di seguito illustrati.

2. *L'Interpello ordinario*

Anche in vista dell'introduzione dello "Statuto del contribuente", di cui si è fatto cenno in premessa, il servizio di consulenza giuridica ordinariamente offerto al contribuente (tralasciando, dunque, gli autonomi servizi di informazione ed assistenza) verrà organizzato fin d'ora su diversi livelli, in ragione della rilevanza territoriale o della complessità delle questioni affrontate.

2.1 Primo livello: Ufficio delle entrate

In linea generale, il singolo contribuente ha la possibilità di rivolgere ogni tipo di quesito all'Ufficio delle Entrate territorialmente competente (o, in mancanza, all'Ufficio distrettuale delle Imposte Dirette, all'Ufficio IVA o all'Ufficio del Registro) il quale provvederà al riscontro diretto solo per i quesiti la cui soluzione si presenti agevole, in quanto derivante direttamente dal dettato normativo, da un pronunciamento ufficiale dell'Amministrazione (circolare o risoluzione degli uffici centrali, direttiva

della Direzione regionale). L'Ufficio invierà alla Direzione regionale copia dei quesiti e delle risposte fornite.

Nel caso in cui l'Ufficio, per la complessità o l'incertezza della questione prospettata, non possa rispondere direttamente, trasmetterà tempestivamente il quesito alla competente Direzione regionale delle entrate, esprimendo le proprie valutazioni in merito.

In tale ultima ipotesi, con distinta comunicazione, il contribuente sarà informato dell'inoltro del quesito alla Direzione regionale.

2.2 Secondo livello: Direzione regionale delle entrate

Le Direzioni regionali delle entrate forniscono risposte in relazione ai quesiti: 1) pervenuti dai dipendenti Uffici delle entrate; 2) inoltrati direttamente dalle amministrazioni pubbliche e dagli enti pubblici o privati che esprimono interessi di rilevanza diffusa nell'ambito della regione di competenza; 3) presentati direttamente dalle imprese di maggiori dimensioni (da individuarsi attualmente in quelle con ricavi superiori ai 50 miliardi di lire annui).

A titolo di esempio, tra i soggetti abilitati ad interpellare direttamente la Direzione regionale si ricordano gli enti locali, la Regione, gli ordini professionali, le associazioni sindacali e di categoria. A questo proposito potranno risultare particolarmente utili preventive intese con le rappresentanze regionali degli organismi professionali e delle associazioni al fine di razionalizzare e meglio coordinare le richieste, evitando duplicazioni e concentrando l'impegno operativo sulle questioni maggiormente significative.

Premesso che i quesiti pervenuti alla Direzione regionale ma rientranti nella competenza degli Uffici delle entrate, come sopra definita, verranno restituiti agli Uffici stessi (dandone comunicazione anche in questo caso al richiedente), è possibile distinguere, in linea generale, la seguente casistica di comportamenti.

a) *Riscontro diretto.* Di regola, le Direzioni regionali elaborano le risposte per tutti i quesiti in relazione ai quali, come chiarito al successivo punto b), non si ritiene necessario interessare le strutture centrali del Dipartimento. Le risposte saranno inviate direttamente al contribuente e, per notizia, al competente Ufficio delle entrate.

b) *Inoltro alla Direzione centrale.* I quesiti che presentano particolari difficoltà

o riguardano problematiche di carattere generale, devono essere trasmessi, dandone notizia al richiedente, alla Direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario. I quesiti inoltrati devono essere corredati da motivato parere, in cui la Direzione regionale prospetta la soluzione ritenuta corretta.

2.3 Terzo livello: Direzione centrale

In sede centrale, la consulenza giuridica è prestata in relazione a quesiti: 1) inoltrati dalle Direzioni regionali delle entrate; 2) pervenuti direttamente da amministrazioni pubbliche centrali, da associazioni sindacali e di categoria, ordini professionali, enti pubblici o privati che esprimono interessi di rilevanza generale.

In sostanza, in sede centrale la consulenza giuridica deve essere limitata alle questioni che non trovano soluzione nell'ambito delle strutture periferiche. Pertanto, i quesiti inoltrati direttamente alla Direzione centrale, al di fuori dei casi sopra individuati - tutti riconducibili a problematiche di carattere generale che presentano un elevato grado di complessità - verranno rimessi alle Direzioni regionali o agli Uffici delle entrate competenti, dandone notizia al richiedente.

In materia di consulenza giuridica a livello centrale, è bene richiamare l'attenzione sulle particolari attribuzioni conferite alla Direzione centrale per gli affari giuridici e per il contenzioso tributario, come riorganizzata dal richiamato decreto del 3 dicembre 1999. Alla citata direzione, infatti, è stata attribuita in via generale la funzione di consulenza giuridica relativa ai tributi erariali.

Si evidenzia, in proposito, che la suddetta Direzione è stata articolata in undici Uffici, le cui competenze sono state ripartite in ragione non dei diversi tributi (Iva, Irpeg, Irpef, etc.), bensì dei diversi soggetti o della diversa tipologia di operazioni. Sono perciò previsti, oltre ad un Ufficio che svolge attività di supporto tecnico-amministrativo al Direttore Centrale, i seguenti Uffici: Contenzioso Tributario; Persone Fisiche; Imprese; Ristrutturazioni Aziendali; Enti non Commerciali e ONLUS; Fiscalità Finanziaria; Sostituti d'Imposta; Fiscalità Internazionale; Registro ed Altri Tributi Indiretti; Procedure Fiscali. Nell'ottica della semplificazione, infatti, la struttura è stata organizzata facendo corrispondere a ciascuna tipologia di contribuente un unico referente funzionale nell'ambito della Direzione, a prescindere dai tributi interessati.

Le attribuzioni di quasi tutti gli Uffici sopra elencati si caratterizzano per la

"consulenza giuridica, soluzione di quesiti e risposte a istanze di interpello"; risulta così accentrata nella predetta Direzione centrale la peculiare funzione di interpretazione delle norme che disciplinano i tributi erariali, unitamente ad alcune fattispecie organizzative connesse alla gestione del contenzioso tributario.

L'elemento discriminante, ai fini della nuova ripartizione di competenze tra le Direzioni centrali, non è tanto la materia (riscossione, accertamento, dichiarazioni, etc.), bensì il tipo di attività richiesta (consulenza giuridica, nel senso sopra chiarito, in contrapposizione ad altre attività di carattere gestionale, organizzativo, specialistico, tecnico ed operativo).

2.4 Formulazione dei quesiti

Nella formulazione dei quesiti, i contribuenti dovranno esporre la questione in maniera succinta ma esauriente, con riferimento a fattispecie concrete; i quesiti dovranno essere sottoscritti e contenere l'indicazione di tutti gli elementi di fatto nonché, se possibile, delle norme o degli altri dati (giurisprudenza, circolari, risoluzioni) ritenuti rilevanti o applicabili al caso specifico.

Le istanze di interpello ordinario dei contribuenti saranno redatte in carta semplice, non essendo soggette all'imposta di bollo.

Ai fini di una migliore comprensione dell'ordine dei problemi e della rilevanza pratica del quesito, è preferibile che il contribuente, a fronte della fattispecie esposta, metta in evidenza la soluzione ritenuta corretta.

Dovranno inoltre essere indicate le generalità del richiedente (se diverso, anche del soggetto cui il quesito si riferisce) e, in particolare, il nome o la ragione sociale, il domicilio fiscale, il codice fiscale o la partita iva, il recapito postale e telefonico e di posta elettronica.

Le stesse indicazioni valgono, in quanto compatibili, anche per i quesiti formulati dagli enti pubblici, dalle associazioni di categoria, dagli ordini professionali e, in generale, da ogni tipologia di soggetto istante.

Non può sfuggire, infine, come l'efficacia del servizio di consulenza giuridica dipende dalla tempestività con cui l'Amministrazione risponde alle richieste di parere. E' pertanto fondamentale che tutte le strutture interpellate si impegnino a rispondere entro un termine normalmente non superiore a novanta giorni dalla data di ricezione della

richiesta.

3. *L'interpello previsto dall'art. 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413*

Una forma particolarmente significativa di interpello, visti anche gli effetti che ne discendono, è stata introdotta dall'art. 21 della legge 30 dicembre 1991, n. 413 e regolamentata con decreti del Ministro delle finanze del 13 giugno 1997, nn. 194 e 195 (pubblicati in *G.U.* del 2 luglio 1997, n. 152).

Questo interpello permette al contribuente di conoscere preventivamente il parere (e dunque di ottenere l'assenso dell'Amministrazione finanziaria) in merito ad alcune specifiche operazioni che potrebbero essere considerate elusive.

In materia, la scrivente ha fornito istruzioni con circolare 135/E del 28 maggio 1998, cui si rinvia, salvo le seguenti innovazioni procedimentali.

L'art. 1, comma 7, del citato regolamento n. 195 del 13 giugno 1997, stabilisce che le richieste di parere in esame siano inviate dalla Direzione regionale delle entrate alla Direzione generale del Dipartimento delle entrate, entro quindici giorni dalla richiesta del contribuente.

La menzionata circolare 135/E, al punto 3) prevedeva che la Direzione regionale, a seguito dell'istruttoria, trasmettesse l'istanza presentata ai sensi del comma 9 dell'art. 21 ed il proprio parere con posta celere all'Ufficio del Direttore Generale del Dipartimento delle entrate.

In considerazione dei ristretti tempi a disposizione e nell'intento di assicurare al contribuente una risposta tempestiva, d'ora in avanti la suddetta documentazione dovrà essere spedita, mediante il nuovo servizio di posta prioritaria, al seguente indirizzo: "Ministero delle finanze - Dipartimento delle Entrate - Direzione centrale per gli Affari Giuridici e per il Contenzioso Tributario - Ufficio del Direttore Centrale - Torre B - piano 8 - viale Europa 242 - 00144 ROMA", evidenziando che si tratta di interpello ai sensi del citato art. 21, comma 9, della legge 413/91.

Per quanto concerne le ulteriori istanze rivolte, ai sensi del comma 10 dello stesso art. 21, al Comitato consultivo per l'applicazione delle norme antielusive, si precisa che le stesse, da inviarsi anch'esse a mezzo del nuovo servizio di posta prioritaria, continueranno ad essere inviate - a cura delle Direzioni regionali – al Ministero delle Finanze – Segretariato Generale – Ufficio per l'Informazione del

Contribuente – Segreteria del Comitato consultivo per l'applicazione delle norme antielusive. Copia dell'istanza rivolta al Comitato consultivo sarà inviata contestualmente dalla Direzione Regionale a questa Direzione Centrale.

Si segnala, infine, che l'interpello in esame ha acquisito un effetto ulteriore, di carattere penalistico, aggiuntivo rispetto a quello di carattere tributario previsto dal comma 3 del menzionato art. 21.

Sul piano tributario, infatti, la norma citata prevede soltanto l'inversione dell'onere della prova, a carico della parte che non si è uniformata al parere.

Sul piano penale, invece, questa forma di interpello ha assunto rilievo ai sensi dell'art. 16 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n.74, recante nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, ai sensi dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205.

Il citato art. 16, infatti, prevede la non punibilità dei soggetti che, avvalendosi della procedura di interpello di cui all'art. 21 della menzionata legge 413 del 1991, si sono uniformati al parere del Ministero delle Finanze o del Comitato Consultivo per l'applicazione delle norme antielusive.

4. L'interpello di cui all'art. 37-bis, comma 8, del DPR 600/73

Altra forma di interpello tipizzata dal legislatore è quella introdotta dal decreto legislativo 8 ottobre 1997, n. 358, attraverso l'inserimento dell'art.37-bis nel DPR 29 settembre 1973, n. 600.

Tale norma attribuisce al Direttore Regionale delle Entrate il potere di disapplicare, con proprio decreto, disposizioni di carattere tributario che, a scopo antielusivo, limitano deduzioni, detrazioni e crediti d'imposta; ciò nel presupposto che il contribuente dimostri che, nella fattispecie prospettata, gli effetti elusivi non possono verificarsi.

L'istituto ha trovato regolamentazione nel decreto ministeriale 19 giugno 1998, n. 259.

Al riguardo si formulano le seguenti indicazioni operative.

Copia di tutte le decisioni adottate dai Direttori Regionale sarà tempestivamente trasmessa alla scrivente.

Per le questioni di particolare complessità e delicatezza, anche al fine di

garantire la necessaria uniformità di indirizzi operativi, si suggerisce di acquisire il preventivo parere di questa Direzione Centrale.

5. *Interpello speciale per gli investitori non residenti*

In considerazione dell'esigenza di favorire gli investimenti in Italia appare opportuno introdurre una procedura speciale di interpello per i soggetti non residenti che intendono effettuare operazioni di investimento nell'ambito del territorio nazionale, allo scopo di fornire ogni forma di qualificata e tempestiva consulenza giuridica anche attraverso la prospettazione delle connesse agevolazioni fiscali previste dall'ordinamento.

I soggetti in questione, pertanto, anche per il tramite di propri rappresentanti o incaricati, potranno indirizzare i suddetti quesiti direttamente a questa Direzione Centrale, che provvederà a fornire tempestivamente i chiarimenti richiesti.

6. *Pubblicazione dei pareri attraverso il servizio telematico di Documentazione Tributaria e il sito Internet del Ministero delle Finanze.*

Come è noto, tutta l'attività di consulenza giuridica espressa dalle strutture centrali del Dipartimento (sotto forma di circolare o di risoluzione), trova già da tempo immediata pubblicità attraverso il servizio telematico di Documentazione Tributaria, per il momento riservato ai soli uffici dell'Amministrazione, e attraverso il sito Internet del Ministero (www.finanze.it).

Nel medesimo servizio di Documentazione Tributaria vengono, inoltre, inseriti i pareri resi dal Comitato Consultivo per l'applicazione delle norme antielusive.

Tale banca dati costituisce, sia per gli uffici sia per gli operatori in genere, l'univoco archivio documentale cui dovrà farsi riferimento nella pratica applicativa.

Allo scopo di dare completezza alla banca dati, le Direzioni Regionali trasmetteranno copia dei più significativi pareri resi nelle materie oggetto di interpello (che saranno denominati "risoluzioni"), nonché copia di tutti i provvedimenti di disapplicazione delle norme antielusive adottati ai sensi dell'art. 37-bis, comma 8, del DPR n.600 del 1973, a questa Direzione Centrale che ne richiederà l'inserimento in Documentazione Tributaria (in forma di massima, nel caso dei provvedimenti ex art. 37-bis).

IL DIRETTORE GENERALE