

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4389

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BERSANI, FRANCESCHINI, VENTURA, MARAN, VILLECCO
CALIPARI, BOCCIA, FLUVI, BARETTA, TEMPESTINI, PISTELLI**

Istituzione di un'imposta sulle transazioni finanziarie
e delega al Governo per la disciplina della medesima

Presentata il 27 maggio 2011

ONOREVOLI COLLEGHI! — La crisi finanziaria ed economica dell'autunno 2008, le cui pesanti conseguenze sul piano economico e sociale perdurano drammaticamente tuttora, ha determinato una profonda riflessione su diversi aspetti del funzionamento su scala globale delle nostre economie. Da un lato i mercati finanziari, epicentro della crisi economica, si sono rivelati scarsamente regolamentati, sottoposti ad una insufficiente e inadeguata vigilanza pubblica e soggetti a un'eccessiva instabilità, dovuta anche a fenomeni speculativi di portata incontrollata. Dall'altro, i bilanci pubblici di tutta l'Unione europea sono stati sottoposti a una forte pressione, che ha contribuito a favorire il consistente incremento dei debiti sovrani. La risposta a quest'ultimo tema non può ridursi alle sole politiche di tagli e riduzione della spesa, con gli inevitabili effetti depressivi sull'economia. Oc-

correrebbe piuttosto rilanciare la crescita con una politica economica attiva che sostenga la domanda e promuova gli investimenti.

L'obiettivo, dunque, di coniugare crescita sostenibile, risanamento dei bilanci pubblici e regolazione dei mercati finanziari è diventato non più solo auspicabile, ma necessario e improcrastinabile. Di qui l'esigenza di reperire nuove risorse con cui risanare le finanze pubbliche, ridurre il peso dei debiti sovrani e nel contempo avviare gli investimenti necessari per uscire dalla stagnazione e dalla situazione di bassissima crescita in cui versano molte economie nazionali.

La proposta di introdurre una tassa sulle transazioni finanziarie (*Financial Transaction Act* – FTT), se realizzata in modo appropriato, può contribuire in questo momento storico a coprire in parte i costi generati dalla crisi, rappresentando

al tempo stesso un'efficace misura per frenare le attività speculative, senza colpire l'economia reale, e un utile strumento per reperire risorse da destinare allo sviluppo.

Una simile imposta sarà però efficace solo se prevede un'aliquota molto bassa, in grado di potersi applicare su larga parte degli strumenti finanziari esistenti, colpendo soprattutto quelle operazioni a breve termine, ripetute nel tempo, che sono fatte a scopi principalmente speculativi. Nella presente proposta di legge è previsto quindi un prelievo fiscale pari a solo lo 0,05 per cento della singola operazione finanziaria, ripartito in eguale misura tra le due parti del contratto. In tal modo, su un'operazione finanziaria di 100.000 euro, l'importo dell'imposta sarebbe pari a circa 50 euro, che verrebbe suddiviso tra acquirente e venditore. Così congegnata l'imposta sarebbe di fatto ininfluente quanto ad ammontare rispetto a singoli investimenti finanziari o a singole operazioni, ma determinerebbe — al tempo stesso — un gettito cospicuo in quanto applicabile a un'ampia gamma di strumenti finanziari e a un numero significativo di operazioni finanziarie.

Una tassazione di questo tipo, per sua stessa natura, non sarebbe probabilmente efficace se fosse applicata da una sola nazione, determinando effetti distorsivi dei mercati, favorendo il dislocamento dell'attività speculativa altrove e dunque risultando inefficace anche sotto il profilo dell'ammontare del gettito. Essa richiede pertanto necessariamente una sua introduzione e attuazione a livello sovranazionale.

Per questo motivo, nella proposta di legge, pur prevedendosi l'immediata istituzione dell'imposta, se ne condiziona l'applicazione effettiva all'adozione di un decreto legislativo da parte del Governo, da adottare non appena misure analoghe siano introdotte da parte degli Stati membri dell'Unione europea, rappresentanti almeno il 25 per cento del controvalore degli scambi di strumenti finanziari della stessa Unione. È appena il caso di sottolineare che il 25 per cento è una soglia tale che per essere raggiunta deve comprendere al

suo interno quantomeno la Germania o la Gran Bretagna.

Pur auspicando, infatti, che in futuro quest'imposta possa essere prevista a livello globale, riteniamo che occorra, in questo momento, procedere sulla via della sua applicabilità a livello europeo. Del resto sono in corso da parte della stessa Commissione europea valutazioni dell'impatto di simili misure in Europa, che dovrebbero portare per l'estate 2011 alla presentazione di proposte adeguate. In particolare la Commissione ha rimarcato che per vincere le grandi sfide poste dal mondo contemporaneo « appare giustificato rivisitare l'imposizione delle attività del settore finanziario » che deve dare « un contributo giusto e cospicuo ai bilanci pubblici », specie alla luce della « speciale posizione che il settore finanziario occupa nell'economia, resa particolarmente evidente dalla crisi e visto che alcuni suoi servizi sono esenti da IVA ».

L'8 marzo 2011 il Parlamento europeo ha approvato un'importante risoluzione — 2010/2105 (INI) — nella quale ha dichiarato di essere favorevole all'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie che migliorerebbe il funzionamento del mercato, riducendo la speculazione, e che contribuirebbe a finanziare i beni pubblici mondiali e a ridurre i *deficit* pubblici; ha altresì affermato che « ritiene che l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie dovrebbe essere fissata sulla base più ampia possibile e che l'Unione europea dovrebbe promuovere l'introduzione di una TTF a livello mondiale »; tuttavia, ha affermato, « in mancanza di una sua introduzione a livello globale, l'Unione europea dovrebbe come primo passo attuare una TTF a livello europeo ».

È del tutto evidente, dunque, che la predisposizione e l'approvazione di un simile strumento in Italia consentirebbe di rilanciare con forza il tema anche nelle opportune sedi europee e internazionali, dimostrando che il nostro Paese è pronto a fare la sua parte. Nel caso di una rapida approvazione della presente proposta di legge, questa costituirebbe il primo testo normativo, adottato da uno Stato membro,

e diventerebbe il riferimento normativo al quale guardare in Europa per giungere a provvedimenti analoghi negli altri ordinamenti europei.

Ampio e articolato è anche il dibattito nei singoli Paesi europei, tra i quali spicca senz'altro la nota posizione del Presidente francese Sarkozy che più volte si è pubblicamente dichiarato a favore dell'introduzione di una simile imposta.

Anche a livello di partiti europei e di società civile sono in atto importanti campagne europee per la sensibilizzazione sul tema e volte all'introduzione di una simile imposta a livello nazionale ed europeo, come la campagna a favore dell'istituzione di una tassa sulle transazioni finanziarie a livello internazionale promossa dal *Global Progressive Forum*, dal Pse e da numerose associazioni sindacali, sociali e culturali europee e italiane. Il 10 marzo 2010 anche la Confederazione europea dei sindacati, nella risoluzione adottata su «Crisi economica: nuove fonti di finanziamento» ha chiesto alle istituzioni europee e agli Stati membri di perseguire una posizione comune per la tassazione delle transazioni finanziarie.

La tassa sulle transazioni finanziarie non ha certo l'obiettivo di risolvere tutti i problemi determinati dalla crisi, né ha la pretesa di essere il solo strumento atto a combattere la speculazione; tuttavia può rivelarsi uno strumento efficace sia per arginare l'attività speculativa nei mercati che poco ha a che vedere con l'economia reale, sia perché costituisce comunque un modo per spostare parte del peso della crisi anche sugli operatori finanziari, in particolare su quelli che svolgono attività speculativa che, pur avendo avuto responsabilità determinanti nell'esplosione della crisi finanziaria, non hanno ancora contribuito in alcun modo a sostenerne i costi.

L'articolo 1 della proposta di legge prevede l'istituzione di un'imposta speciale sui trasferimenti finanziari pari allo 0,05 per cento del valore dello strumento oggetto della transazione.

L'articolo 2 delega il Governo all'adozione di uno o più decreti legislativi per la

definizione e per l'applicazione dell'imposta sulla base di dettagliati principi e criteri direttivi, tra i quali si menzionano quelli relativi all'ambito di applicazione, all'individuazione dei singoli strumenti finanziari assoggettati all'imposta e ai soggetti passivi ai quali si applica l'imposta, che sono in eguale misura il compratore e il venditore, residenti in Italia, nella misura dello 0,025 ciascuno. L'articolo 2, tra i principi e criteri direttivi, individua anche i casi di esenzione dall'imposta, come quelli relativi alle transazioni che hanno come controparti le banche centrali e le altre autorità di politica economica, nazionali e internazionali, oppure le transazioni effettuate tra privati, o con l'intervento di soggetti diversi dagli intermediari autorizzati, per un ammontare complessivo annuale delle operazioni inferiore a 200.000 euro. Sono altresì esentate le operazioni su valuta di *import/export* di beni e di servizi non finanziari né assicurativi. Si è scelto di non prevedere l'esenzione totale dei titoli di Stato, perché gli stessi possono essere oggetto di attività speculativa e la loro esenzione avrebbe, al contrario, potuto condurre a un deciso spostamento dell'attività speculativa proprio su questi titoli. Tuttavia, come si vedrà, è prevista la possibilità per il Governo di prevedere forme agevolate di tassazione proprio sui titoli di Stato.

I decreti legislativi dovranno inoltre coordinare la disciplina dell'imposta con le norme del diritto dell'Unione europea e con l'armonizzazione della normativa nazionale e modulare l'applicazione dell'aliquota di cui all'articolo 1, per ciascuno degli strumenti finanziari di cui all'articolo 2, sulla base della maggiore o minore potenzialità speculativa di ciascuno specifico strumento finanziario. Si vuole cioè introdurre il principio della possibilità di prevedere aliquote maggiori o agevolate a seconda che il singolo strumento finanziario risulti particolarmente rischioso o soggetto ad attività speculativa. Naturalmente tale possibilità, poiché sarà vagliata solo una volta che tale imposta sia stata introdotta in un numero determinato di Paesi

membri dell'Unione europea, andrà coordinata con gli altri Paesi.

L'articolo 3 determina la destinazione del gettito che verrà raccolto con l'introduzione dell'imposta: il 25 per cento sarà destinato al finanziamento di uno specifico fondo europeo, da istituire mediante trattato internazionale, per sostenere specifici progetti di sviluppo e di contrasto dei cambiamenti climatici nei Paesi che hanno introdotto l'imposta sulle transazioni finanziarie. Nelle more dell'entrata in vigore del trattato istitutivo di questo fondo europeo, questa parte del gettito sarà destinata a progetti nazionali di contrasto dei cambiamenti climatici e alla riduzione delle emissioni climalteranti.

Nella misura del 25 per cento il gettito andrà a integrare la legge n. 49 del 1987 al fine di reintegrare e di aumentare i fondi per la cooperazione allo sviluppo.

La parte restante sarà destinata provvisoriamente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, al fine di contribuire alla riduzione dell'ammontare del debito pubblico italiano, in attesa che sia costituita un'agenzia europea per i debiti sovrani. I debiti pubblici infatti, fortemente lievitati quale conseguenza della crisi finanziaria, assorbono gran parte delle risorse ordinarie nei bilanci degli Stati sovrani, tagliando così le risorse finanziarie da destinare al finanziamento delle spese ordinarie, tra le quali vi sono quelle a sostegno delle politiche sociali, occupazionali e, più in generale, in favore delle famiglie gravemente colpite dalla crisi. A questo proposito va ricordato che sono state già avanzate numerose proposte che prevedono la predisposizione di un piano di parziale trasferimento all'Unione

europea dei debiti pubblici dei singoli Paesi e l'istituzione di un'agenzia europea per il debito. L'idea è quella di prevedere che tale agenzia possa acquistare i titoli dei Paesi aderenti ed emettere titoli di debito europei (*eurobond*) garantiti in modo collettivo. Tale meccanismo contribuirebbe alla creazione di un mercato dei titoli di debito europeo che ridurrebbe i rischi di liquidità dell'Unione monetaria e rafforzerebbe il ruolo internazionale dell'euro, eliminando tra l'altro la necessità di studiare interventi di sostegno *ad hoc*, altamente costosi per le collettività, come è successo per la Grecia e per l'Irlanda. La presenza della garanzia collettiva con il coinvolgimento dei Paesi a più alto *rating* consentirebbe l'emissione a un tasso di interesse inferiore a quello ottenibile in media da ciascuno dei Paesi partecipanti e, la presenza di un tasso unico ridurrebbe il rischio di attacchi speculativi.

È auspicabile, pertanto, che accanto a strumenti quali l'imposta sulle transazioni finanziarie e a un rafforzamento sulla sorveglianza macro-economica dei mercati, tali proposte giungano quanto prima a un approfondito esame in sede europea.

L'articolo 4 stabilisce, infine, che l'applicazione dell'imposta è effettuata a decorrere della data di entrata in vigore dei decreti legislativi, e comunque dall'avvenuta introduzione di analoghe disposizioni nel proprio ordinamento da parte degli Stati membri dell'Unione europea, rappresentanti almeno il 25 per cento del controvalore degli scambi di strumenti finanziari dell'Unione europea o costituenti il 55 per cento degli Stati membri, rappresentanti almeno il 65 per cento della popolazione dell'Unione europea.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Istituzione di un'imposta speciale sui trasferimenti di strumenti finanziari).

1. È istituita l'imposta sui trasferimenti di strumenti finanziari, di seguito denominata « imposta », con aliquota pari allo 0,05 per cento del valore dello strumento oggetto della transazione.

ART. 2.

(Delega al Governo in materia di attuazione dell'imposta).

1. Entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la definizione e per l'applicazione dell'imposta.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) applicazione dell'imposta a tutti i trasferimenti a titolo oneroso di strumenti finanziari, definiti dall'articolo 1, comma 2, del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e successive modificazioni, di seguito denominato « testo unico », e di valuta effettuati in Italia da intermediari finanziari abilitati, definiti ai sensi del citato articolo 1, comma 1, lettera r), del testo unico, e successive modificazioni, nonché alla sottoscrizione di strumenti finanziari derivati, definiti ai sensi del medesimo articolo 1, comma 3, del testo unico, e successive modificazioni;

b) individuazione degli strumenti finanziari nei contratti di acquisto e di vendita di valuta estranei a transazioni commerciali e regolati per differenza, anche mediante operazioni di rinnovo auto-

matico, e nelle ulteriori operazioni su valute individuate ai sensi dell'articolo 18, comma 5, del testo unico, e successive modificazioni;

c) esclusione dagli strumenti finanziari dei mezzi di pagamento ai sensi dell'articolo 1, comma 4, del testo unico, e successive modificazioni;

d) determinazione di una aliquota base pari allo 0,05 per cento del valore dello strumento oggetto della transazione;

e) applicazione dell'aliquota di cui alla lettera d) al venditore e al compratore dello strumento finanziario, residenti in Italia, in misura pari alla metà per ciascun soggetto;

f) possibilità di differenziare l'aliquota di cui alla lettera d) in base:

1) ai fattori di rischio e di instabilità connaturati al singolo strumento finanziario;

2) alla maggiore potenzialità speculativa di ciascuno specifico strumento finanziario;

3) alla previsione di una tassazione agevolata per i titoli di Stato;

g) definizione delle modalità attuative per il calcolo della base imponibile del tributo e della riscossione del tributo da parte degli intermediari finanziari, degli istituti di credito e dei soggetti abilitati a porre in essere transazioni finanziarie, quali sostituti d'imposta, con la possibilità di prevedere un periodo di transizione in cui l'imposta è applicata esclusivamente alle transazioni effettuate nei mercati regolamentati;

h) coordinamento della disciplina dell'imposta con le norme del diritto dell'Unione europea, nonché armonizzazione dell'imposta con gli accordi stipulati dal Governo italiano con altri Paesi per evitare la doppia imposizione;

i) esenzione dall'imposta:

1) delle transazioni che hanno come controparti le banche centrali e le

altre autorità di politica economica, nazionali e internazionali;

2) delle operazioni effettuate direttamente tra privati contraenti, o con l'intervento di soggetti diversi dagli intermediari autorizzati, per un ammontare complessivo annuale delle operazioni inferiore a 200.000 euro;

3) delle operazioni su valuta di importazione e di esportazione di beni e di servizi diversi da quelli finanziari e assicurativi;

4) degli atti necessari per la creazione, l'emissione, l'ammissione in borsa e la messa in circolazione di azioni, di titoli di quote sociali, di obbligazioni e di altri titoli negoziabili emessi in serie qualunque sia il loro emittente;

5) delle operazioni di acquisizione di quote di controllo di società quotate.

3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo, corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di carattere finanziario entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine per l'espressione dei pareri, i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

4. Disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei medesimi decreti legislativi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con le modalità previsti dal presente articolo.

ART. 3.

(Destinazione del gettito dell'imposta).

1. Il gettito dell'imposta è destinato:

a) per il 25 per cento al finanziamento di uno specifico fondo europeo, da

istituire mediante trattato internazionale, controllato dai Paesi partecipanti, allo scopo di sostenere specifici progetti di sviluppo e di contrasto dei cambiamenti climatici nei Paesi che hanno introdotto l'imposta;

b) per il 25 per cento all'integrazione delle disponibilità della legge 26 febbraio 1987, n. 49, al fine di reintegrare e di aumentare i fondi per la cooperazione allo sviluppo;

c) per la quota rimanente al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, fino all'avvenuta istituzione di un'agenzia europea dei debiti sovrani.

2. Nelle more dell'entrata in vigore del trattato istitutivo del fondo europeo di cui al comma 1, il gettito dell'imposta è destinato a progetti nazionali di contrasto dei cambiamenti climatici e alla riduzione delle emissioni climalteranti.

ART. 4.

(Condizioni per l'applicazione dell'imposta).

1. L'applicazione dell'imposta è effettuata a decorrere dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e, comunque, dall'avvenuta introduzione di analoghe disposizioni nei rispettivi ordinamenti da parte degli Stati membri dell'Unione europea, rappresentanti almeno il 25 per cento del controvalore degli scambi di strumenti finanziari dell'Unione europea ovvero costituenti il 55 per cento degli Stati membri, rappresentanti almeno il 65 per cento della popolazione dell'Unione europea.

