Senato della Repubblica XVI LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 12

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

6ª COMMISSIONE PERMANENTE (Finanze e tesoro)

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA FISCALE

311ª seduta (pomeridiana): martedì 13 dicembre 2011

Presidenza del presidente BALDASSARRI

IC 1399
TIPOGRAFIA DEL SENATO (83)

I N D I C E

Audizione di esperti

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 11, 14
CONTI *(PdL)* 9, 11
SCIASCIA *(PdL)* 12
MAISTO . . . . . *Pag.* 3, 10, 12

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori

Sigle dei Gruppi parlamentari: Coesione Nazionale-Io Sud-Forza del Sud: CN-Io Sud-FS; Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; Per il Terzo Polo (ApI-FLI): Per il Terzo Polo (ApI-FLI); Unione di Centro, SVP e Autonomie (Union Valdôtaine, MAIE, Verso Nord, Movimento Repubblicani Europei, Partito Liberale Italiano, Partito Socialista Italiano): UDC-SVP-AUT:UV-MAIE-VN-MRE-PLI-PSI; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MPA-AS; Misto-Partecipazione Democratica: Misto-ParDem; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-P.R.I..

Interviene, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Guglielmo Maisto.

I lavori hanno inizio alle ore 16,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale, sospesa nella seduta del 7 dicembre scorso.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, sono state chieste sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso sia la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi presente il professor Guglielmo Maisto, che ringrazio molto per avere accettato questo nostro invito, al quale cedo subito la parola affinché possa svolgere la sua relazione introduttiva, della quale peraltro è già disponibile una presentazione con *slide*.

MAISTO. Signor Presidente, ho focalizzato il mio intervento su alcuni dei temi che possono interessare una riforma tributaria, in modo particolare sulle questioni che mi erano state indicate come meritevoli di approfondimento: mi riferisco al sistema della riscossione, al sostegno alle piccole e medie imprese e alla tassazione della famiglia.

Ho aggiunto poi due ulteriori aspetti, uno relativo alla riforma del contenzioso e un altro – forse non previsto – riguardante interventi che potrebbero anche interessare la piccola e media impresa, e che sono contenuti peraltro nel provvedimento di recente introduzione. Mi riferisco all'ACE, che è e può essere considerata una modalità di incentivazione della piccola impresa.

Non ripercorrerò tutti i lucidi che ho predisposto e che ho consegnato nella giornata di ieri, ragion per cui, per ragioni di tempo, mi focalizzerò solo su alcune delle questioni che lì ho inteso affrontare.

Nella mia introduzione ho fatto riferimento alla legge delega n. 80 del 2003 relativa alla codificazione, il cui articolo 2 (che prevedeva appunto l'istituto della codificazione) come si sa non ha avuto attuazione, così come d'altra parte l'IRE.

Tuttavia, credo sia fondamentale non tanto mettere insieme tutte le singole norme tributarie – che sarebbe una semplice collazione meritevole,

ma solo marginalmente –, quanto individuare norme di carattere generale, ovvero una legge tributaria generale sui principi universali, così come esiste in Paesi che hanno una tradizione sulla legislazione tributaria più avanzata. Penso ad esempio alla Germania, che dispone di una legge generale sui principi di diritto tributario che risale agli anni Venti.

Vengo al tema della riscossione, che ritengo fondamentale per un approfondimento in sede di eventuale redazione di una riforma tributaria. Al riguardo, ritengo che lo si debba focalizzare sulla situazione attuale.

Si parla frequentemente di evasione di imposta, però deve essere tenuto conto adeguatamente del rapporto tra il reddito accertato dall'Agenzia delle entrate e le imposte effettivamente riscosse dalla stessa Agenzia delle entrate e da Equitalia.

I dati statistici provenienti dall'Agenzia indicano una percentuale di riscossione rispetto all'accertato pari al 38 per cento: percentuale nella quale, oltre all'attività di riscossione mediante il ruolo che l'Agenzia delle entrate, con l'aiuto di Equitalia, pone in essere, inseriamo anche i versamenti diretti. Si tratta di un aspetto sicuramente particolarmente significativo, soprattutto se lo raffrontiamo alla situazione vigente in altri Paesi.

Ho sempre una certa cautela nell'effettuare la comparazione, pur ritenendomi un comparatista, però so che comparare un Paese con un altro, soprattutto in materia tributaria, non è facile. Ciò detto, per quanto esprimo questa cautela, mi sembra che i dati comparatistici siano abbastanza evidenti. La stessa amministrazione finanziaria riconosce che questa è una delle materie sulle quali è necessario un intervento.

La disciplina attuale prevede strumenti che consentono di fronteggiare il tema della sottrazione all'attività di riscossione. Sono previste solo per alcune categorie di soggetti responsabilità solidali rispetto al debito tributario. Penso in particolar modo ai soggetti IRES, quindi in riferimento alla responsabilità di liquidatori, di amministratori, di soci. A questo punto si richiederebbe un intervento normativo: esistono soglie di tipo quantitativo e di tipo temporale con riferimento all'attività di riscossione nei confronti di soggetti obbligati solidalmente. Al livello quantitativo, con riferimento ai soci, i quali ricevono beni dalla società, ci si limita al valore normale dei beni ricevuti o alle somme effettivamente percepite; al livello temporale, perché ci si riferisce ai due anni precedenti la liquidazione. In concreto, ho provato ad individuare il panorama delle patologie che portano al modesto risultato dell'attività di riscossione.

Le modalità per sottrarsi alla responsabilità solidale di cui alla normativa sulla riscossione, sono svariate: l'utilizzo di prestanome, di soggetti nullatenenti per la costituzione delle società; il trasferimento della società in Paesi non appartenenti all'Unione europea, che non scambiano informazioni con l'amministrazione italiana, e la successiva liquidazione di queste società; la liquidazione di fatto della società, quindi la dismissione di cespiti e la messa in liquidazione formale solo dopo due anni dallo svuotamento della società; le false fatturazioni, le sovrafatturazioni, gli scambi, i trasferimenti intragruppo e, anche recentemente, abbiamo assistito al frequente utilizzo del *trust*, con il trasferimento di beni del patrimonio so-

ciale proprio per sottrarre il patrimonio all'aggressione da parte dell'attività di riscossione. Si è affermata, peraltro, quella certa giurisprudenza che ha cercato di contrastare interpretativamente questo tipo di comportamento da parte dei contribuenti.

Quali sono le proposte che a mio parere potrebbero essere prese in considerazione? Innanzi tutto, la possibilità di aumentare il periodo di responsabilità degli amministratori fino ai cinque anni antecedenti la liquidazione: oggi è di due anni, ma due anni sono pochi per consentire all'amministrazione l'esercizio dell'attività di riscossione. Quindi, anche con riferimento al periodo che precede la liquidazione, sarebbe opportuno un intervento normativo che consentisse la possibilità di aggressione dei beni del socio ricevuti dalla società.

Uno dei temi più significativi riguarda l'utilizzo dei prestanome. Qual è la patologia? L'effettivo beneficiario, cioè l'effettivo contribuente, costituisce una società attraverso prestanome, che svolge un'attività di impresa. La società non assolve il suo debito tributario e viene liquidata. Ai sensi della normativa vigente, l'effettivo beneficiario della società non potrà mai essere aggredito grazie all'utilizzo di prestanome. Credo sarebbe possibile modificare la norma sulla riscossione prevedendo la possibilità di aggredire il socio effettivo e non solo il socio formale, attraverso l'applicazione della norma sull'interpretazione fittizia, che consente di colpire l'effettivo beneficiario del reddito, in questo caso l'effettivo titolare della partecipazione, rispetto al socio che formalmente risulta titolare della partecipazione nella società. Anche questa disposizione credo potrebbe essere utile per aumentare l'efficacia dell'attività di riscossione, che – ripeto – è particolarmente modesta.

Nei lucidi ho anche riportato il testo di una norma che potrebbe essere presa in considerazione. Nella *slide* ho evidenziato le modifiche che potrebbero essere specificamente apportate all'articolo 36 del decreto sulla riscossione.

Una norma analoga a questa, che riguarda le imposte sui redditi, potrebbe essere introdotta, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, in un provvedimento diverso. Mi riferisco al decreto riguardante l'imposta sul valore aggiunto, perché, essendo una imposta che prevede versamenti periodici anche durante il periodo liquidazione, si giustificherebbe una costruzione diversa della norma. Teniamo presente che, in materia di imposta sul valore aggiunto l'ammontare dell'imposta evasa e delle imposte che non si riescono a riscuotere è particolarmente significativa. Questa disposizione prevede una estensione della responsabilità solidale sulla riscossione anche agli interessi, ma non alle sanzioni: potrebbe presentare dei problemi di costituzionalità, in quanto la sanzione può colpire solo l'autore della violazione.

Un'altra disposizione che risulterebbe particolarmente utile per l'attività di riscossione, per aumentare la percentuale del rapporto tra tributo accertato e tributo riscosso, riguarda la rettifica degli avvisi di accertamento. Nuovamente, questa disposizione ha a che fare con la frequentissima patologia della costituzione di società, le quali svolgono un'attività,

qualche volta anche operazioni isolate, e vengono liquidate. Così si estingue la società e ci si sottrae al debito tributario. L'intervento per favorire l'attività di riscossione prevede, da una parte, come ho già detto, l'estensione della portata della responsabilità solidale del socio (non tanto il socio prestanome, ma, attraverso una norma sull'interposizione, il socio effettivo), dall'altra, per un tema di carattere procedurale, la notifica delle contestazioni dell'amministrazione alla società, la quale di solito viene estinta dopo dodici mesi. Nei dodici mesi successivi alla sua estinzione è possibile notificare la contestazione. Dopo i dodici mesi viene meno questa possibilità e ciò comporta un pregiudizio per l'attività di accertamento e di riscossione. Un incremento di questo orizzonte temporale, che, alla luce dell'esperienza degli ultimi anni, si è dimostrato troppo modesto, fino a tre anni per la notifica all'ultima sede della società, dovrebbe essere ragionevole, considerando la finalità dell'attività, e agevolare l'attività di accertamento da parte dell'amministrazione.

Si potrebbe temperare l'effetto della norma dando la possibilità al contribuente di mantenere il termine attuale dell'anno, comunicando all'amministrazione la cancellazione della società dal registro delle imprese. Il contribuente diligente si può quindi sottrarre a questo allungamento grazie ad una comunicazione all'Agenzia delle entrate. Anche questo intervento credo potrebbe contribuire a realizzare un miglioramento del rapporto tra tributi accertati e tributi riscossi.

Un ultimo aspetto che riguarda l'attività di riscossione concerne un tema particolarmente attuale, perché riguarda l'esecutività degli accertamenti. Come sapete, perché sono provvedimenti relativamente recenti, prima è stata introdotta l'esecutività degli accertamenti, poi c'è stato un intervento normativo per evitare un intasamento in sede giudiziale delle istanze di successione. Ho provato a ricostruire la situazione attuale con riferimento all'attività di accertamento. L'esecutività era stata istituita per accelerare la riscossione, ma, in concreto, ne ha determinato una maggiore lentezza. In questa prima situazione mi sono rifatto all'ipotesi in cui all'accertamento tributario non faccia seguito un ricorso, quindi una impugnativa. Il periodo di inesigibilità può essere ordinario, con 60 giorni per il ricorso, 30 giorni per l'affidamento e l'eventuale sospensione feriale, per un totale di 136 giorni, o di adesione, per un totale di 226 giorni. In caso di presentazione del ricorso questo periodo può arrivare a 400 giorni. Quindi, dal momento della contestazione al momento in cui l'amministrazione può avviare l'attività di recupero del tributo può passare più di un anno. Parliamo di oltre 400 giorni che decorrono dal momento della contestazione.

L'effetto è stato sostanzialmente di determinare un rallentamento dell'attività di riscossione. Nell'esperienza (non ho a disposizione dati statistici), prima dell'esecutività degli accertamenti, l'attività esattoriale di riscossione interveniva nei confronti sia delle persone fisiche sia dei soggetti IRES, al più tardi dopo sei-sette mesi. Se andiamo a leggere gli effetti della nuova normativa ci troviamo dunque di fonte ad un rallentamento dell'attività di riscossione.

Certo, le ragioni per le quali si è intervenuti sul provvedimento originario che riguardava la riscossione erano più che comprensibili: si voleva infatti evitare un ingolfamento dell'attività giudiziaria delle commissioni tributarie con la massa enorme di istanze di richieste di sospensione della riscossione. Però credo che sotto questo profilo si potrebbe intervenire prevedendo da una parte una sospensione con garanzia, dall'altra (in alternativa) l'istituzione di un conto speciale per le somme riscosse a titolo provvisorio con obbligo di rimborso entro un periodo predeterminato.

In concreto, se andiamo a considerare quello che definisco il diritto vigente, ovvero ciò che avviene nella realtà (un conto sono le norme, altro è la pratica) anche il contribuente è terrorizzato dall'attività di riscossione provvisoria anche se ritiene di avere ragione, perché sa che, una volta pagato il tributo, ottenerne la restituzione è un problema. Ecco perché il tema della riscossione viene demonizzato non solo dai contribuenti disonesti, ma anche da quelli onesti, perché i tempi di restituzione sono particolarmente significativi.

Alla luce di ciò sarebbe opportuno prevedere l'istituzione di conti speciali, che consentano restituzioni molto rapide, dal momento che, come sapete, la decisione favorevole di primo grado già fa scattare l'obbligo di restituzione di quanto pagato provvisoriamente. Tali conti che, in quanto speciali, sarebbero anche sottratti a determinate lentezze della macchina amministrativa, potrebbero effettivamente assolvere a quella finalità che consentirebbe anche di sgravare le commissioni tributarie delle istanze di sospensione. Credo che questo potrebbe essere un provvedimento particolarmente interessante.

Qualcuno potrebbe obiettare che le imprese in difficoltà si troverebbero in questo caso ancora più penalizzate, in un periodo peraltro recessivo. Mi permetto di segnalare che sono già previste norme sulla rateizzazione che Equitalia può disporre proprio per imprese in difficoltà; al limite si può considerare un miglioramento, una maggiore modulazione di tali norme. In tal modo, le citate disposizioni (che a mio parere potrebbero migliorare il rapporto tra accertato e riscosso) non dovrebbero incidere negativamente sulle piccole imprese o sulle imprese in crisi, per le quali potrebbero essere rafforzate le norme esistenti sulla rateizzazione.

Vengo ora al tema relativo alla riforma del contenzioso. Al riguardo vorrei segnalare un aspetto anche statistico, oltre che critico, circa l'insufficiente conoscenza della materia tributaria da parte del giudice tributario nelle commissioni di merito. Non si tratta infatti di magistrati che hanno una formazione tributaria, ragion per cui la qualità della giurisprudenza di merito è particolarmente lacunosa. D'altra parte, in Cassazione, nel giudizio di legittimità, vi è una sezione tributaria, istituita ormai da oltre dieci anni, alla quale approdano magistrati a fine carriera senza conoscenze specifiche del diritto tributario. Questo comporta l'impossibilità di gestire lo strumento dell'interpretazione delle norme tributarie in modo adeguato, anche da parte di chi per qualche anno è destinato a svolgere esclusivamente la sua attività nella materia tributaria.

Svariati sono stati gli interventi sulla riforma del contenzioso tributario: evito di elencarli, fermo restando che qualche proposta merita di essere presa in considerazione. Innanzi tutto, la previsione della possibilità di conciliazione anche oltre la prima udienza. Sapete che questo per il contenzioso tributario è un problema fondamentale, in quanto il potere deflativo del contenzioso trova un limite nella possibilità di conciliare, e quindi di transigere la lite pendente, non oltre la prima udienza del primo grado di giudizio. Non vi è ragione, a mio parere, proprio per le finalità deflative, di non autorizzare la conciliazione anche nel secondo grado di giudizio.

Ho riportato una sentenza della Suprema Corte, che dimostra come anche in Cassazione, in un modo un po' trasversale, si riesca ad arrivare ad una conciliazione attraverso meccanismi per così dire complessi. Tale misura sicuramente potrebbe consentire una riduzione del contenzioso.

Il tema più importante riguarda il giudizio di Cassazione. Infatti, la media della durata dei giudizi dei due gradi di merito tributari è di circa due anni, mentre arriva a cinque per il giudizio di Cassazione. Al riguardo, potrebbero essere presi in considerazione svariati interventi normativi. Io ne ho considerati tre.

Anzitutto, l'esame preventivo da parte di una sezione filtro, esclusivamente con riferimento a quei ricorsi in Cassazione che sono stati presentati da una parte risultata soccombente in entrambi i precedenti gradi di merito. Sappiamo tutti che vi sono stati provvedimenti normativi che hanno consentito la definizione di controversie pendenti da più di dieci anni con il pagamento del 10 per cento quando la parte era risultata vittoriosa in primo e in secondo grado. È evidente che se la parte è risultata invece soccombente nel primo e nel secondo grado possa essere anche ragionevole poter prevedere una sezione filtro in Cassazione che possa affrontare e considerare un esame preventivo del procedimento. In alternativa, si potrebbe portare a regime quel provvedimento che ha consentito la definizione della lite col pagamento di una percentuale sul valore della lite medesima, sempre quando il contribuente è risultato vittorioso in entrambi i gradi di merito.

Il terzo intervento normativo riguarda l'esame preventivo di quei ricorsi, che sono numerosissimi, nei quali viene contestato un vizio di motivazione. Tale vizio di motivazione, a mio parere, rispecchia la modesta qualità della giurisprudenza di merito perché solo un giudice che conosce bene la materia tributaria è in grado di motivare adeguatamente la propria decisione, ed evidentemente tutti i vizi che riguardano la motivazione si espongono facilmente al ricorso per Cassazione.

L'ultimo tema che vorrei trattare riguarda la piccola e media impresa, e vorrei affrontarlo sotto due profili. È stata recentemente introdotta – se non erro, all'inizio del 2011 – quella norma che consente di poter trasformare in crediti d'imposta le imposte differite risultanti dal bilancio. Quindi, per chi ha realizzato perdite in esercizi precedenti, queste evidentemente possono essere compensate con utili futuri, pertanto è un valore che si può esporre in bilancio. La norma prevede che si possa utilizzare

questo valore espresso in bilancio compensandolo con i contributi che sono dovuti all'erario. Questa è una misura per agevolare le imprese in crisi. Io mi rifaccio alle misure esistenti in altri Paesi e mi riferisco soprattutto alla piccola e media impresa, immaginando la possibilità di riportare all'indietro le perdite di esercizio.

Che cosa significa questo istituto? Se l'impresa realizza una perdita, quindi affronta un momento di crisi, ha possibilità di recuperarla e compensarla con utili solamente degli esercizi successivi, quindi quando probabilmente il periodo di difficoltà è già passato, la società è già fallita o si è ripresa. Se la società manifesta una situazione di crisi attraverso la realizzazione di una perdita, forse l'immediatezza dell'intervento, cioè la possibilità di monetizzare immediatamente questa perdita che potrà essere utilizzata solo negli anni futuri, diventa più importante. Alcuni ordinamenti tributari, per dare una maggiore efficacia di intervento alla piccola e media impresa, prevedono la possibilità, se, supponiamo, si è realizzata una perdita nel 2011, di riaprire gli esercizi precedenti che si fossero chiusi in utile e di compensare quella perdita con l'utile dell'esercizio precedente, tramutando la perdita in credito d'imposta immediatamente fruibile dal contribuente. Questo meccanismo darebbe la possibilità di avere l'aiuto oggi e non in esercizi successivi, quando potrebbe essere troppo tardi. È un istituto vigente in svariati Paesi. Devo segnalare che nel Regno Unito e negli Stati Uniti c'è stata un'amplificazione di questo istituto e la possibilità di riaprire periodi d'imposta precedenti è stata estesa nel 2007 e 2008, quando è aumentato l'effetto della recessione. Questa potrebbe essere una disposizione particolarmente interessante.

Ho anche considerato delle proposte normative che tengono conto, per esigenze di gettito, di alcune limitazioni e offro una valutazione sul gettito di queste misure. Ho approfondito il tema andando ad esaminare, anche dal punto di vista statistico, la condizione delle società residenti in Italia con situazioni di perdita 2010-2009-2008. Bene, tale impatto sul gettito sarebbe di 100 milioni di euro. Si prevede una limitazione dal punto di vista quantitativo delle misure che propongo, sia con riferimento alla possibilità di riaprire periodi d'imposta precedenti sia con riferimento al *quantum* che può essere trasformato in credito d'imposta e che può essere utilizzato per assolvere a tributi (IRES, ritenute e quant'altro). A seconda della modulazione, la perdita di gettito, cioè il costo della misura, potrebbe aggirarsi, lo ripeto, sui 100 milioni di euro. Posso rinviare, se del caso, ad un documento molto più specifico sul punto della stima del gettito. Questo credo sia un provvedimento che potrebbe dare un certo contributo alla competitività dal punto di vista fiscale dell'impresa in crisi.

CONTI *(PdL)*. Per qualsiasi importo?

MAISTO. No, perché se si consentisse a tutte le imprese in perdita di riaprire tutti gli esercizi precedenti senza limiti d'importo i numeri esploderebbero.

Una prima ipotesi è l'esclusione del rimborso. Mi potrei infatti trovare in una situazione in cui la perdita è così importante che non riesco ad utilizzare tutto questo credito d'imposta e andare a rimborso. La seconda ipotesi è la limitazione alla tipologia di imposte compensabili. Io lo potrei fare solo per l'IRES o con riferimento all'IRAP o alle ritenute. Una terza ipotesi è la limitazione alla decorrenza dell'utilizzo. Una quarta ipotesi è la limitazione in valore assoluto dell'ammontare compensabile.

Molti di voi ricorderanno come le prime disposizioni sui trasferimenti di eccedenze all'interno dei gruppi dei crediti d'imposta avessero un limite quantitativo massimo per evitare potessero portare ad un impatto negativo sul gettito. Una quinta ed ultima ipotesi è la limitazione all'ammontare compensabile proporzionale ai ricavi. A seconda dei ricavi della società si può percentualmente trasformare le perdite in credito d'imposta, purché non eccedenti la percentuale dei ricavi. Utilizzando questi criteri di modulazione della norma si può orientare anche la linea del legislatore dal punto di vista delle scelte di gettito e quindi avviare il meccanismo normativo in modo tale da ridurre l'impatto sul gettito stesso. L'aspetto positivo è che è una norma che si presta ad una certa modulazione, quindi non presenta particolari rischi sotto il profilo della perdita di gettito.

L'ultimo aspetto che voglio segnalare, che riguarda sempre le piccole e medie imprese, lo ritroviamo nella manovra Monti. Mi riferisco all'articolo 1, che avrete modo di esaminare a breve, che favorisce la patrimonializzazione delle imprese. Ho quindi pensato di sottoporre alcune ipotesi di modifica a mio parere importanti. L'esperienza su questa misura di patrimonializzazione ha evidenziato (mi riferisco, in particolare, al Belgio, che dispone di questa norma da circa cinque anni) come si tratti di un istituto molto esposto a comportamenti di carattere elusivo. Mi sono quindi permesso di individuare quattro interventi normativi.

Intanto, consentire l'accesso a questo effetto premiale solo ai soggetti cosiddetti pex, vale a dire che svolgono effettiva attività di impresa. Non vedo perché favorire la patrimonializzazione di società di godimento. Poniamo che una società acquisti un bene di godimento come una abitazione di lusso. In caso di patrimonializzazione si concederebbe il beneficio della riduzione nozionale ad un soggetto che sostanzialmente ha patrimonializzato una società che non ha un rischio d'impresa.

Poi prevedrei l'accesso alle piccole e medie imprese nei limiti delle normative europee in materia di aiuti. L'esperienza belga dimostra che la grande impresa è quella che ha beneficiato di più di queste norme. Forse una selettività compatibile con le norme comunitarie, solo per le piccole e medie imprese, potrebbe avere un effetto più interessante. Inoltre suggerirei una ricognizione dell'istituto, prevista sin da oggi nel provvedimento, dopo il primo biennio di sua applicazione. Dico questo perché la *dual income tax* dopo certo numero di anni è stata abrogata e tutti i Paesi che hanno istituito forme analoghe di incentivazione le hanno abrogate dopo qualche anno e le hanno tramutate in una riduzione dell'aliquota ordinaria. L'esperienza insegna che sono norme molto tecniche, di difficile comprensione, che si prestano a comportamenti elusivi, i più svariati e di difficile

contrasto. Quindi, con un spirito critico, prevedere una revisione, magari con un ordine del giorno o con una disposizione *ad hoc*, dopo un biennio per verificare se siano misure che abbiano un effetto e vengano utilizzate potrebbe essere un buon suggerimento.

Concludo qui il mio intervento e vi ringrazio.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Maisto, per la sua esauriente relazione, nonché per tutto il resto che non ha menzionato nell'esposizione orale ma che è contenuto nelle annotazioni alle *slide* che ci ha consegnato.

CONTI *(PdL)*. Professor Maisto, confesso di non essere un esperto del settore, quindi capisco relativamente tutti i contenuti della sua relazione. Tuttavia, mi sono reso conto che lei si è sforzato di tenere conto delle due necessità, ragion per cui la ringrazio poiché è molto utile per chi, come noi, deve fare questo lavoro di ricognizione, sapere di relazionarsi con gente che cerca di avere una visione imparziale del problema.

Prima di procedere alla mia domanda, vorrei chiederle una delucidazione. Relativamente all'abuso del diritto, vorrei che lei ci spiegasse, anche in un'altra occasione (magari attraverso un appunto), cosa intenda quando dice che sarebbe opportuno «delineare chiaramente la fattispecie di applicazione dell'abuso del diritto per evitare che gli Uffici, al fine di applicare le sanzioni, traslino le contestazioni su norme antielusive diverse». Credo infatti si tratti di un aspetto interessante per molti contribuenti e anche per molti addetti ai lavori.

Parlare in questo periodo di riforma fiscale potrebbe far pensare ad un qualcosa di molto attuale o al contrario ad un obiettivo così evanescente, difficile, grande, impegnativo da rivelarsi inattuale. Lo dico in riferimento all'emergenza nella quale ci troviamo. Credo invece sia compito delle istituzioni, del Parlamento, del Governo, degli esperti, affrontare il problema per riuscire, una volta dopo tanti anni, a mettere dei paletti, a porre delle condizioni per realizzare una vera riforma fiscale.

Secondo la sua opinione, data la sua esperienza professionale oltre che umana fatta di rapporti con i suoi colleghi e con tutti gli interlocutori che ha davanti, fare una riforma fiscale oggi in Italia significa potersi mettere d'accordo dentro le istituzioni e tra esperti, nel senso che la stragrande maggioranza dei temi connessi alla riforma è condivisibile da tutti, e successivamente interviene una scelta politica che traccia il discrimine tra un tipo di fisco e un altro, oppure è una riforma che comunque divide le forze politiche dal basso e dall'alto, e quindi richiede una coesione di tipo politico e istituzionale, quindi nazionale nell'interesse di tutti? Glielo chiedo perché, anche sulla base dei ragionamenti che facciamo in questo periodo, non sono tuttora riuscito a capire se ci potrebbero essere le condizioni per definire il grosso del lavoro, e quindi se ci siano tecnicalità che potrebbero essere condivise da tutti, e sulle quali le scelte politiche intervengano in una fase successiva, oppure se si debba partire prima dalle scelte politiche, dalle quali discende il resto.

SCIASCIA *(PdL)*. Innanzi tutto la ringrazio per l'illustrazione, professor Maisto, di cui ho particolarmente apprezzato un punto che mi sta a cuore, ovvero l'estensione della conciliazione negli altri gradi del giudizio oltre a quello di primo grado. Ritengo però che il contenzioso tributario andrebbe maggiormente rivisto non solo come normativa, perché ritengo che l'amministrazione finanziaria, per tutta una serie di norme (ivi comprese quelle che ha indicato il collega), abbia un potere travalicante rispetto al contribuente. Diciamo che la bilancia della giustizia tributaria – mi sia consentito – è come la bilancia di Brenno, dove il fisco butta la spada.

Lei ha introdotto il discorso relativo all'ACE. A questo punto mi permetto di chiederle un suo parere sulla manovra del governo Monti e soprattutto su due elementi. Rispetto alla trasmissione degli estratti conto, sia dei conti correnti sia delle SGR, da parte delle banche all'amministrazione finanziaria non si evidenzia nulla di nuovo se non il fatto che prima bastava un provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate o di un ufficiale superiore della Guardia di finanza.

Il signor Pansa su «Libero» sostiene che i contribuenti cretini – di cui faccio parte – non hanno nulla da temere; se non fosse che dà leggermente fastidio il fatto che il fisco venga a conoscere i lacci dello scarpe che uso. Mi chiedo se il fisco riuscirà nel suo obiettivo sulla base di questi milioni o miliardi di dati.

Riguardo alla riduzione, al di sotto della soglia dei 1.000 euro, del limite all'utilizzo del contante, siamo d'accordo. A mio avviso, questa misura potrà far diminuire gli scippi ai pensionati, facendo però aumentare a loro carico gli anni di Purgatorio per le imprecazioni.

Un'ultima considerazione riguarda la questione dei conti correnti e della trasparenza assoluta. Proprio ieri mattina, parlando con rappresentanti di una megabanca straniera, sono venuto a conoscenza che ci sono conti correnti oltralpe i cui assegni hanno perfetta circolazione sul territorio nazionale, che per nessuna ragione quella banca (che non appartiene ad un Paese della *black list* ma dell'Unione europea) intende comunicare.

In merito alla lotta all'evasione, lei non ritiene sia opportuno mettere in contrapposizione i vari contribuenti? Perché in dichiarazione non creiamo una deduzione, che sia di 2.000 o 5.000 euro, affinché si possano dedurre le spese su fattura del parrucchiere o dell'idraulico? Un'applicazione in piccolo del principio applicato alle famose detrazioni del 36 per cento.

MAISTO. L'opportunità di una riforma fiscale nella situazione nella quale ci troviamo oggi è un aspetto al quale onestamente ho pensato anch'io, vale a dire se in una situazione di emergenza sia giusto parlare di riforma. La mia risposta è stata positiva, anche perché per poter attuare le riforme è necessario uno studio, non l'improvvisazione: un impegno tecnico, oltre che politico, importante. Credo che questa sia la regola da considerare, vale a dire una programmazione della riforma che non può essere realizzata in

tempi brevi: parliamo perlomeno di due anni. Se per la fine della legislatura riuscissimo ad ottenere qualche risultato, sarebbe già una grande cosa.

La programmazione delle normative di carattere generale è un tema fondamentale proprio per la materia tributaria. Non credo che l'emergenza sia antitetica allo studio o all'esame dei temi della riforma.

Mi è stato chiesto se un lavoro sulla riforma porti a condividere tra le forze politiche o i cultori della materia le scelte che devono essere fatte. Se posso abbozzare una percentuale, direi per il 60 per cento sì e per il 40 per cento no. Faccio un esempio abbastanza attuale. Tra domenica e lunedì, con riferimento all'attività di riscossione, ci sono stati due interventi sulla stampa quotidiana, uno del direttore Befera e uno del giornalista Ostellino. Si parlava anche dell'attentato al direttore di Equitalia, che per qualcuno è il risultato dell'attività particolarmente aggressiva di Equitalia stessa. Befera dice che Equitalia non è un ammortizzatore sociale. Ostellino risponde dicendo che non è d'accordo. Già questo è un tema che fa discutere. Se posso esprimere il mio parere di tecnico, le norme sono norme. Se il tributo è dovuto, va pagato. Equitalia applica le norme. Se l'impresa è in difficoltà e non può pagare dovremo trovare degli strumenti che aiutino le aziende in crisi, come le rateizzazioni; ma dire che Equitalia dovrebbe comportarsi diversamente di fronte a norme di legge mi sembra oggettivamente difficile. Questo solo per dare una indicazione.

Poi ci sono grandi temi che riguardano lo spostamento dei tributi da una imposizione sul patrimonio a una imposizione sul reddito, per i quali la condivisione diventa più difficile, ma credo che le norme che riguardano la riscossione e la riforma del contenzioso possano vedere realizzata la condivisione.

Per quanto riguarda la domanda sul contenzioso, che richiede una riforma fondamentale, credo ci si debba porre il seguente problema di carattere generale: a chi conviene un giudice (e non voglio essere irrispettoso) ignorante, vale a dire che non conosca bene, che non sia un esperto della materia tributaria? Conviene di più all'erario o al contribuente? Probabilmente non conviene a nessuno, perché dovrebbe far parte di un sistema civile di gestione dell'obbligazione tributaria. Però, guardando le percentuali e i risultati che vengono ottenuti in sede contenziosa pensiamo anche al peso delle sanzioni che contribuisce non poco nella contesa tra amministrazione e fisco. Mettere le mani al contenzioso tributario con una magistratura tributaria di carriera sarebbe fondamentale.

Vengo alle altre domande. Non sono contrario alle informazioni bancarie, ma bisogna puntare sulla qualità e non sulla quantità. Se anche riempissimo questa stanza di milioni di fogli, con milioni di informazioni, non saremmo in grado facilmente di accertarne alcuno, perché all'interno di questi milioni di fogli ricchi di informazioni dovremmo rinvenire quelle che selettivamente ci consentano di effettuare degli accertamenti. Non è importante solo l'acquisizione delle informazioni, ma anche la loro selezione. Sapere quali siano i saldi di conto corrente di tutti gli italiani è utile, però poi il problema fondamentale resta come andare a selezionare quelli da accertare,visto che non possono essere accertati tutti.

Sul limite dei 1.000 euro bisognerebbe fare un'indagine di tipo comparatistico: esaminare come il limite abbia operato negli altri Paesi e quanto sia stato efficace per ridurre l'evasione. A me risultano dei limiti molto più bassi in altri Paesi. L'utilizzo del contante è molto ridotto in alcuni Paesi dell'Unione europea, quindi abbassare il limite sarebbe stato sicuramente un intervento efficace. Considero questo un primo intervento, anche perché ci vuole una certa gradualità. Ma l'evasione spicciola, quella che fa i grandi numeri, sta sempre sotto i 1.000 euro. Se pensiamo ai commercianti e agli artigiani, 1.000 euro è un soglia molto importante, quindi la considererei, lo ripeto, solo una prima tappa.

Passo al tema delle banche estere. Le banche estere non sono tenute a trasmettere informazioni sui conti correnti all'estero, a meno che non abbiano sede in Italia e non siano conti intrattenuti in Italia. Però a quel punto i casi sono due: il conto è detenuto illecitamente, ed allora la questione non si pone, oppure il conto è detenuto lecitamente, ed allora esiste l'obbligo del contribuente di dichiarare le movimentazioni in dichiarazione. Certo, è una situazione diversa rispetto a quella dell'automatismo dell'intermediario bancario che comunica, ma espone il contribuente al rischio di sanzioni particolarmente significative, che vanno dal 10 al 50 per cento dei movimenti non dichiarati, e perfino alla confisca. Quanto questo produca un effetto deterrente non lo sappiamo, ma se sono conti detenuti lecitamente il contraltare della non comunicazione da parte dell'intermediario è dato proprio dall'obbligo di dichiarazione.

Sul tema della deduzione, con riferimento alle spese e ai consumi che consentono di mettere in contrapposizione il fruitore di un servizio e il fornitore dello stesso servizio, per creare un conflitto d'interesse potrebbe essere considerato un intervento normativo mirato, iniziale, sperimentale. Questo perché, ma è un tema più da economisti, gli effetti di una dilatazione eccessiva di questa possibilità di deduzione delle spese di consumo nei comportamenti dei contribuenti non mi sembra siano completamente condivisi, visto che si possono generare effetti distorsivi, anche fraudolenti. Quindi prima di introdurre una norma del genere o di amplificarla (perché qualcosa esiste, in quanto nel nostro sistema abbiamo già dei precedenti, come per le spese sulle ristrutturazione o per le spese mediche) sarebbe importante uno studio, non solo per la parte meramente giuridica, ma anche per la parte della prevedibilità dei comportamenti dei contribuenti e delle forme di distorsione che può generare.

PRESIDENTE. Professor Maisto, la ringrazio per il suo contributo, del quale faremo prezioso uso ai fini della relazione finale della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 17,30.

€ 1,00