

CAMERA DEI DEPUTATI
VI Commissione
(Finanze)

**Delega al Governo per la
riforma fiscale e assistenziale**

5 ottobre 2011

Audizione del Presidente dell'ABI
Avv. Giuseppe Mussari

INDICE

1. Valutazioni d'insieme
2. La delega fiscale: osservazioni specifiche
 - 2.a. Delega e codificazione (art. 1)
 - 2.b. Imposta sul reddito (art. 2)
 - 2.c. Imposta sul valore aggiunto (art. 3)
 - 2.d. Imposta sui servizi
 - 2.e. Graduale eliminazione dell'IRAP (art. 6)
 - 2.f. Nuovi investimenti e attrazione di investimenti esteri (art. 7)
3. La delega assistenziale: spunti di riflessione

Signor Presidente, Onorevoli Deputati,

consentitemi per prima cosa di ringraziarVi dell'invito a presenziare a questo ciclo di Audizioni.

Per l'Associazione Bancaria Italiana ogni opportunità di partecipazione attiva alla vita politica del Paese rappresenta sempre un privilegio, più che mai apprezzato in questo periodo così delicato.

Ciò è tanto più vero in questa occasione, che vede consolidato ormai da mesi il coinvolgimento dell'Associazione nell'ambito dei lavori dei gruppi tecnici costituiti presso il Ministero dell'economia e delle finanze per la ricognizione del quadro complessivo di riferimento sul quale insisterà la riforma fiscale e assistenziale oggetto del presente disegno di legge delega.

La partecipazione ai quattro tavolo tecnici si è trasformata in una vera e propria palestra intellettuale, che ci consente di fornire un più robusto contributo al dibattito.

1. Valutazione d'insieme

Il disegno di legge si caratterizza per il collegamento che viene instaurato tra la riforma fiscale e quella assistenziale. È un segnale forte dato al nostro Paese, dove l'elevato valore riconosciuto alla creazione e al mantenimento del benessere sociale si scontra non di rado con fenomeni di distorsione, di abuso e di spreco delle risorse pubbliche.

La nuova logica sottostante alla presentazione di una delega congiunta non si esaurisce con la creazione di precise interrelazioni sul piano della copertura – dove i tagli vanno a finanziare interventi di alleggerimento impositivo – ma si estende agli aspetti di ridefinizione e di attribuzione dei ruoli tra il legislatore fiscale e quello assistenziale, anche al fine di consentire ai cittadini la corretta percezione dei benefici e dei costi di un moderno stato sociale.

Fisco e assistenza soffrono di mali simili: perdita di unitarietà della normativa, allontanamento dai principi istitutivi e – talora – da quelli costituzionali, sovrapposizioni, mancanza di coordinamento. Il tutto con grave danno in termini di efficienza e di semplicità, quest'ultima ormai un miraggio nonostante gli sforzi compiuti dall'apparato amministrativo pubblico.

I benefici degli innegabili progressi compiuti per il miglioramento dei rapporti tra fisco e contribuente, grazie anche all'utilizzo di strumenti informatici sempre più sofisticati, risultano purtroppo in buona parte appannati di fronte alla frenetica produzione legislativa, e delle relative interpretazioni, che genera condizioni di incertezza, con effetti negativi sulle

scelte di imprese e dei cittadini. Il mondo dei contribuenti richiede con forza stabilità e chiarezza.

Questo scenario consente di anticipare sin d'ora un giudizio complessivamente positivo dell'Associazione Bancaria Italiana sulle linee generali del disegno di legge, con l'auspicio che in tempi brevi si possa pervenire allo scioglimento di quei nodi che ne potrebbero ostacolare l'approvazione.

A tal fine, le considerazioni che seguono intendono porsi quale contributo per una migliore definizione del progetto di riforma, sì da sottolinearne i punti di forza, ma ponendo al contempo in luce alcuni aspetti meritevoli di attenzione.

Tra questi, quello degli effetti finanziari è un elemento trasversale a tutto il provvedimento, con funzione di raccordo tra delega fiscale e delega assistenziale. La disposizione di chiusura dell'articolato è espressione di tale volontà, quando declina i risultati positivi attesi "dal riordino della spesa in materia sociale, nonché dall'eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali".

Parallelamente, altre disposizioni del provvedimento indicano gli interventi di eliminazione/riduzione dei regimi di esenzione fiscale quali strumenti di copertura interna, in particolare per il finanziamento degli alleggerimenti dell'imposizione personale sul reddito (IRPEF).

Viene così fatto grande affidamento allo strumento dei tagli, dai quali ci si attende sia un risultato positivo ai fini dell'indebitamento netto – quando si tratti di tagli diretti a sanare forme di sovrapposizione fisco/assistenza – sia la capacità di fornire risorse compensative del minor gettito IRPEF derivante dalla prevista rimodulazione delle aliquote.

Non è impresa facile, a meno di ricorrere a tagli lineari generalizzati, e per ciò stesso ingiusti, delle misure individuate nella lista delle c.d. tax expenditures.

Diventa invero compito di grande impegno e responsabilità laddove si intenda porre mano in modo meditato alle singole disposizioni che si sono stratificate nel tempo.

Sarà bene distinguere, voce per voce, quelle da salvaguardare in quanto rispondenti a precise esigenze di carattere sistematico, così da tenerle separate rispetto alla massa delle previsioni introdotte nel tempo "per indirizzare le scelte ed i contribuenti verso obiettivi che lo Stato considerava costruttivamente meritevoli" e che pertanto possono considerarsi

rimuovibili, “lasciando alle persone e alle famiglie libertà di scelta in ordine all’uso del loro denaro”.

È stata già rappresentata in questa sede la necessità che ogni decisione di conservazione, soppressione, riduzione discenda da un esame attento che – unitamente ai principi di salvaguardia già considerati dal disegno di legge per i regimi introdotti in esecuzione di accordi internazionali o di regole comunitarie – tenga conto di tutte le implicazioni di ordine sistematico, nel rispetto dell’impianto strutturale dell’imposta personale, dei principi costituzionali, del divieto di doppia imposizione, ecc.

I lavori ed i risultati del tavolo tecnico che si è occupato delle “erosioni” forniscono un patrimonio informativo indispensabile e meritano la massima valorizzazione. Gli esempi non mancano e sono ampiamente pubblicizzati anche dalla stampa: modificare il regime di parziale esenzione per i dividendi e le plusvalenze comporterebbe inevitabili fenomeni di doppia tassazione. Lo stesso dicasi per gli assegni pagati al coniuge separato, la cui deducibilità in capo al soggetto che li eroga è oggi bilanciata dalla tassazione in capo a colui che li percepisce.

Il provvedimento indica poi ulteriori fonti dalle quali attingere per la copertura finanziaria: i proventi derivanti dalla riduzione dell’evasione fiscale, dal riordino della tassazione delle attività finanziarie, dallo spostamento dell’asse del prelievo dal reddito verso forme di imposizione reale da economie nel comparto della spesa pubblica. Si tratta di fonti di gettito che solo per la parte corrispondente all’unificazione dell’aliquota sul prelievo dei redditi del risparmio sono riconducibili all’ambito oggettivo della delega, per il resto, sono impegni che non dovrebbero rimanere programmatici, specie quando entra in gioco l’evasione fiscale.

Sul punto, la posizione dell’Associazione è netta: occorre affrontare il cuore del problema, altrimenti diventa difficile immaginare una traiettoria stabile di crescita capace di ridurre il rapporto tra deficit e Pil. E per far questo una strada è certamente quella di interrompere il flusso del contante che alimenta l’economia sommersa.

Le analisi condotte pongono in evidenza che una maggiore diffusione della moneta di plastica potrebbe ridurre l’economia sommersa fino a 40 miliardi di euro, pari ad una quota di Pil che va dallo 0,5 a 3 punti percentuali.

L’ABI e le banche sono da tempo impegnate per la sempre maggiore diffusione di strumenti di pagamento che consentano la tracciabilità, ma si tratta di processi lenti, che si confrontano con abitudini consolidate da parte dei cittadini e forme di ritrosia dovute ad una educazione finanziaria rudimentale, e talora a pregiudizi.

Il processo può essere accelerato dal legislatore con l'adozione di misure tese a ridurre la circolazione della moneta di carta, a cominciare dai rapporti con le Pubbliche Amministrazioni.

2. La delega fiscale: osservazioni specifiche

2.a. Delega e codificazione (art. 1)

In sintesi, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi, da ordinare in un unico codice, volti a realizzare una riforma del sistema fiscale statale. Tale opera va condotta:

- a) nel rispetto dei principi costituzionali di legalità e capacità contributiva;
- b) con definizione di una disciplina unitaria per tutte le imposte del soggetto passivo, dell'obbligazione fiscale, delle sanzioni e del processo tributario;
- c) adeguando le norme ai principi fondamentali dell'ordinamento comunitario e degli obblighi derivanti dai trattati internazionali;
- d) in linea con i principi di chiarezza, semplicità, conoscibilità effettiva e irretroattività;
- e) con divieto della doppia imposizione giuridica;
- f) con divieto di applicazione analogica delle norme che stabiliscono i presupposti soggettivi ed oggettivi dell'imposizione, le esenzioni e le agevolazioni;
- g) garantendo la tutela dell'affidamento e della buona fede nei rapporti fisco/contribuente;
- h) concentrando la sanzione sul soggetto che ha tratto effettivo beneficio dalla violazione;
- i) con possibilità di deroga o modifica delle disposizioni del codice solo espressamente e mai da leggi speciali.

La creazione di un codice unitario della legislazione tributaria risponde ad esigenze di riordino e di sistematizzazione ormai indifferibili.

Le parole chiave sono semplificazione, certezza, stabilità, conoscibilità e riduzione delle leggi vigenti. I principi enunciati sono essenziali e condivisibili, e non necessitano di un particolare commento. Ci si limita pertanto a brevi notazioni.

Per quanto possa apparire ovvio, si tratta di principi che, proprio in quanto collocati alla base del codice di futura introduzione, assumono valenza generale con riguardo a tutte le categorie di contribuenti, ivi comprese le società commerciali, indipendentemente dalle dimensioni.

Le società non compaiono tra i protagonisti principali del disegno di legge di riforma, che sembra porre l'accento soprattutto sulla posizione fiscale e assistenziale delle persone fisiche. Il mondo delle imprese industriali, commerciali, bancarie e finanziarie nel suo complesso è però fortemente interessato non solo dall'attuazione delle altre previsioni del provvedimento riferite all'IVA, alla nuova imposta sui servizi, all'Irap ecc., ma risulta forse ancor più sensibile alle prospettive di compiuta realizzazione di un codice che effettivamente dia un assetto unitario e stabile alle innumerevoli disposizioni in vigore. Le imprese alle quali si chiede di essere il motore per la fuoriuscita dalla tempesta economica domandano un quadro di

riferimento normativo pacifico. Gli investimenti esteri rifuggono da situazioni di incertezza.

In questo contesto, come da tempo auspicato dalle imprese e ribadito nel recente “Manifesto delle imprese”, un importante passo potrà essere rappresentato da un intervento normativo esplicito che definisca l’abuso del diritto e la relativa procedura di contestazione per rendere chiaro il confine tra l’indebito vantaggio fiscale e il “legittimo risparmio di imposta”, cioè la possibilità di scegliere tra gli strumenti a disposizione quello che consente di minimizzare gli oneri per le imprese nel rispetto delle norme tributarie. L’intervento normativo potrebbe trovare giusta collocazione nell’ambito del Codice unico.

Sempre nell’ambito del Codice unico, elementi essenziali sono certamente quelli in tema di:

- revisione dell’attuale regola in materia sanzionatoria, che imputa la sanzione amministrativa alla persona fisica alla quale è riferibile la violazione contestata. Per le imprese – tanto più quelle di grandi dimensioni – tale criterio è notoriamente causa di gravi criticità;
- irretroattività delle norme fiscali. La relazione al provvedimento ricorda che la retroattività è un connotato che impedisce al contribuente di pianificare correttamente le proprie scelte economiche, vanificando qualsiasi prevedibilità del carico fiscale. La relazione stessa sottolinea che, per tale motivo, la retroattività deve essere intesa in modo ampio, tale da ricomprendere anche le norme che modificano la disciplina delle imposte periodiche con effetto dal periodo di imposta in corso. Duole rammaricarsi che sia tuttora necessario rievocare un principio già collocato nell’ambito dello Statuto del contribuente dal 2000 (art. 3), ma senza molta fortuna. L’auspicio è che non si resti ancora una volta nel mondo delle buone intenzioni.

Un’ultima notazione circa la portata del futuro Codice unico: alla delega viene dato un confine preciso, quello del sistema fiscale statale. Nondimeno, la progressiva attuazione del federalismo fiscale rende evidenti e numerosi i punti di contatto con il sistema dei tributi locali, basti pensare al complesso panorama della fiscalità immobiliare. Ciò impone, come si avrà modo di ripetere più oltre, un’attenta opera di coordinamento da parte del legislatore.

2.b. Imposta sul reddito (art. 2)

In sintesi, l’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) dovrà essere determinata in base alle tre aliquote del 20, del 30 e del 40 per cento, da applicare “ad un imponibile per quanto possibile non eroso dalle diverse agevolazioni introdotte nel corso degli anni”. La

copertura finanziaria della rimodulazione delle aliquote è assicurata mediante l'eliminazione o la riduzione totale o parziale dei regimi di favore fiscale attualmente vigenti, fatta eccezione per i regimi introdotti in esecuzione di accordi internazionali, ovvero in ottemperanza alla normativa dell'Unione europea. Altri principi riguardano:

- l'inclusione, fra i soggetti passivi, degli enti non commerciali, con favore per il no profit;
- un nuovo sistema di determinazione dell'imponibile, caratterizzato dall'identificazione, in funzione della soglia di povertà, di un livello di reddito minimo personale escluso da imposizione;
- la concentrazione dei regimi di favore fiscale su natalità, lavoro e giovani;
- l'inclusione parziale nella base imponibile degli utili percepiti e delle plusvalenze realizzate, fuori dall'esercizio dell'impresa, su partecipazioni qualificate.

Viene inoltre prevista la rivisitazione del trattamento fiscale per i redditi di natura finanziaria, con allineamento al 20% delle aliquote di prelievo, eccezion fatta per i titoli pubblici e con possibilità di applicare una aliquota inferiore per i redditi di natura finanziaria derivanti da piani di risparmio a lungo termine appositamente istituiti e da forme di previdenza complementare. Per questa parte, la delega risulta già anticipata nell'ambito del recente D.L. n. 138/2011, con operatività dal 1° gennaio 2012.

Nella visione del legislatore del 1971, l'imposta sul reddito delle persone fisiche venne considerata l'asse portante del sistema della fiscalità diretta e il principale strumento per l'attuazione del principio costituzionale di progressività e del concorso alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva. In questa logica veniva rivoluzionato il sistema precedente, dove l'imposta complementare progressiva, pur colpendo il reddito complessivo del soggetto, costituiva in realtà un sistema contributivo di secondo grado che, doppiando il sistema delle imposte reali, svolgeva la funzione di chiusura e consentiva di realizzare solo in parte i principi costituzionali (cfr. la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo IRPEF del 1973).

Questa impostazione valorizzava il carattere della personalità dell'imposta mediante l'inclusione di tutti i redditi in una base imponibile unica. Si voleva evitare che ci fosse incidenza sui redditi singoli attraverso molteplici forme impositive, in modo da ricondurre soggettivamente in capo alla persona del contribuente tutti i redditi prima rilevanti in modo oggettivo, che dovevano entrare nella composizione della base imponibile in quanto immediatamente riferibili al soggetto di imposta.

L'IRPEF così delineata rispose alle nuove esigenze di una fiscalità di massa, idonea per le necessità finanziarie di uno Stato moderno, dove l'aumento delle spese per i servizi pubblici implica inevitabilmente un incremento del contributo richiesto ai cittadini. Lo spostamento verso tributi a carattere personale risultò consequenziale anche alle modifiche del tessuto sociale, con l'aumento della popolazione occupata nell'industria, nel commercio e nei servizi, ed abbandono della vocazione rurale che caratterizzava l'Italia del passato. Ciò consentì importanti innovazioni anche sul piano procedimentale, con l'affermazione dei sistemi di autoliquidazione dell'imposta in base a dichiarazione e dell'applicazione generalizzate delle ritenute alla fonte attraverso i sostituti di imposta.

Il sistema odierno, per quanto tuttora formalmente poggiato sugli stessi principi del 1971, ha perso in parte le caratteristiche originarie, e risulta fortemente inquinato. Il disegno di legge delega dovrebbe ristabilire i giusti equilibri nella progressività e nella personalità dell'imposta.

L'articolazione su tre soli livelli della scala delle aliquote IRPEF – 20, 30 e 40 – è sicuramente una scelta semplificativa e, almeno ad un primo giudizio, potenzialmente diretta ad alleggerire il carico impositivo per i più alti livelli di reddito, per i quali sono previste oggi aliquote più elevate (41% e 43%).

La norma, pur se accompagnata dalla prevista applicazione ad un imponibile per quanto possibile non eroso dalle diverse agevolazioni introdotte nel corso degli anni, non dice tuttavia molto di più, e non consente quindi di formulare un giudizio sui suoi effettivi contenuti.

Mancano precisazioni circa l'altezza comparata e l'ampiezza degli scaglioni di reddito cui si dovranno applicare le tre aliquote. Oggi, la progressività è crescente soprattutto per i redditi medio bassi (c'è un salto di 11 punti percentuali nel passaggio dal secondo al terzo scaglione, che si applica per i redditi da 28 a 55 mila euro). Operano però oggi molteplici correttivi della progressività, rappresentati dalle detrazioni di imposta e dalle deduzioni dall'imponibile, la cui sorte è posta in discussione nello scenario futuro. Per i redditi delle fasce superiori, il sistema in vigore prevede un ritmo attenuato della progressività, con aumento di 3 punti per il passaggio al quarto scaglione, ridotti a solo 2 quando si passa all'ultimo scaglione. In prospettiva, i salti di progressività saranno comunque sensibili, ma non abbiamo elementi per stabilire come si andranno a ripartire i contribuenti interessati.

Il rispetto del principio costituzionale della capacità contributiva (art. 53 Cost.), già richiamato anche dai principi posti alla base dell'opera di codificazione che si vuole affidare al legislatore delegato, presuppone quindi un'attenta opera di affinamento, per dare alla riforma quel giusto equilibrio tra passato e futuro che il provvedimento stesso presuppone. Non avrebbe altrimenti senso la clausola di salvaguardia apposta in chiusura allo stesso art. 2 qui in esame, secondo cui occorre che "a parità di condizioni, il nuovo regime risulti sempre più favorevole o uguale, mai peggiore del precedente".

Occorre a questo punto domandarsi se l'impegno così assunto per il "non" peggioramento della fiscalità "a parità di condizioni" riferita al singolo contribuente sia di per sé sufficiente o se non sia necessario integrare la riforma con previsioni dirette al ripristino anche di quella parità di trattamento intersoggettiva che l'imposta personale sembra oggi in parte trascurare.

Molto ha giocato, per questo aspetto, il ricorso sempre più diffuso a forme di tassazione separata, che – originariamente intese a correggere possibili distorsioni derivanti dall'applicazione indiscriminata delle aliquote progressive – hanno invece finito per assumere connotati di spersonalizzazione del tributo, riportando il sistema a meccanismi di tassazione oggettiva, e non soggettiva, dei redditi.

È palese la differenza concettuale che separa il criterio della tassazione separata per i redditi di lavoro dipendente a formazione pluriennale, come il trattamento di fine rapporto, dalla moderna cedolare secca per gli affitti.

Nel primo caso, la tassazione separata evita un ingiustificato eccessivo peso tributario per talune fattispecie di redditi la cui produzione avviene nel corso di uno o più anni precedenti, ma viene in evidenza in un solo periodo d'imposta. Da notare che per tali tipologie la tassazione separata opera di norma con applicazione di formule costruite tenendo conto della posizione reddituale del contribuente, il che consente comunque di soggettivizzare l'onere.

Nel secondo caso, così come per altre svariate situazioni, la tassazione separata consente di evitare alla radice il fenomeno stesso della progressività, a prescindere da possibili distorsioni. L'applicazione di aliquote prestabilite, di tipo proporzionale, comporta poi – come detto – la perdita del carattere di personalità del tributo.

Non si tratta qui di sindacare le motivazioni che hanno indirizzato il legislatore in tali scelte, che rispondono ad esigenze precise e che dovrebbero essere valutate singolarmente. Non s' intende certo discutere la validità dello strumento della cedolare sugli affitti per favorire la regolarizzazione dei contratti di locazione e l'emersione di tali redditi. Né possiamo – soprattutto in questo frangente economico - porre in discussione l'importanza del mantenimento di un sistema di tassazione alla fonte a titolo definitivo quando parliamo di fiscalità del risparmio.

Il punto è che la proliferazione di meccanismi di tassazione separata ha contribuito ad accentuare il fenomeno della concentrazione del gettito IRPEF sui redditi dei lavoratori dipendenti, che di fatto hanno monopolizzato le fasce di reddito più elevate. Si è avuto riprova di ciò con il dibattito che ha fatto seguito all'introduzione del contributo di solidarietà con la manovra di agosto.

Sono aspetti che invitano alla riflessione, tanto più tenuto conto che proprio i lavoratori dipendenti potrebbero risultare i soggetti maggiormente incisi dalla revisione della base imponibile e dalla riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale.

Al tema della soggettività si ricollega anche la scelta di ricondurre le persone morali e gli enti non commerciali nell'ambito applicativo dell'imposta sul reddito personale.

Si tratta di una impostazione che incide profondamente sul trattamento di tali organismi, per i quali il legislatore del 1971 aveva delineato un apposito regime, con sottrazione degli stessi dal regime di progressività. Come si legge nella documentazione dell'epoca, aveva prevalso la considerazione che i redditi prodotti da tali enti non sono immediatamente imputabili a singole persone fisiche. Non diversamente da quanto avviene per le società, i redditi degli enti non commerciali sono infatti prodotti in modo comune ed indistinto e restano in via generale nel godimento dell'ente stesso. Ciò ha sinora giustificato l'applicazione della stessa aliquota proporzionale prevista ai fini prima IRPEG ed ora IRES, sia pur su di una base imponibile calcolata secondo regole in larga misura mutate da quelle delle persone fisiche.

L'Associazione esprime preoccupazione di fronte al mutamento di indirizzo che emerge dal disegno di legge.

Ed invero, il passaggio ad un sistema di progressività comporterebbe inevitabili ripercussioni negative per tutta una serie di organismi che svolgono funzioni con elevate finalità sociali, la cui elencazione non si esaurisce con quelli che già trovano tutela nell'ambito dello stesso disegno di legge, che si limita a prevedere un generico favore per gli enti non profit. Oltretutto, non è chiaro come una progressività per scaglioni disegnata in modo da fare emergere i differenziali di capacità contributiva attribuibili ad un singolo individuo possa essere estesa a redditi prodotti in modo – come detto – comune ed indistinto da un ente ad organizzazione complessa.

Appare pertanto opportuna una riconsiderazione di tale criterio di delega, in modo da non penalizzare l'attività di sindacati, partiti politici, associazioni di categoria, fondazioni ed altri enti che svolgono importanti compiti di utilità sociale per il Paese, ancorché il valore di tali utilità sfugga alla logica dei prezzi e del mercato propria delle imprese.

Un capitolo a parte è rappresentato dalla fiscalità finanziaria. Il disegno di legge delega ha già trovato attuazione anticipata con la manovra di agosto. L'unificazione al 20% delle aliquote delle ritenute sui redditi di capitale e sui redditi diversi dei risparmiatori italiani troverà pertanto applicazione da gennaio 2012. La misura era da tempo in discussione, ed i mercati non dovrebbero essere stati colti di sorpresa.

Il sistema bancario ne è interessato per più aspetti, non soltanto come intermediario – per i compiti connessi all'applicazione delle ritenute ed imposte sostitutive nei confronti della clientela – ma soprattutto come emittente, posto che anche i redditi delle obbligazioni bancarie si troveranno colpite dalla maggiorazione al 20%.

Il mantenimento del regime agevolato del 12,5% non solo per i titoli di Stato, italiani e esteri, ma anche per i buoni postali – ormai non più riconducibili alla nozione di titoli pubblici dopo la trasformazione delle Poste in società per azioni – rappresenta una alterazione della concorrenza tra emittenti, non giustificata e che non corrisponde ai principi comunitari. Per questo aspetto il giudizio dell'Associazione resta fortemente critico.

Va sottolineato che l'esclusione dall'incremento dell'aliquota di tassazione applicabile ai rendimenti dei titoli di Stato riproduce la discriminazione tra strumenti finanziari (privati e pubblici), superata in passato. Tuttavia, sebbene tale scelta comporti un maggior costo del funding delle banche la particolare situazione economica che sta vivendo l'Italia in questo periodo comporta la necessità di sopportare il sacrificio che il bene del Paese richiede. Per le medesime ragioni si comprende poi l'esclusione dall'incremento di tassazione per i titoli di Stato di altri Paesi purché si tratti di Paesi rientranti nella white list, necessitata dalla normativa comunitaria che impone la non discriminazione.

Va tenuto presente, tuttavia, che il reinserimento di un'agevolazione soltanto per i titoli di Stato rende il sistema italiano un unicum all'interno dell'UE, soprattutto se posto a confronto con Paesi con debito pubblico di dimensioni paragonabili al nostro.

Infatti, per quanto riguarda la tassazione privilegiata dei titoli pubblici rispetto a quelli privati, ad oggi l'unico Paese dell'UE nel quale le agevolazioni sono riservate unicamente al settore pubblico è la Lettonia, che esenta dal prelievo tali titoli.

Vi sono esempi, invece, di Paesi nei quali l'esenzione da tassazione degli interessi non è concessa solo ai proventi da titoli pubblici, ma anche all'investimento in alcuni titoli o strumenti finanziari privati; è questo il caso di Irlanda, Romania e Slovenia. Due Paesi (Bulgaria e Lituania), infine, esentano tutti gli interessi, senza distinguere tra emittenti o strumenti.

Altro punto della delega in materia di tassazione del risparmio che merita attenzione è quello della previsione di un regime di favore fiscale per i piani di risparmio a lungo termine appositamente istituiti. Occorre riempire di contenuto la disposizione - riprodotta in termini altrettanto indefiniti anche dal D.L. n. 138 – evitando l'introduzione di regimi di privilegio fiscale che tutelino solo specifici prodotti o che avvantaggino solo particolari intermediari.

In tale ottica, è opportuno un affinamento della norma di delega, e parallelamente di quella già recepita dal D.L. n. 138 del 13 agosto scorso, in modo da consentire l'identificazione degli elementi essenziali dei detti piani, con riferimento, in primo luogo, al significato da attribuire al termine "piani", chiarendo che esso va inteso in senso soggettivo quale "animus" a

detenere a medio/lungo termine l'investimento. Vanno altresì chiariti altri aspetti, quali la durata, le (eventuali) condizioni per quanto riguarda l'importo massimo agevolabile e le modalità di applicazione dell'imposta. Sul punto, dovrebbe essere privilegiato un sistema che consenta l'immediata fruizione del beneficio, senza sottoporre l'investitore ad una attesa di "lungo periodo" perché ciò possa verificarsi e che prenda in considerazione, per concedere l'aliquota ridotta, soltanto l'impegno contrattuale a detenere l'investimento effettuato per il tempo fissato dalla norma e non la tipologia di strumento.

Non possiamo comunque nascondere una forte preoccupazione per il rischio che la nuova tassazione all'aliquota del 20% si applichi soprattutto agli strumenti tipici delle banche. La preoccupazione aumenta se consideriamo queste novità fiscali unitamente a quella dell'imposta di bollo progressiva, istituita con la manovra di luglio, che grava sui depositi titoli per i quali è prevista la comunicazione obbligatoria da parte degli intermediari ai sensi dell'articolo 19 del TUB. L'auspicio è che il fisco assuma una maggiore neutralità rispetto alle scelte degli investitori.

Se teniamo a mente anche che Basilea 3 è alle porte e che le Banche Centrali tendono ad anticipare le previsioni in essa contenute, dobbiamo avere ben presente che l'assoggettamento ad aliquota più bassa dei "piani di risparmio a lungo termine appositamente istituiti" e la loro definizione può avere conseguenze anche rispetto al LCR (Liquidity Coverage Ratios) delle banche, in quanto i clienti potrebbero essere indotti a spostare i propri investimenti verso asset agevolati fiscalmente.

2.c. Imposta sul valore aggiunto (art. 3)

In sintesi, la riforma dell'IVA, nel rispetto dell'ordinamento comunitario, si articola su:

- revisione graduale delle aliquote;
- progressiva riduzione delle forme di indetraibilità e delle distorsioni della base imponibile;
- coordinamento con il sistema dell'accisa, per ridurre gli effetti di duplicazione;
- razionalizzazione dei sistemi speciali in relazione alla particolarità dei settori interessati, anche evitando le distorsioni applicative della cosiddetta IVA di gruppo.

La norma di delega pone le basi per un aumento delle aliquote IVA, che in realtà è già avvenuto, quanto meno per l'aliquota base passata dal 20 al 21% a decorrere dallo scorso 17 settembre. Sono rimaste ferme le aliquote agevolate. Si tratta di una misura che si colloca all'interno della forchetta delle aliquote standard attualmente adottate dagli altri Paesi UE.

Il censimento delle aliquote in uso in Europa pubblicato nel mese di luglio 2011 dalla Commissione europea mostra che solo due Paesi (Lussemburgo; Cipro) mantengono ferma l'aliquota minima standard del 15% consentita dalla legislazione comunitaria; Germania e Francia si mantengono poco sotto la soglia del 20%; svariati Paesi si attestano intorno a livelli simili a

quello italiano; altri si sono spinti oltre, fino al 25% (Danimarca, Ungheria, Svezia).

La delega – così come la relativa relazione – contiene anche un invito alla cautela per il legislatore delegato, evidenziando le potenziali ricadute inflazionistiche di una rivisitazione in aumento delle aliquote. Si tratta di un invito che resta di attualità anche dopo l'aumento appena introdotto con la recente manovra.

Sul punto, il settore bancario ritiene necessario sottolineare gli effetti che per esso derivano dallo speciale regime di esenzione dei servizi finanziari stabilito dalla normativa comunitaria e, conseguentemente, recepito da quella nazionale. Tale regime determina per le banche effetti del tutto assimilabili a quelli di un consumatore finale, stante la mancata possibilità di recupero dell'IVA pagata a monte. Ne consegue una perdita di neutralità del tributo, che diventa un onere aggiuntivo. È falso affermare che le banche pagano meno imposte degli altri settori in quanto esenti dall'IVA, come ricorrentemente viene da più parti sostenuto per giustificare l'introduzione di una imposta sulle transazioni finanziarie, secondo la proposta di direttiva presentata in questi giorni dalla Commissione europea. Le banche pagano l'IVA a monte e non recuperano quella a valle.

L'aumento di un punto percentuale si traduce dunque in un parallelo aumento, per le banche, del costo dei beni e servizi da esse acquisiti.

Dalla legge delega emerge la consapevolezza del legislatore delegante della necessità di ridare neutralità all'imposta attraverso una progressiva riduzione delle forme di indetraibilità e delle distorsioni della base imponibile.

È un tema che si ricollega strettamente con quello dell'IVA di gruppo, che viene menzionata nell'ambito del criterio di delega dedicato alla "razionalizzazione dei sistemi speciali in relazione alla particolarità dei settori interessati, anche evitando le distorsioni applicative della cosiddetta IVA di gruppo".

Le banche italiane da tempo chiedono che sia data attuazione ad un vero e proprio regime dell'IVA di gruppo secondo i criteri fissati dall'art. 11 della direttiva istitutiva del tributo (Direttiva 2006/112/CE del 28 novembre 2006), in modo da considerare come un unico soggetto passivo le persone stabilite nel territorio dello stesso Stato, che siano giuridicamente indipendenti, ma strettamente vincolate fra loro da rapporti finanziari, economici ed organizzativi. La mancata attuazione dell'IVA di gruppo nel nostro ordinamento, diversamente da quanto fatto dai maggiori competitor europei, rappresenta un ulteriore costo e penalizza scelte organizzative alternative alla banca universale, costituendo un deterrente

all'esternalizzazione delle attività e alle riorganizzazioni aziendali, e quindi un fattore di perdita di concorrenzialità.

L'auspicio dell'Associazione è pertanto quello che l'attuazione della delega rappresenti l'occasione per la realizzazione di tale importante progetto, in linea con quanto del resto è scritto nella relazione allo stesso disegno di legge, dove viene sottolineato che "le particolarità dei singoli settori non devono produrre distorsioni nell'applicazione dell'imposta, aggravati od oneri maggiori, rispetto a quelli ordinariamente configurabili".

2.d Imposta sui servizi

In sintesi, l'istituzione di una imposta sui servizi intende razionalizzare il comparto delle cosiddette "imposte minori", che sono destinate ad essere concentrate in un'unica obbligazione fiscale e in un'unica modalità di prelievo. L'intervento interessa sei tributi: imposta di registro; imposte ipotecarie e catastali; imposta di bollo; tassa sulle concessioni governative; imposta sulle assicurazioni; imposta sugli intrattenimenti.

La prevista istituzione di una imposta sui servizi è forse la parte della delega che risulta di più ardua lettura. La norma esprime la volontà di concentrare e razionalizzare i tributi espressamente elencati, che dovranno essere sostituiti da una sola obbligazione tributaria, unitaria anche per quanto riguarda le modalità di prelievo.

La disposizione ha un taglio del tutto essenziale, e non esplicita i principi e criteri direttivi che ne dovranno guidare l'attuazione. La relazione insiste sui benefici effetti di semplificazione prodotti, per i contribuenti e per il fisco, da una tale opera, ma non fornisce particolari elementi interpretativi se non quando sottolinea che la definizione stessa di imposta sui servizi appare di per sé idonea a delineare una prima identificazione dell'elemento unitario che potrà costituire la base logica per individuare il presupposto impositivo che legittima il prelievo tributario.

In altri termini, l'obiettivo sembrerebbe quello di stabilire un collegamento tra il prelievo e l'esistenza di un servizio che la pubblica amministrazione rende ai cittadini. Non è chiaro se questo implichi anche la necessità di porre in relazione l'onere dell'imposta al costo del servizio stesso e, se del caso, questo debba essere preventivamente quantificato. Né la norma offre indicazioni su quale debba essere la sorte di tutte quelle fattispecie oggi colpite da un c.d. "tributo minore", per le quali non sia immediatamente individuabile il servizio reso dalla pubblica amministrazione.

Vero è che siamo di fronte ad una previsione assai ambiziosa, che aspira a ricondurre ad unità imposte assai diverse l'una dall'altra per filosofia di base, per i presupposti oggettivi e soggettivi, per i criteri di determinazione della base imponibile e le modalità di pagamento.

Oltretutto, le stesse imposte che dovrebbero essere riunificate nella futura imposta sui servizi si sono nel tempo allontanate dai principi che le regolavano in origine, fino ad assumere i connotati di una "imposta dentro l'imposta". Basti pensare, come anticipato, a quanto accaduto in questi mesi all'imposta di bollo, all'interno della quale si è generato un nuovo fenomeno impositivo per gli estratti conto titoli, dove le caratteristiche di cartolarità proprie del tributo principale hanno perso di significato, assumendo i connotati autonomi di imposta patrimoniale, secondo criteri di progressività in funzione del valore degli strumenti finanziari depositati.

Spostando l'attenzione sull'imposta di registro, anch'essa destinata ad essere assorbita dalla futura imposta sui servizi, possiamo notare che anche tale tributo da tempo si è allontanato dai principi istitutivi. Essa ha infatti perso la sua tipica originaria natura di "tassa d'atto" – vale a dire di obbligazione tributaria associata a una richiesta, da parte di un soggetto, a un determinato ente per lo svolgimento di uno specifico servizio, da parte dello Stato, riguardante, per lo più, la pubblicità e conservazione di un atto giuridico; atto che in forza dell'avvenuta registrazione acquista anche la data certa – per assumere i connotati di un'imposta tesa a colpire tutti gli atti e scritti, nonché alcuni negozi verbali, ritenuti, sotto il profilo fiscale, di particolare rilevanza economica. Anche la commisurazione dell'imposta, con il decorso del tempo, si è andata sempre più adeguando all'intrinseca natura e agli effetti giuridici del negozio posto in essere piuttosto che riferirsi alla mera controprestazione del servizio statale reso (c.d. formalità della registrazione). In buona sostanza, l'applicabilità dell'imposta si determina in ragione della natura e degli effetti giuridici prodotti dall'atto anche se non vi corrisponde il titolo o la forma apparente.

È evidente la difficoltà di concentrare in un solo tributo meccanismi impositivi così articolati e complessi, alla tormentata ricerca di quell'elemento unificatore che dovrebbe essere rappresentato dal servizio reso dallo Stato al cittadino.

Non si riscontrano poi – come già rilevato - gli elementi di necessario raccordo con le evoluzioni del federalismo fiscale, con particolare riferimento ai contenuti del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (istitutivo del Federalismo Fiscale Municipale), con il quale, nell'attuare la devoluzione ai comuni di quote importanti di gettito riferite alla fiscalità immobiliare – diretta e indiretta – sono state apportate modifiche significative sia in tema di imposizione dei trasferimenti immobiliari, che per quanto riguarda le modalità che le aliquote di tassazione. Anche l'introduzione della c.d. cedolare secca sugli affitti richiede coordinamento con l'imposta sui servizi, avendo essa effetti sostitutivi non solo dell'imposizione diretta ma anche di quella indiretta (bollo e registro) riferita ai contratti di locazione.

A quanto sopra va ancora aggiunta la considerazione che nel nostro sistema esiste il principio dell'alternatività tra l'imposta di registro e l'IVA, inteso a

evitare ingiustificate duplicazioni d'imposta per gli atti e negozi realizzati nell'esercizio dell'impresa o comunque rilevanti agli effetti dell'IVA. Si tratta di un vincolo che dovrebbe essere rispettato in sede di definizione dei presupposti impositivi della nuova imposta sui servizi.

Un aspetto poi che il disegno di legge non affronta – né anche solo menziona – è quello delle interrelazioni tra l'imposta sui servizi e l'imposta sostitutiva sui prestiti bancari. Quest'ultimo tributo, non elencato tra quelli oggetto della prevista opera di concentrazione e razionalizzazione, colpisce i finanziamenti bancari a medio o lungo termine in luogo delle imposte di registro, bollo, ipotecarie e catastali e delle tasse sulle concessioni governative. Concepito originariamente come un'agevolazione, esso mantiene tale caratteristica solo per i finanziamenti garantiti da ipoteca: negli altri casi, non venendo a ricoprire di fatto carattere sostitutivo di alcun tributo, si presenta piuttosto come un ostacolo all'operatività delle banche sia sul piano nazionale che internazionale.

La scarsità di elementi forniti dal disegno di legge delega non consente alcuna valutazione circa l'opportunità di estenderne la portata anche all'imposta sostitutiva sui finanziamenti bancari. Certo è che un attento coordinamento sarà indispensabile.

L'Associazione non può quindi che attenersi ad un giudizio "sospeso" sui contenuti della norma nel suo complesso.

Le evoluzioni della previsione saranno però seguite con estrema attenzione dal mondo bancario, stanti le ricadute economiche, operative e commerciali che i tributi c.d. "minori" possono avere sull'attività bancaria. Le vecchie imposte funzionavano bene in una economia ancora costretta nei confini nazionali. Le nuove imposte vanno adeguate sin dal primo giorno ad un contesto di sempre maggiore concorrenza tra intermediari, dove i servizi finanziari offerti al mercato non sono più soltanto "made in Italy" ma possono provenire da qualunque Paese e percorrono strade ormai prevalentemente telematiche.

L'auspicio è che sia posta la massima attenzione ad evitare alterazioni nella concorrenza – interna o esterna – che possono conseguire a forme di tassazione indiretta basate su aspetti contrattualistici o formali o territoriali, con effetti distorsivi nelle scelte degli investitori e nella formulazione dell'offerta da parte degli intermediari.

2.e Graduale eliminazione dell'IRAP (art. 6)

In sintesi, è conferita al Governo delega per la graduale eliminazione dell'imposta regionale sulle attività produttive, con prioritaria l'esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro.

L'impegno del legislatore sul fronte dell'IRAP appare articolato su di un duplice orizzonte temporale: il primo nell'immediato – o comunque nel breve periodo – ed il secondo di più lunga progettazione.

Innanzitutto, un primo obiettivo è quello della riduzione del prelievo a partire dalla componente costo del lavoro. Ciò è coerente con l'esigenza di rendere più competitive le imprese. Nel recente "Manifesto delle imprese" tale esigenza viene sottolineata con forza, e qui intendiamo ribadirla.

Aggiungiamo però che occorre coerenza e vanno evitate sperequazioni settoriali. Gli interventi susseguitisi nel tempo in materia IRAP (deduzioni per cuneo fiscale, parziale deducibilità dell'IRAP dalle imposte sui redditi) hanno già conseguito alcuni importanti risultati in termini di riduzione del carico fiscale, ma questi non sono ancora sufficienti, ed oltretutto non risultano equamente distribuiti tra le diverse categorie di imprese.

Per alcuni settori (quale quello bancario e assicurativo), invero, in controtendenza rispetto agli obiettivi della delega, le recenti manovre (D.L. n. 98 del luglio scorso) hanno aumentato l'onere dell'IRAP (per le imprese bancarie dal 3,9% al 4,65%). Si tratta di un ulteriore aumento della pressione fiscale sulle imprese bancarie, già penalizzate dal regime di tassazione più alto in Europa (15 punti percentuali rispetto alla media).

Passando ad un orizzonte temporale di più ampia portata, la volontà affermata è quella dell'eliminazione del tributo, sia pur in modo graduale. Una breve parentesi appare opportuna per rievocare le origini dell'IRAP, la cui introduzione segnò a suo tempo l'abolizione di un complesso coacervo di tributi (contributo servizio sanitario nazionale; imposta locale sui redditi, imposta sul patrimonio netto delle imprese; tassa di concessione governativa sulla partita IVA; ICIAP; tasse di concessione comunale).

Tra gli obiettivi, come esplicitati dal legislatore dell'epoca, vi era anche quello della semplificazione e dell'aumento dell'efficienza del sistema. La relazione allo schema di decreto di attuazione si sofferma su questi aspetti ("drastica semplificazione del sistema fiscale e contributivo"; "la soppressione di una pluralità di prelievi con basi imponibili ristrette e aliquote differenziate e l'istituzione di un'unica nuova imposta, con base imponibile larga e aliquota uniforme, comportano di per sé un miglioramento dell'efficienza economica del sistema, riducendo gli effetti distorsivi sulle scelte allocative degli operatori").

Il tributo ha certamente subito nel tempo diverse rivisitazioni, ed è stato da sempre oggetto di discussione. Resta fermo che allo stato attuale esso ha raggiunto le caratteristiche di un'imposta di semplice gestione, il che rappresenta un aspetto di positività da apprezzare, a fronte della proliferazione degli oneri di adempimento che aumentano indirettamente il costo della fiscalità. L'impegno – da tempo affermato da parte del Governo

– per una abolizione dell'IRAP con conseguente sostituzione del relativo gettito con altri tributi (cfr. lett. c), art. 8, della legge 5 maggio 2009 – delega per il federalismo fiscale) dovrebbe pertanto assicurare il mantenimento di tale situazione, assicurando un approccio semplificativo.

2.f Nuovi investimenti e attrazione di investimenti esteri (art. 7)

In sintesi, si prevede l'introduzione nella disciplina relativa alla tassazione del reddito di impresa un aiuto alla crescita economica (ACE), con deducibilità del rendimento del capitale di rischio, valutato tramite l'applicazione di un rendimento nozionale al nuovo capitale proprio.

La valutazione della norma è certamente positiva. L'Associazione già si è pronunciata nei mesi scorsi a favore di una rapida attuazione di questa parte della delega, che avrebbe meritato di essere anticipata nell'ambito dei provvedimenti estivi e ancora oggi ne chiede una rapida introduzione anche prima dell'attuazione della delega fiscale, unitamente alle altre associazioni firmatarie del "manifesto delle imprese".

Occorre dare una spinta verso la crescita dimensionale e la patrimonializzazione delle imprese. Il riconoscimento di un incentivo fiscale, nella forma di una deduzione dal reddito del rendimento figurativo attribuibile al nuovo capitale proprio, consentirebbe di riequilibrare il trattamento fiscale tra le diverse fonti di finanziamento: l'impresa che si finanzia con debito può infatti dedurre il costo del debito, cioè gli interessi passivi (sia pur con le previste limitazioni), mentre l'impresa che si finanzia con capitale proprio non può dedurre il costo del capitale.

La previsione della delega rappresenta una strada valida, già sperimentata anche da ordinamenti esteri, e che autorevoli studiosi di rango internazionale hanno da tempo indicato nel novero delle misure da valutare per una exit strategy dalla crisi.

Già nel 2009 gli esperti del Fondo Monetario Internazionale si sono fatti portavoce di tesi dirette a promuovere interventi in questo senso, nella considerazione che il riconoscimento di un favore fiscale per il capitale proprio possa convogliare un messaggio positivo, incentivante di una maggiore capitalizzazione.

Si tratta, come chiariscono le analisi del FMI, di una soluzione da privilegiare rispetto a quella delle restrizioni di deducibilità degli interessi passivi. È meglio ristabilire l'equilibrio tra capitale di debito e capitale proprio garantendo pari vantaggio, anziché pari penalizzazione sotto forma di indeducibilità, la cui natura pro ciclica potrebbe condurre a risultati opposti a quelli desiderati, con amplificazione delle situazioni di difficoltà finanziaria.

3. La delega assistenziale: spunti di riflessione

Complesso e articolato è il disegno della delega in materia assistenziale, che l'art. 10 delinea stabilendo i principi e i criteri direttivi che dovranno presiedere all'opera di riqualificazione e di riordino della spesa in materia sociale.

La norma appare dominata dalla volontà di ridare ordine ad un sistema che probabilmente non è mai stato tale, a causa dell'assenza di una regia in grado di coordinare i diversi strumenti a disposizione dello stato sociale, con una coerente ripartizione dei compiti tra i vari attori istituzionali, e che preveda gli strumenti in grado di arginare sovrapposizioni, duplicazioni ed abusi.

In risposta a tali esigenze la norma di delega indica diverse linee di intervento, che passano attraverso la revisione dell'ISEE (l'indicatore di situazione economica equivalente), con particolare attenzione alla composizione del nucleo familiare, al riordino dei criteri per l'accesso alle prestazioni socio assistenziali, all'armonizzazione dei diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno, alla creazione di una banca dati delle posizioni personali degli assistiti gestita dall'INPS, con la creazione di un "fascicolo elettronico della persona e della famiglia".

In linea di principio, sia gli obiettivi che le linee di intervento tratteggiate dalla norma appaiono nel complesso condivisibili. Che si tratti di un settore dominato da situazioni di opacità, dove non sempre le prestazioni socio-assistenziali riescono a raggiungere i soggetti autenticamente bisognosi è un dato di fatto sotto gli occhi di tutti.

I criteri indicati meriterebbero tuttavia un approfondimento basato anche su maggiori elementi, che possano meglio spiegare in che modo sarà attuato il coordinamento tra i due pilastri della riforma. Alcune considerazioni sul punto sono state già svolte nella prima parte di questo intervento, ed alle stesse pertanto si fa rinvio.

Ci si limita ad una notazione di carattere generale: è da più parti stato paventato il timore che la delega assistenziale abbia come unico scopo quello di "fare cassa", anche ai fini del reperimento delle risorse necessarie per la copertura della delega fiscale.

L'auspicio è che gli interventi in campo assistenziale non si risolvano solo nei tagli, quand'anche doverosi per interrompere l'indebita fruizione di benefici da parte di coloro che non ne abbiano titolo.

Occorre invece che siano mantenuti livelli adeguati di intervento a favore di chi ne ha i requisiti, tenendo conto delle nuove emergenze sociali che si sono evidenziate in questi anni.

La crisi ha infatti ridisegnato il profilo dei soggetti bisognosi. Le banche, in costante dialogo con Governo, le Regioni, i Comuni, la Conferenza episcopale italiana e le parti sociali, e soprattutto con le associazioni dei consumatori e con le PMI, conoscono il mondo dei nuovi poveri, che talora diventano tali solo perché colpiti da alcuni eventi cruciali (perdita del lavoro, problemi di salute, nascita di figli, intervenute necessità abitative). Per questi soggetti l'accesso al credito può essere divenuto problematico; sono frequenti fenomeni di sovraindebitamento; il pagamento delle rate di mutuo può rivelarsi non più sostenibile. Le iniziative maturate in sede associativa - piano famiglie; accordo per sospensione dei mutui, fondo nuovi nati – si muovono nella direzione del sostegno di chi è stato maggiormente colpito dalla crisi. Il sistema bancario non può, tuttavia, sostituirsi a quello pubblico.