



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori LANNUTTI, DE TONI, CAFORIO, MASCITELLI, GIAMBRONE, CARLINO, PARDI, BUGNANO, DI NARDO, PEDICA, RUSSO, PETERLINI, POLI BORTONE, VITA, NEROZZI, FOSSON e SBARBATI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L’11 NOVEMBRE 2010**

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

ONOREVOLI SENATORI. - In seguito alle crisi finanziarie del 2007-2008, di quella attuale e delle crisi del Sud-est asiatico, dell'America latina e della Russia, è diventato sempre più necessario regolamentare i mercati finanziari controllando fenomeni negativi dovuti alla sempre maggiore internazionalizzazione dei mercati finanziari, come le transazioni finanziarie a breve o brevissimo termine, ma anche attuando modalità alternative per affrontare su scala globale problemi quali la povertà e il degrado ambientale.

Nei tre decenni scorsi abbiamo assistito a un progressivo allontanamento dell'economia finanziaria da quella reale, un «divorzio» che ha trasformato profondamente la struttura dell'economia mondiale.

Nella maggior parte dei paesi occidentali negli anni Ottanta, ogni controllo sui capitali è stato progressivamente ridotto, come ogni controllo e limitazione alle attività delle banche commerciali e di investimento. Quest'ondata di liberalizzazione ha fatto sì che nel decennio successivo molti Paesi in via di sviluppo abbandonassero a loro volta i controlli sui movimenti di capitali.

Nel corso degli ultimi anni, in molti Paesi, si sono moltiplicate le iniziative anche parlamentari tese a formulare proposte per porre un freno alla speculazione finanziaria internazionale e per prevenire i rischi di destabilizzazione delle valute e delle economie e società nazionali.

Tra le proposte più note figura quella avanzata da James Tobin, Premio Nobel per l'economia nel 1981. La sua proposta è diventata un po' l'emblema della volontà di riconquistare alla democrazia gli spazi ad essa confiscati dall'espandersi del dominio della sfera finanziaria su scala planetaria, e della volontà di operare una redistribuzione

della ricchezza tra il Nord ed il Sud del mondo, fornendo importanti risorse per finanziare la cooperazione allo sviluppo e la lotta alla povertà.

A partire da quel contributo si è sviluppato un ampio dibattito a livello scientifico internazionale che ha approfondito la concreta praticabilità della Tobin-tax.

Certo la Tobin-tax non esaurisce di per sé il dibattito sulla regolazione dell'economia su scala globale, sulla mondializzazione e sulle relazioni Nord-Sud. Ma può costituire un passo in avanti verso la costruzione di un'economia mondiale nella quale la crescita sia messa al servizio di uno sviluppo cooperativo e della riduzione delle ineguaglianze.

Più in generale, essa solleva il tema di una nuova architettura finanziaria, economica e sociale internazionale.

Oggi, con la mondializzazione, con la crisi dello Stato nazionale (terreno fondamentale e soggetto attivo del *welfare*), con lo sviluppo impetuoso dei flussi finanziari, di beni, di servizi e di popolazione, esiste un serio rischio (peraltro già in atto) di ritorno ad un capitalismo senza regole.

Dopo lo sganciamento, avvenuto nel 1971, del valore del dollaro USA da quello dell'oro e la liberalizzazione del mercato delle valute, il volume delle transazioni monetarie si è moltiplicato per cento. Il volume delle transazioni sul mercato delle valute è passato da una media di 200 miliardi di dollari al giorno ad una di circa 3.000 miliardi di dollari al giorno (il doppio del nostro PIL nazionale annuale, tanto per avere un'idea della dimensione in gioco).

Attualmente, più del 95 per cento delle transazioni finanziarie non hanno nessun legame con lo scambio di merci, di servizi o con investimenti, e sono puramente specula-

tive. Più del 40 per cento di queste transazioni corrispondono a delle operazioni di acquisto e di rivendita che si esauriscono in un periodo inferiore ai tre giorni, e l'80 per cento del volume globale delle transazioni corrispondono a delle operazioni che si svolgono in meno di una settimana.

L'informatica e le telecomunicazioni hanno dato un impulso fortissimo ad una tendenza che solo venti anni fa rappresentava un fenomeno marginale. Gli operatori speculano su delle variazioni anche minime dei tassi e dei corsi di cambio tra le valute, anticipandole o provocandole.

Le risorse valutarie che le banche centrali possono movimentare equivalgono appena al volume delle transazioni quotidiane sul mercato mondiale. In virtù del loro carattere imprevedibile, questi movimenti di capitali possono in poche ore provocare il crollo di una moneta, la crisi dell'economia di un intero Paese e fare sprofondare tutta la sua popolazione nella recessione. Non si tratta di un pericolo astratto: basta avere a mente la crisi messicana del 1995, la crisi del Sud-est asiatico nel 1997, la crisi russa del 1998, la crisi brasiliana del 1999; e se non vogliamo andare a vedere solo in casa degli altri, basta ricordare il ruolo del Fondo Quorum di George Soros nella crisi del Sistema monetario europeo (SME) nel 1993.

Dopo la crisi asiatica si era sviluppato un dibattito sulla necessità di una profonda riforma del sistema finanziario e sulla necessità di «una nuova architettura finanziaria internazionale». Sono passati tredici anni, ma niente è cambiato. Il sistema finanziario internazionale è sempre lo stesso, vulnerabile ed esposto oggi come allora agli effetti dei suoi propri eccessi.

La stragrande maggioranza delle transazioni sulle valute (l'82 per cento) viene effettuata su otto piazze finanziarie, il 96 per cento delle transazioni su sedici piazze: in pratica l'Europa, gli Usa, il Giappone, Hong Kong, Singapore e poco più. Circa il 50 per cento degli scambi avviene all'interno

dell'Unione europea e circa l'80 per cento su piazze situate nei Paesi del G7 o nell'Unione europea. Questi dati delimitano il terreno d'azione per fare adottare l'imposta Tobin su scala internazionale.

Per formulare la sua proposta, James Tobin ha ripreso un'intuizione del 1936 di Keynes, il quale esaminando le cause della crisi del 1929 già all'epoca proponeva di tassare sia pure in misura ridotta tutte le transazioni finanziarie.

La maggior parte delle speculazioni sul mercato delle valute consiste nel giocare d'anticipo su variazioni anche minime dei tassi e dei cambi delle monete; questa pratica può consentire grossi guadagni a causa delle somme rilevanti impiegate e si possono così determinare reazioni a catena di dimensioni gigantesche.

La proposta della tassa Tobin consiste in un'imposta con un'aliquota molto bassa che non coinvolge gli scambi di beni e servizi e gli investimenti, ma che colpisce le transazioni speculative che operano molteplici andirivieni, operando come un freno per tali pratiche. James Tobin paragonava questa imposta ad un «granello di sabbia negli ingranaggi della finanza internazionale».

Se l'aliquota della Tobin-tax fosse dello 0,1 per cento, valutando per un determinato giorno una variazione dello 0,2 per cento del cambio tra due monete, l'operazione di acquisto e di rivendita su 1 miliardo di dollari può fruttare 2 milioni di dollari: l'esatto ammontare dell'imposta. Per l'operatore l'operazione perde il suo interesse ed egli non interverrà sul mercato che per variazioni prevedibilmente superiori allo 0,2 per cento.

Gli economisti sostengono che in realtà il potere di dissuasione sarebbe più significativo, perché il differenziale da prendere in considerazione deve fare riferimento al tasso di profitto di un investimento «senza rischio», ad esempio, in titoli del tesoro del Paese della moneta di partenza. Si calcola che il potere di dissuasione reale dell'imposta sarebbe superiore per una data operazione

al doppio del valore dell'aliquota. L'operazione speculativa, infatti, è «interessante» per gli operatori se il guadagno atteso ha un tasso superiore alla somma della percentuale di profitto dovuto ad un investimento «sicuro» nel Paese della moneta di origine al quale va aggiunto il doppio dell'aliquota della Tobin-tax.

Per questo gli economisti che sostengono il valore dell'introduzione di questa imposta propongono un'aliquota molto bassa pari allo 0,05 per cento.

Gli effetti positivi della Tobin-tax sarebbero tre: una certa stabilizzazione dei flussi finanziari; una maggiore autonomia degli Stati e delle Banche centrali nella gestione della propria politica monetaria; la creazione di un gettito importante.

L'obiezione più comune all'introduzione della Tobin-tax è quella che paventa il dirottamento dei flussi finanziari verso i Paesi che non applicano tale tassa o verso centri *off-shore*, cioè verso Paesi a regimi fiscalmente privilegiati ossia verso i cosiddetti «paradisi fiscali».

C'è da considerare che misure simili alla tassa Tobin sono state introdotte negli ultimi anni, in Paesi quali il Cile e la Malesia, per scoraggiare i flussi di capitali a breve termine, ad esempio, imponendo una cauzione calcolata come quota percentuale del capitale investito in relazione alla durata dell'impiego, con ricadute positive sulla stabilità monetaria e sugli investimenti.

Occorre ricordare anche come diversi ed importanti mercati finanziari applicano già oggi delle imposte sulle transazioni del mercato azionario come a Singapore (0,2 per cento), a Hong Kong (0,4 per cento), negli USA (0,0034 per cento) ed in Francia (dallo 0,6 allo 0,3 per cento a seconda dell'ammontare e della tipologia della transazione).

Inoltre, i motivi per cui si utilizzano le grandi piazze finanziarie sono molteplici ed importanti: quali la sicurezza e la struttura evoluta del mercato stesso; caratteristiche che fanno sì che i centri *offshore* non pos-

sono facilmente sostituire Londra o Wall Street. Peraltro una misura dissuasiva può essere quella di tassare con un'aliquota alta tutte le uscite di capitali da un centro *off-shore* verso una grande piazza finanziaria.

Queste misure aiuterebbero anche l'azione dei governi nel quadro della lotta internazionale al riciclaggio del denaro sporco.

Un movimento a favore della Tobin-tax si è sviluppato da diversi anni in diversi Paesi. Fuori dall'Unione europea l'iniziativa più importante è rappresentata dall'approvazione da parte del Parlamento canadese, nel marzo 1999, con una maggioranza dei due terzi, di una mozione a favore dell'introduzione di questa imposta. Altre iniziative hanno interessato i parlamenti del Brasile e perfino il Congresso degli Stati Uniti.

Il governo finlandese si è pronunciato a favore dell'imposta. Dibattiti importanti si sono svolti nella Camera dei Comuni; esistono intergruppi parlamentari e sono state presentate mozioni in tal senso in vari parlamenti europei (Francia, Belgio, Italia, eccetera).

Una nuova opinione pubblica mondiale chiede una gestione diversa della mondializzazione dell'economia, che costruisca una nuova solidarietà internazionale sui terreni della lotta alla povertà e per lo sviluppo umanamente sostenibile.

Ultimamente si sono pronunciati a favore di un'imposta sulle transazioni finanziarie sia l'ex *premier* britannico Brown che l'attuale cancelliere tedesco Merkel.

L'introduzione di un'imposta sulle transazioni valutarie potrebbe, oltre che diminuire il carico fiscale sui fattori produttivi nazionali (ed europei), fornire risorse per affrontare su scala internazionale problemi che diventano sempre più globali quali la difesa dell'ambiente, la povertà, la cooperazione allo sviluppo, la sicurezza.

Pertanto proponiamo, con l'articolo 1 del presente disegno di legge, l'istituzione di un'imposta sulle transazioni finanziarie ed in particolare su quelle a breve o brevissima

scadenza, coinvolgendo la stessa Unione europea a partire del Consiglio europeo, adottando così un'iniziativa utile affinché l'Unione economica e monetaria provveda ad utilizzare il gettito di tale imposta per progetti europei di grandi infrastrutture, di ricerca, di conversione ecologica del sistema produttivo e per finanziare, con una significativa percentuale del gettito di tale tassazione, la cooperazione allo sviluppo e gli obiettivi del Millennio che vedono proprio il nostro Paese in grave ritardo rispetto alle scadenze prefissate.

Inizialmente, in attesa della sua adozione almeno da parte dei Paesi dell'Eurogruppo, l'imposta sarà con aliquota zero per poi diventare operativa con un'aliquota massima dello 0,05 per cento.

All'articolo 2 prevediamo che l'imposta venga applicata a tutte le transazioni valutarie effettuate nei mercati dei Paesi dell'area euro. A tal fine, costituiscono transazioni valutarie i contratti, sia in contanti che a termine, gli *swap* e tutti i contratti derivati, da qualunque soggetto e a qualunque titolo effettuati, aventi per oggetto lo scambio di valute. Si prevede altresì che al pagamento dell'imposta siano esenti le banche centrali e le altre autorità di politica economica nazionale e internazionale.

Con l'articolo 3 viene delegato il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante la disciplina dell'imposta di cui all'articolo 1, sentite le competenti Commissioni parlamentari, secondo

una serie di principi e criteri direttivi indicati al medesimo articolo 3.

Con l'articolo 4 viene stabilito che il gettito dell'imposta di cui all'articolo 1 è destinato al finanziamento di programmi realizzati d'intesa con enti, associazioni, organismi di rappresentanza sociale e organizzazioni non governative, per il perseguimento dei seguenti obiettivi: aumento dei fondi per la cooperazione allo sviluppo e per la loro riallocazione al fine del miglioramento delle condizioni delle categorie socioeconomiche più deboli e svantaggiate dei Paesi assistiti, calcolate in base agli indici del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), nonché per la riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito, con particolare riguardo ai Paesi che hanno avviato programmi di riconversione e disinvestimento nel settore degli armamenti.

Si prevede, con l'articolo 5, l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, di una Commissione incaricata di elaborare una proposta per sollecitare l'adozione di un'imposta europea sulle transazioni valutarie, di fornire pareri al Governo per il raccordo con le istituzioni europee e gli altri Paesi aderenti all'Unione e per promuovere iniziative nelle altri sedi internazionali.

Infine, all'articolo 6, si prevede che, per le transazioni valutarie con Stati o territori con regimi fiscali privilegiati l'aliquota dell'imposta sulle transazioni valutarie è pari a dieci volte l'aliquota di cui al comma 3 dell'articolo 1.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Istituzione di un'imposta di bollo  
sulle transazioni finanziarie)*

1. Al fine di assicurare maggiori risorse a progetti europei di investimenti ed agli interventi in favore dei Paesi meno sviluppati, secondo quanto previsto dall'articolo 4, e di ridurre le transazioni finanziarie internazionali a carattere speculativo, è istituita un'imposta di bollo sulle transazioni valutarie in contanti e a termine, la cui aliquota è pari allo 0 per cento.

2. Il Governo promuove i necessari accordi internazionali, con particolare riguardo agli Stati membri dell'area euro, previo parere della Commissione di cui all'articolo 5, al fine di estendere l'adozione dell'imposta di cui al presente articolo.

3. Successivamente all'adozione da parte degli altri Paesi membri dell'area euro di un'imposta equivalente a quella di cui al presente articolo, l'aliquota di cui al comma 1 può essere elevata fino allo 0,05 per cento. Tale aliquota sarà elevata automaticamente nei casi di eccessiva turbolenza del tasso di cambio di una valuta al fine di bloccare gli eccessi speculativi, secondo i criteri stabiliti dal decreto legislativo di cui all'articolo 3.

4. Il Governo è autorizzato, in qualsiasi momento, ad apportare modifiche all'aliquota di cui al comma 3 per armonizzarla a quelle adottate da altri Paesi, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Commissione di cui all'articolo 5.

## Art. 2.

*(Caratteristiche dell'imposta)*

1. L'imposta di cui all'articolo 1 si applica a tutte le transazioni valutarie effettuate nei mercati dei Paesi dell'area euro.

2. Ai fini della presente legge, costituiscono transazioni valutarie i contratti, sia in contanti che a termine, gli *swap* e tutti i contratti derivati, da qualunque soggetto e a qualunque titolo effettuati, aventi per oggetto lo scambio di valute.

3. Dal pagamento dell'imposta di cui all'articolo 1 sono esenti le banche centrali e le altre autorità di politica economica nazionale e internazionale.

## Art. 3.

*(Delega al Governo)*

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante la disciplina dell'imposta di cui all'articolo 1, sentite le competenti Commissioni parlamentari, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) identificazione delle transazioni valutarie in contanti e derivate, da e per l'estero, soggette all'imposta;

b) definizione dei casi di eccessiva turbolenza del tasso di cambio di una valuta, mediante la determinazione del margine di oscillazione di tale tasso rispetto alla media dei valori dello stesso tasso registrati in un periodo di tempo stabilito, nonché definizione della misura dell'elevazione dell'aliquota, per i fini previsti dal secondo periodo del comma 3 dell'articolo 1;

c) definizione delle modalità di riscossione dell'imposta da parte degli intermediari finanziari, degli istituti di credito e di tutti i soggetti abilitati a porre in essere transazioni valutarie;

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

e) destinazione del gettito derivante dall'imposta alla costituzione di un fondo finalizzato al finanziamento di interventi in favore dei Paesi meno sviluppati.

2. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui alla presente legge e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Commissione di cui all'articolo 5, possono essere emanate, con uno o più decreti legislativi, le necessarie disposizioni integrative e correttive.

#### Art. 4.

##### *(Destinazione del gettito)*

1. Il gettito dell'imposta di cui all'articolo 1 è destinato al finanziamento di programmi realizzati d'intesa con enti, associazioni, organismi di rappresentanza sociale e organizzazioni non governative, per il perseguimento dei seguenti obiettivi:

a) aumento dei fondi per la cooperazione allo sviluppo e per la loro riallocazione al fine del miglioramento delle condizioni delle categorie socioeconomiche più deboli e svantaggiate dei Paesi assistiti, calcolate in base ai seguenti indici del Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP): indice di sviluppo umano, indice di sviluppo di genere, indice di povertà umana, indici di sopravvivenza e di sviluppo dell'infanzia;

b) riduzione del debito estero dei Paesi a più basso reddito, con particolare riguardo ai Paesi che hanno avviato programmi di riconversione e disinvestimento nel settore degli armamenti.



## Art. 5.

*(Istituzione di una Commissione per l'elaborazione di una proposta per un'imposta europea sulle transazioni valutarie)*

1. Presso la Presidenza del Consiglio dei ministri è istituita, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, una Commissione incaricata di elaborare una proposta per sollecitare l'adozione di un'imposta europea sulle transazioni valutarie, di fornire pareri al Governo per il raccordo con le istituzioni europee e gli altri Paesi aderenti all'Unione europea e per promuovere iniziative nelle altri sedi internazionali.

2. La Commissione di cui al comma 1 è presieduta dal Ministro dell'economia e delle finanze, o da un suo delegato, ed è composta da:

a) un rappresentante del Ministero degli affari esteri;

b) un rappresentante del Ministro per le politiche europee;

c) un rappresentante della Banca d'Italia;

d) un rappresentante della Commissione nazionale per le società e la borsa;

e) un rappresentante dell'Ufficio italiano dei cambi;

f) due esperti scelti dal Ministro dell'economia e delle finanze;

g) un rappresentante dei consumatori designato dal Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti costituito ai sensi dell'articolo 136 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206.

3. I componenti della Commissione sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Fanno altresì parte della Commissione tre rappresentanti dell'Associazione per la tassazione delle transazioni finanziarie e per

l'aiuto ai cittadini (ATTAC) e due esperti nominati dalla medesima Associazione.

5. Entro il termine di sei mesi dalla data di insediamento, la Commissione redige uno studio riguardante misure finalizzate al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

a) definire il criterio ottimale di accertamento delle transazioni valutarie e di riscossione dell'imposta di cui all'articolo 1;

b) stabilire una procedura per la revisione periodica dell'aliquota dell'imposta, entro il limite previsto dal comma 3 dell'articolo 1, al fine di individuare la misura corrispondente al migliore risultato conseguibile in termini di aumento del gettito e di riduzione delle transazioni;

c) prevedere meccanismi di disincentivazione nei confronti delle transazioni valutarie effettuate con operatori situati nei Paesi a regime fiscale privilegiato nei quali l'imposta di cui all'articolo 1 non è applicata;

d) stabilizzare i movimenti di capitale in entrata e in uscita e in particolare le fughe di capitale conseguenti a situazioni di crisi valutaria, eventualmente attraverso temporanei aumenti dell'aliquota di cui al comma 3 dell'articolo 1;

e) promuovere l'adozione dell'imposta anche da parte dei Paesi non facenti parte dell'Unione europea nei quali siano ubicati i mercati valutari più importanti;

f) promuovere l'istituzione presso l'Unione europea di un fondo finanziato dal gettito dell'imposta derivante dall'articolo 1, le cui disponibilità sono utilizzate per progetti europei di grandi infrastrutture, di ricerca, di conversione ecologica del sistema produttivo e per finanziare, con una significativa percentuale di tale gettito, la cooperazione allo sviluppo e gli obiettivi del Millennio.

6. Il Presidente del Consiglio dei ministri trasmette al Parlamento la proposta e lo studio elaborati dalla Commissione corredati di una relazione del Ministro dell'economia e delle finanze, per l'espressione, entro il mese successivo, di un parere da parte dei

competenti organi parlamentari ai fini dell'adozione di un'iniziativa in sede di Unione europea nell'ambito del Consiglio dei Ministri dell'Unione europea.

Art. 6.

*(Transazioni valutarie con i Paesi a regime fiscale privilegiato)*

1. Per le transazioni valutarie con Stati o territori con regimi fiscali privilegiati l'aliquota dell'imposta sulle transazioni valutarie è pari a dieci volte l'aliquota di cui al comma 3 dell'articolo 1.

2. Si considerano Stati o territori aventi un regime fiscale privilegiato quelli individuati dai decreti del Ministro delle finanze 4 maggio 1999, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 107 del 10 maggio 1999, relativamente alle transazioni valutarie effettuate da persone fisiche, e 24 aprile 1992, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 104 del 6 maggio 1992, relativamente alle transazioni effettuate da persone giuridiche.

