

09.503

Iniziativa parlamentare

Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro (progetti preliminari 2 e 3: taxa di negoziazione e taxa sui premi di assicurazione)

Progetti preliminari e rapporto esplicativo della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale

del 8 gennaio 2020

Compendio

I progetti preliminari oggetto del presente rapporto costituiscono la seconda fase di attuazione dell'iniziativa parlamentare 09.503 Abolire progressivamente le tasse di bollo e creare nuovi posti di lavoro, presentata il 10 dicembre 2009.

Il progetto 1 (testo separato), già approvato dal Consiglio nazionale ma sospeso dal Consiglio degli Stati, propone la soppressione della tassa di emissione sul capitale proprio. I progetti 2 e 3 si concentrano invece sulla soppressione della tassa di negoziazione e della tassa sui premi di assicurazione. L'abolizione dovrebbe avvenire in due tappe.

- *Prima tappa (progetto preliminare 2): soppressione della tassa di negoziazione sui titoli svizzeri (perdite fiscali: 190 mio. fr.) e sulle obbligazioni estere con una durata contrattuale residua inferiore a un anno (perdite fiscali: 5 mio. fr.), nonché soppressione della tassa di bollo sui premi per le assicurazioni sulla vita (perdite fiscali: 24 mio. fr.).*
- *Seconda tappa (progetto preliminare 3): soppressione della tassa di negoziazione sui rimanenti titoli esteri (perdite fiscali: 1,043 mia. fr.) e della tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio (perdite fiscali: 743 mio. fr.).*

In base alle entrate realizzate negli anni 2014–2018, le perdite fiscali sono stimate a 219 milioni di franchi per il progetto preliminare 2 e a 1,786 miliardi di franchi per il progetto preliminare 3. L'Amministrazione federale delle contribuzioni stima le perdite fiscali complessive delle due riforme a 2,005 miliardi di franchi all'anno.

Il Consiglio federale deciderà l'entrata in vigore dei due progetti preliminari, dando priorità all'entrata in vigore del progetto 2.

In seno alla Commissione non vi è unanimità sulla necessità di abolire la tassa di negoziazione e la tassa sui premi di assicurazione. La maggioranza della Commissione appoggia i due progetti preliminari. Sottolineando che le tasse di bollo nuociono all'allocazione ottimale delle risorse, essa reputa necessario abolirle sia per garantire l'attrattiva della piazza finanziaria svizzera sia per favorire la crescita economica del Paese. A suo avviso, inoltre, le tasse di bollo non rispettano il principio costituzionale della capacità economica. La maggioranza della Commissione sostiene infine che la loro abolizione avrà un impatto positivo sulla crescita, cosa che, a lungo termine, dovrebbe consentire di compensare le perdite fiscali.

La minoranza della Commissione ritiene invece che, non solo non ci sia alcuna necessità di abolire le tasse di bollo, ma che, alla luce delle numerose riforme fiscali in corso o previste, la rinuncia agli introiti fiscali di tali tasse sia una scelta irresponsabile. Deplora inoltre il fatto che nei progetti preliminari non siano previste misure di compensazione e teme importanti perdite fiscali con effetti nefasti sulle finanze federali. Dubita peraltro che la soppressione delle tasse di bollo produca gli effetti sperati sulla crescita e sull'occupazione. Essa propone pertanto di non entrare in materia sui progetti.

Indice

1	Genesi del progetto	6
1.1	Decisione di dare seguito all'iniziativa	6
1.2	Elaborazione dei progetti preliminari	6
1.2.1	Attuazione del punto 1 dell'iniziativa	7
1.2.2	Attuazione dei punti 2 e 3 dell'iniziativa	7
2	Punti essenziali del progetto	8
2.1	Diritto vigente nel settore delle tasse di negoziazione e delle tasse sui premi assicurativi	8
2.1.1	Tassa di negoziazione	9
2.1.2	Tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio	16
2.1.3	Tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita	17
2.2	Tasse di bollo nel Principato del Liechtenstein	18
2.3	Importanza sul piano fiscale delle tasse di bollo	18
2.3.1	Introiti della Confederazione	18
2.3.2	Introiti del Principato del Liechtenstein	19
2.4	Soluzioni analizzate	19
2.5	Presentazione dei due progetti preliminari: aspetti generali	20
2.6	Necessità di legiferare	21
2.6.1	Argomenti della maggioranza della Commissione a favore dei due progetti preliminari	21
2.6.1.1	Argomenti a favore della soppressione della tassa di negoziazione	21
2.6.1.2	Argomenti a favore della soppressione della tassa sui premi di assicurazione	24
2.6.2	Argomenti della minoranza a sfavore dei progetti preliminari	24
3	Commento ai singoli articoli della legge federale sulle tasse di bollo	27
3.1	Progetto preliminare 2	27
3.2	Progetto preliminare 3	29
4	Ripercussioni	30
4.1	Ripercussioni sull'economia	30
4.1.1	Soppressione della tassa di negoziazione	30
4.1.2	Soppressione della tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio	32
4.1.3	Soppressione della tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita	32

4.2	Ripercussioni per la Confederazione	33
4.2.1	Ripercussioni finanziarie	33
4.2.2	Ripercussioni sull'effettivo del personale	34
4.3	Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	34
5	Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo	35
5.1	Tassa di negoziazione	35
5.2	Tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio	35
5.3	Tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita	36
6	Aspetti giuridici	36
6.1	Costituzionalità	36
6.2	Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	37

Rapporto

1 Genesi del progetto

1.1 Decisione di dare seguito all'iniziativa

Il 10 dicembre 2009 il Gruppo liberale radicale ha presentato un'iniziativa parlamentare (09.503) che incaricava il Consiglio federale di abolire progressivamente le tasse di bollo, suddividendo la procedura in tre tappe. Concretamente si proponeva di introdurre nella legge federale del 27 giugno 1973¹ sulle tasse di bollo (LTB) le tre disposizioni transitorie seguenti:

1. le disposizioni concernenti la tassa d'emissione conformemente agli articoli 5, 5a e seguenti sono abrogate il 1° gennaio 2011;
2. le disposizioni concernenti la tassa sui premi di assicurazione conformemente all'articolo 21 e seguenti sono abrogate il 1° gennaio 2011;
3. le disposizioni concernenti la tassa di negoziazione conformemente agli articoli 13 e seguenti sono abrogate il 1° gennaio 2016. A questa data è abrogata l'intera legge federale sulle tasse di bollo.

Nella motivazione dell'iniziativa si afferma che le tasse di bollo penalizzano gravemente la competitività della piazza finanziaria svizzera e dell'intera economia nazionale. La loro abolizione consentirebbe di incrementare l'attrattiva della piazza finanziaria e di rafforzare la competitività della Svizzera sul piano internazionale. La conseguente crescita economica permetterebbe di creare e preservare posti di lavoro, oltre che di favorire il rientro in Svizzera di attività trasferite all'estero.

Il 23 novembre 2010 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha esaminato l'iniziativa e ha deciso, con 12 voti contro 11 e 1 astensione, di darle seguito. Il 4 aprile 2011 la commissione omologa del Consiglio degli Stati (CET-S) ha aderito alla decisione con 5 voti contro 4 e 3 astensioni. In virtù dell'articolo 111 della legge sul Parlamento (LParl)², la CET-N è dunque stata incaricata di elaborare un progetto.

1.2 Elaborazione dei progetti preliminari

Nel corso delle sedute del 30 agosto e dell'8 novembre 2011 la CET-N ha discusso il seguito dei lavori. In particolare, con 12 voti contro 6, ha deciso di dissociare il punto 1 dell'iniziativa, concernente la soppressione della tassa di emissione sul capitale proprio, dai punti 2 e 3, concernenti la soppressione della tassa sui premi di assicurazione e della tassa di negoziazione.

¹ RS 641.10

² RS 171.10

1.2.1

Attuazione del punto 1 dell'iniziativa

In merito al punto 1 dell'iniziativa (soppressione della tassa di emissione sul capitale proprio), la CET-N ha elaborato un progetto preliminare, che è stato posto in consultazione dal 7 febbraio al 10 maggio 2012. Dopo aver preso atto dei risultati della consultazione, la CET-N ha licenziato definitivamente il proprio progetto il 26 febbraio 2013 e lo ha sottoposto al Consiglio nazionale. Nel parere del 23 gennaio 2013, il Consiglio federale ha proposto di entrare in materia sul progetto ma di sospendere l'affare, intendendo dare priorità ad altri progetti ritenuti più urgenti (Riforma III dell'imposizione delle imprese e riforma dell'imposizione dei coniugi)³. Il 19 marzo 2013 il Consiglio nazionale ha adottato il progetto nella votazione sul complesso con 120 voti contro 54.

In occasione della sua seduta del 7 novembre 2013, la CET-S ha proposto al proprio Consiglio, in virtù dell'articolo 87 capoverso 3 LParl, di sospendere l'esame del progetto in attesa della fine delle deliberazioni parlamentari sul disegno di legge relativo alla Riforma III dell'imposizione delle imprese (RI III; 15.049). Il 4 dicembre 2013 il Consiglio degli Stati ha aderito alla proposta della propria Commissione. Sebbene il 19 marzo 2014 il Consiglio nazionale si sia pronunciato contro la sospensione, il 17 giugno 2014 la Camera alta ha confermato la sua prima decisione.

Il 20 marzo 2017, vista la bocciatura della RI III in votazione popolare (12 febbraio 2017), la CET-S ha deciso di sospendere i lavori fino alla concretizzazione di un nuovo progetto di riforma dell'imposizione delle imprese (Progetto fiscale 17; 18.031). Verosimilmente la Commissione se ne occuperà nuovamente nel primo trimestre 2020⁴.

1.2.2

Attuazione dei punti 2 e 3 dell'iniziativa

Per quanto concerne l'attuazione dei punti 2 e 3 dell'iniziativa (soppressione della tassa sui premi di assicurazione e della tassa di negoziazione), la loro trattazione è stata demandata a una sottocommissione.

Istituita l'8 novembre 2011, la sottocommissione era formata dai seguenti membri: Kaufmann (presidente), de Buman, Marra, Pelli e Rime. Nel periodo fra l'ottobre 2012 e l'aprile 2013 la sottocommissione si è riunita tre volte. Nel corso della prima seduta ha proceduto all'audizione di rappresentanti dei settori bancario e assicurativo, ha chiesto all'Amministrazione di eseguire alcuni accertamenti supplementari ed ha discusso varie soluzioni (cfr. n. 2.4). Il 16 aprile 2013 ha approvato con 3 voti

³ FF 2013 985

⁴ Nel proprio messaggio del 5 giugno 2015 concernente la RI III, il Consiglio federale aveva previsto anche l'abolizione della tassa di emissione sul capitale proprio. In occasione dell'esame del disegno sulla RI III, il 17 marzo 2016 il Consiglio nazionale ha stralciato dal disegno la soppressione della tassa di emissione per inserirla in un secondo progetto che ha rinviato alla Commissione incaricandola di esaminarlo nel quadro dell'Iv. Pa. 09.503. Il progetto in questione è pendente presso la CET-N che ha sospeso i lavori fino a quando la CET-S e successivamente il Consiglio degli Stati avranno trattato il progetto (dal contenuto identico) elaborato nel quadro dell'Iv. Pa. 09.503.

contro 2 un progetto preliminare che ha sottoposto alla CET-N in occasione della seduta del 24 febbraio 2014. Con 14 voti contro 11 quest'ultima ha deciso di entrare in materia sul progetto preliminare della sottocommissione, ma di sospenderne la trattazione in attesa del messaggio del Consiglio federale sulla RI III.

La Commissione ha ripreso i propri lavori il 19 aprile 2016 con una prima lettura del progetto preliminare. In occasione delle sedute del 20 e 21 giugno 2016 ha tuttavia nuovamente deciso di sospendere la trattazione dell'iniziativa, questa volta per attendere i risultati della votazione popolare del 12 febbraio 2017 sulla Riforma III dell'imposizione delle imprese.

Vista la bocciatura della riforma in votazione popolare, la Commissione, riunitasi il 15 maggio 2017, ha confermato la propria decisione di sospendere la trattazione del progetto preliminare fino all'approvazione definitiva – eventualmente tramite referendum – del nuovo progetto di riforma dell'imposizione delle imprese (Progetto fiscale 17; 18.031).

Dopo l'approvazione del Progetto fiscale 17 nella votazione popolare del 19 maggio 2019, la CET-N ha ripreso i lavori il 19 agosto 2019 ed ha chiesto al Dipartimento federale delle finanze (DFF) di illustrare in un rapporto le conseguenze finanziarie della soppressione delle varie tasse di bollo e degli altri progetti fiscali previsti o in corso nonché di precisare le priorità del Consiglio federale.

Il 4 novembre 2019 la Commissione ha preso atto del rapporto del DFF e ha respinto con 13 voti contro 10 una proposta volta a sospendere i lavori fino alla decisione del Parlamento sulla riforma dell'imposizione delle coppie e delle famiglie (18.034). Ha respinto altresì, con 16 voti contro 6 e 1 astensione, una proposta che chiedeva di abbandonare definitivamente l'elaborazione di un progetto di legge, ribadendo così la propria decisione di entrare in materia del febbraio 2014.

Nella deliberazione di dettaglio la Commissione ha approvato la proposta di abolire la tassa di negoziazione e la tassa sui premi di assicurazione in due tappe, mediante due progetti distinti. Nella votazione sul complesso i due progetti preliminari sono stati approvati rispettivamente con 17 voti contro 5 e 1 astensione e con 15 voti contro 7 e 1 astensione. Conformemente all'articolo 3 della legge sulla consultazione⁵ la Commissione ha altresì deciso di indire una procedura di consultazione.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Diritto vigente nel settore delle tasse di negoziazione e delle tasse sui premi assicurativi

L'articolo 132 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.)⁶ attribuisce alla Confederazione la competenza di riscuotere una tassa di bollo sui titoli, sulle quietanze di premi d'assicurazione e su altri documenti delle operazioni commerciali, ad eccezione dei documenti delle operazioni fondiari e ipotecarie. Le imposte sui diritti di mutazione rimangono quindi di competenza dei Cantoni.

⁵ RS 172.061

⁶ RS 101

La Confederazione riscuote tasse di bollo dal 1918. Con l’emanazione della LTB, tutto il diritto in materia, precedentemente disciplinato in diversi atti normativi, è stato riunito in una singola legge. Malgrado il nome che porta, la legge in questione non disciplina più il bollo vero e proprio. Le tasse di bollo comprendono in effetti una serie di tasse di vario genere, accomunate dalla natura di imposte sulle transazioni giuridiche. La classificazione si fonda sull’oggetto dell’imposta.

Dopo numerose revisioni parziali della legge, le tasse di bollo comprendono ora unicamente le tre seguenti categorie:

- tassa di emissione sui diritti di partecipazione a società di capitali e cooperative svizzere e sulle quote di fondi d’investimento svizzeri;
- tassa di negoziazione sui titoli svizzeri ed esteri;
- tassa sui premi di alcune assicurazioni.

Dato che il presente progetto propone la soppressione della tassa di negoziazione e della tassa sui premi di assicurazione, ci si riferirà al diritto attualmente in vigore limitatamente a queste due tasse di bollo e non alla tassa di emissione.

2.1.1 Tassa di negoziazione

La tassa di negoziazione si applica all’acquisto e alla vendita di titoli, senza che venga effettuata una distinzione fra le negoziazioni che avvengono in borsa e quelle effettuate al di fuori della borsa e neppure fra quelle da realizzare immediatamente e quelle a termine. La tassa non è dovuta dalla borsa, bensì dai negoziatori di titoli. Sono considerati tali, oltre agli istituti bancari soggetti alla legge sulle banche, i negoziatori e i gestori professionali di investimenti e di patrimoni. A determinate condizioni sono soggette alla tassa di negoziazione anche le società svizzere, gli enti della previdenza professionale e vincolata, nonché la Confederazione, i Cantoni e i Comuni. Tutti questi negoziatori di titoli soggiacciono alla tassa di negoziazione.

Negli ultimi anni, l’internazionalizzazione dei mercati finanziari e la conseguente minaccia di un esodo degli affari su piazze finanziarie estere hanno incrementato le richieste di adeguamento, che vanno dalla semplice riduzione della tassa di negoziazione alla sua completa soppressione. Il Parlamento ha modificato la legge più volte.

Oggetto della tassa (art. 13 cpv. 1 e 2 LTB)

Oggetto della tassa di negoziazione è il trasferimento a titolo oneroso della proprietà di determinati documenti svizzeri⁷ ed esteri, sempreché uno dei contraenti o dei mediatori sia un negoziatore di titoli secondo l’articolo 13 capoverso 3 LTB.

Sono documenti imponibili:

- a) i titoli seguenti emessi da persona domiciliata in Svizzera (oppure nel Liechtenstein):
 - i) le obbligazioni;
 - ii) le azioni, le quote sociali di società a garanzia limitata e di cooperative, i buoni di partecipazione, i buoni di godimento;

⁷ Sono considerati documenti svizzeri i titoli i cui debitori sono domiciliati in Svizzera, come pure i titoli svizzeri ed esteri che non possono essere negoziati separatamente.

- iii) le quote di investimenti collettivi di capitale secondo la legge del 23 giugno 2006⁸ sugli investimenti collettivi (LICol);
- b) i titoli emessi da persona domiciliata all'estero, equiparabili nella loro funzione economica a quelli di cui alla lettera a (a parte eccezioni sotto forma di transazioni esenti);
- c) i certificati concernenti sottopartecipazioni a titoli del genere indicato alle lettere a e b.

Esenzioni dalla tassa

Le disposizioni concernenti la tassa di negoziazione prevedono esenzioni fondate sull'oggetto, quindi sulla natura della transazione, ed esenzioni fondate sul soggetto, quindi sulla persona che effettua la negoziazione oppure opera in qualità di intermediario. Sono inoltre esenti dalla tassa intere categorie di investitori o di operatori esteri.

Transazioni esenti (art. 14 LTB)

Non soggiacciono alla tassa di negoziazione:

- l'emissione di azioni, quote sociali di società a garanzia limitata e di società cooperative, buoni di partecipazione, buoni di godimento, quote di investimenti collettivi di capitale ai sensi della LICol, obbligazioni e titoli del mercato monetario (comprese l'assunzione definitiva di titoli da parte di una banca o di una società di partecipazione e l'assegnazione di titoli in occasione di un'emissione successiva)⁹;
- il conferimento di documenti che servono a liberare azioni, quote in società a garanzia limitata e in società cooperative, buoni di partecipazione e quote di investimenti collettivi di capitale ai sensi della LICol svizzeri o esteri;
- il commercio di diritti d'opzione;
- la restituzione di documenti per la loro estinzione;
- l'emissione di obbligazioni di debitori stranieri;
- il commercio di titoli del mercato monetario svizzeri ed esteri;
- la mediazione o la compera e la vendita di obbligazioni straniere, se il compratore o il venditore è parte contraente straniera¹⁰;
- il trasferimento di documenti imponibili, connesso a una ristrutturazione, segnatamente a una fusione, scissione o trasformazione, effettuato dall'impresa assunta oppure oggetto della scissione o della trasformazione all'impresa assumtrice o trasformata;

⁸ RS 951.31

⁹ Ciò consente di evitare un cumulo della tassa di emissione e della tassa di negoziazione. L'emissione di azioni di società svizzere, ad esempio, è esonerata dalla tassa di negoziazione fino al momento in cui le azioni sono attribuite al sottoscrittore finale.

¹⁰ 1. I clienti stranieri non soggiacciono alla tassa di negoziazione per le operazioni concernenti obbligazioni estere.

2. Considerando tutte le eccezioni previste dalla legge, nell'ambito delle operazioni di emissione soggiace alla tassa di negoziazione unicamente l'emissione di quote di investimenti collettivi di capitali esteri.

- l'acquisto o l'alienazione di documenti imponibili nell'ambito di ristrutturazioni secondo gli articoli 61 capoverso 3 e 64 capoverso 1^{bis} della legge federale del 14 dicembre 1990¹¹ sull'imposta federale diretta, nonché nel caso in cui partecipazioni di almeno il 20 per cento al capitale azionario o sociale di altre società vengano trasferite a una società svizzera o estera del gruppo;
- transazioni di titoli facenti parte dello stock commerciale di un negoziatore professionale, sempreché i titoli vengano alienati oppure acquistati per aumentare lo stock (esenzione concernente la quota della tassa che grava sul negoziatore); il negoziatore di titoli professionista è quindi esentato dal pagamento della tassa per la quota relativa al suo stock commerciale¹².

Investitori esentati (art. 17a LTB)

Una parte degli investitori istituzionali è esentata dal pagamento della tassa di negoziazione per evitare che essi trasferiscano le proprie attività presso borse situate all'estero. Attualmente l'esenzione si applica ai seguenti operatori:

- Stati esteri e banche centrali;
- investimenti collettivi di capitale svizzeri ed esteri;
- istituti esteri delle assicurazioni sociali;
- istituti esteri di previdenza professionale¹³;
- società d'assicurazione sulla vita estere soggette a un disciplinamento estero equivalente alla sorveglianza della Confederazione;
- società estere le cui azioni sono quotate presso una borsa estera riconosciuta (cosiddette «corporates»), nonché le loro società estere consolidate appartenenti a un medesimo gruppo.

L'esenzione si limita unicamente alla quota della tassa di negoziazione a carico degli operatori menzionati; gli investitori svizzeri restano assoggettati alla tassa.

Parti contraenti esentate nell'ambito di negozi conclusi con banche o agenti di borsa esteri (art. 19 LTB)

Per evitare che la fiscalità comporti svantaggi alla piazza finanziaria svizzera, le transazioni alla borsa dei derivati Eurex e la negoziazione di titoli svizzeri presso le borse estere sono esenti dalla tassa di negoziazione; queste eccezioni, garantite per legge, consistono nell'esenzione della parte contraente estera.

Se una delle parti a una transazione con titoli esteri è una banca estera o un agente di borsa estero, questi è esentato dal pagamento della parte di tassa dovuta (metà del totale). Lo stesso vale per i titoli svizzeri ed esteri ripresi o forniti da una borsa

¹¹ RS 642.11

¹² È considerato stock commerciale lo stock di documenti imponibili che risulta dall'attività commerciale del negoziatore professionale, non però le partecipazioni e gli stock aventi il carattere di investimento.

¹³ Sono considerati istituti esteri di previdenza professionale gli istituti che si occupano di previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità, le cui risorse sono destinate durevolmente ed esclusivamente alla previdenza professionale e che soggiacciono a una sorveglianza equivalente a quella della Confederazione.

estera che agisce in qualità di controparte nell'ambito dell'esercizio di prodotti derivati standardizzati (ad es. Eurex).

Per contro, il negoziante svizzero resta assoggettato al versamento della tassa corrispondente alla sua quota.

Organizzazioni interposte ai fini della garanzia dell'imposta (art. 19a LTB)

Chi nello Stato di domicilio di una persona fisica è soggetto a un obbligo statale di autorizzazione o controllo e adempie esclusivamente gli obblighi di notifica e fiscali per i valori patrimoniali che tale persona detiene in Svizzera è esentato dalla tassa di negoziazione per le operazioni relative a questi valori patrimoniali.

Questa disposizione entrata in vigore il 1° marzo 2018¹⁴ si prefigge di evitare un'imposizione multipla nell'ambito della tassa di negoziazione e quindi di preservare la competitività della piazza finanziaria svizzera. Attualmente trova applicazione unicamente nei rapporti d'affari con clienti italiani.

Negoziatori soggetti alla tassa (art. 17 cpv. 1 e art. 13 cpv. 3 LTB)

Sono soggetti alla tassa i negozianti svizzeri di titoli che partecipano alla transazione. Di regola ogni parte contraente deve versare metà della tassa, a meno che il negoziante alieni titoli facenti parte del suo stock commerciale o ne acquisti per aumentarlo. In questo caso sarebbe esentato dal pagamento della tassa.

¹⁴ RU 2018 705; FF 2017 1319

Si distinguono quattro categorie di negozianti di titoli:

Categoria	Descrizione
Banche e società finanziarie affini alle banche ai sensi della legge federale dell'8 novembre 1934 ¹⁵ sulle banche e le casse di risparmio, nonché la Banca nazionale svizzera	Sono equiparate alle banche le sedi, le succursali e le agenzie istituite in Svizzera da banche estere, i rappresentanti di banche estere che operano in Svizzera come pure le casse di risparmio e i banchieri privati (nella forma di società individuali, società collettive o in accomandita).
Negoziatori e mediatori a titolo professionale	Rientrano in questa definizione le persone fisiche e giuridiche che esercitano a titolo professionale la compravendita di documenti imponibili. Si tratta di negozianti e mediatori la cui attività consiste rispettivamente, in modo esclusivo o essenziale, nella negoziazione di documenti imponibili per conto di terzi e nella mediazione della compravendita di documenti imponibili come consulenti d'investimento o di gerenti di patrimonio (ad esempio fiduciari, remisiers, broker e altri mediatori di titoli). Con questa regolamentazione il legislatore ha voluto evitare che anche i mediatori professionali e gli altri negozianti di titoli (ad esempio le holding e le società industriali soggette al pagamento della tassa) beneficiassero dell'esenzione relativa al portafoglio commerciale. Di questa eccezione, infatti, dovrebbero beneficiare unicamente i commercianti in senso proprio.
Società di capitali con documenti imponibili per un valore superiore a 10 milioni di franchi. In questa categoria rientrano ad esempio le casse pensioni e le grosse compagnie d'assicurazione.	Sono pure soggette al pagamento della tassa le società anonime, le società in accomandita, le società a garanzia limitata e le società cooperative che, pur non adempiendo le condizioni previste per la negoziazione a titolo professionale, secondo l'ultimo bilancio dispongono di attivi che comprendono un valore superiore a 10 milioni di franchi di documenti imponibili (cioè titoli e partecipazioni). Per quanto concerne la procedura di riscossione, l'articolo 21 capoverso 8 dell'ordinanza del 3 dicembre 1973 ¹⁶ concernente le tasse di bollo (OTB) prevede una facilitazione per queste due categorie di negozianti di titoli: essi possono rinunciare a iscrivere nel registro delle negoziazioni le transazioni effettuate con banche e negozianti professionali svizzeri, a condizione che esse non abbiano provato la loro qualità di negoziante di titoli al momento della conclusione di queste transazioni. La tassa è quindi pagata dalla banca che in questo caso considera la controparte un «cliente».
Confederazione, Cantoni e Comuni con i propri stabilimenti, sempreché nei loro conti espongano documenti imponibili per oltre 10 milioni di franchi, nonché gli istituti svizzeri delle assicurazioni sociali (investitori	Sono soggetti all'imposta anche determinati investitori istituzionali in quanto considerati negozianti di titoli: • la Confederazione, i Cantoni e i Comuni con i propri stabilimenti, sempreché nei loro conti espongano documenti imponibili per oltre 10 milioni di franchi; • gli istituti svizzeri delle assicurazioni sociali¹⁷;

¹⁵ RS 951.11

¹⁶ RS 641.101

¹⁷ Secondo l'articolo 13 capoverso 5 LTB, sono considerati istituti svizzeri delle assicurazioni sociali il fondo di compensazione dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti nonché il fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione.

istituzionali svizzeri).	• gli istituti svizzeri della previdenza professionale e della previdenza vincolata¹⁸.
--------------------------	---

Aliquote e calcolo della tassa (art. 16 LTB)

La tassa è calcolata sul controvalore oppure, se questo non è costituito da una somma in denaro, in base al valore venale della controprestazione concordata ed è:

- dell'1,5% per i documenti svizzeri (0,75% per ciascuna parte contraente);
- del 3,0% per i documenti esteri (1,5% per ciascuna parte contraente).

Riscossione della tassa (art. 17 LTB)

La riscossione della tassa di negoziazione viene effettuata in modo diverso rispetto alle altre tasse di bollo. Per la riscossione e l'importo della tassa sono determinanti le seguenti distinzioni:

- (a) chi sono le parti contraenti (negoziatori di titoli svizzeri/esteri, registrati/non registrati)?
- (b) Quali documenti sono negoziati (documenti svizzeri o esteri, obbligazioni o azioni)?
- (c) I negozianti di titoli sono parti contraenti oppure fungono semplicemente da mediatori?
- (d) Il negoziatore a titolo professionale acquista o vende i titoli del proprio stock commerciale?

Quando la transazione è sottoposta a tassa, il negoziatore di titoli è tenuto a versare la metà della tassa:

- se è mediatore, per ogni contraente che non prova di essere registrato come negoziatore di titoli o investitore esentato;
- se è parte contraente, per se stesso o per la controparte che non prova di essere registrata come negoziatore di titoli o investitore esentato.

Il negoziatore di titoli è considerato mediatore:

- se regola i suoi conti con il committente alle condizioni originali del negozio concluso con la controparte;
- se si limita a segnalare alle parti la possibilità di concludere un negozio;
- se aliena i documenti il giorno stesso in cui li ha acquistati.

¹⁸ Secondo l'articolo 13 capoverso 4 LTB sono considerati istituti svizzeri di previdenza professionale e di previdenza vincolata:

- a. gli istituti di previdenza che assicurano la parte obbligatoria della previdenza professionale per la vecchiaia conformemente alla LPP e gli istituti che assicurano la previdenza sovraobbligatoria;
- b. le fondazioni di libero passaggio della previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità;
- c. le fondazioni bancarie che accettano fondi per la previdenza per la vecchiaia nel quadro del 3° pilastro;
- d. le fondazioni d'investimento che si occupano dell'investimento e della gestione dei fondi degli istituti di previdenza e che sono soggette alla sorveglianza della Confederazione o dei Cantoni.

Le due tabelle seguenti forniscono una panoramica delle possibili situazioni che caratterizzano le transazioni per conto proprio e le mediazioni.

Transazioni per conto proprio				
		Documenti svizzeri	Obbligazioni estere	Azioni estere e quote di fondi
a)	Transazione per conto proprio (senza stock commerciale)	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
	con le controparti seguenti:			
	- negoziatore di titoli svizzero	0	0	0
	- banca estera o agente di borsa estero	0	0	0
	- investimento collettivo di capitale svizzero	0	0	0
	- cliente svizzero	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
	- cliente estero	$\frac{1}{2}$	0	$\frac{1}{2}$
	- investitore estero esentato	0	0	0
b)	Transazione per il proprio stock commerciale	0	0	0
	con le controparti seguenti:			
	- negoziatore di titoli svizzero	0	0	0
	- banca estera o agente di borsa estero	0	0	0
	- investimento collettivo di capitale svizzero	0	0	0
	- cliente svizzero	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
	- cliente estero	$\frac{1}{2}$	0	$\frac{1}{2}$
	- investitore estero esentato	0	0	0

Mediazione				
		Documenti svizzeri	Obbligazioni estere	Quote di azioni e di fondi esteri
a)	tra un negoziatore di titoli svizzero	0	0	0
	e le controparti seguenti:			
	- negoziatore di titoli svizzero	0	0	0
	- banca estera o agente di borsa estero	0	0	0
	- investimento collettivo di capitale svizzero	0	0	0
	- cliente svizzero	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
	- cliente estero	$\frac{1}{2}$	0	$\frac{1}{2}$
	- investitore estero esentato	0	0	0
b)	tra una banca estera / agente di borsa estero	0	0	0
	e le controparti seguenti:			
	- banca estera o agente di borsa estero	0	0	0
	- investimento collettivo di capitale svizzero	0	0	0
	- cliente svizzero	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
	- cliente estero	$\frac{1}{2}$	0	$\frac{1}{2}$
	- investitore estero esentato	0	0	0
c)	tra un cliente svizzero	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
	e le controparti seguenti:			
	- investimento collettivo di capitale svizzero	0	0	0
	- cliente svizzero	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{1}{2}$
	- cliente estero	$\frac{1}{2}$	0	$\frac{1}{2}$
	- investitore estero esentato	0	0	0
d)	tra un cliente straniero	$\frac{1}{2}$	0	$\frac{1}{2}$
	e le controparti seguenti:			
	- cliente estero	$\frac{1}{2}$	0	$\frac{1}{2}$

☐ - investitore estero esentato	0	0	0
--	---	---	---

In caso di trasferimento dallo stock commerciale a un altro stock e viceversa è riscossa la metà della tassa.

2.1.2 Tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio

Oggetto della tassa (art. 21 LTB)

Soggiacciono alla tassa i premi per assicurazioni:

- che fanno parte del portafoglio svizzero di un assicuratore sottoposto a vigilanza della Confederazione o di un assicuratore svizzero con statuto di diritto pubblico;
- concluse da un contraente svizzero con un assicuratore estero non sottoposto alla vigilanza della Confederazione.

Portafoglio svizzero

La riscossione della tassa presuppone che al momento del pagamento del premio l'assicurazione appartenga al portafoglio svizzero di un assicuratore sottoposto alla vigilanza della Confederazione. Questa condizione è sempre data quando lo stipulante è domiciliato in Svizzera o nel Principato del Liechtenstein o vi dimora durvolmente, oppure ha la propria sede legale o statutaria in Svizzera. Fatto salvo l'articolo 22 lettera a^{ter} LTB, un'assicurazione appartiene inoltre al portafoglio svizzero quando l'assicuratore deve fornire in Svizzera la prestazione prevista dal contratto, indipendentemente dal luogo di domicilio o di dimora oppure dalla sede dello stipulante. Questa regola si applica anche per le assicurazioni di terzi. Per quanto concerne gli assicuratori svizzeri di diritto pubblico (ad esempio le assicurazioni cantonali immobiliari), tutti i contratti di assicurazione appartengono al portafoglio svizzero, poiché l'assicuratore deve fornire le prestazioni in Svizzera.

Eccezioni (art. 22 LTB)

Non soggiacciono alla tassa i pagamenti di premi per l'assicurazione (elenco esaustivo):

- di merci trasportate;
- contro i danni cagionati a terreni agricoli e colture dalle forze della natura;
- contro la disoccupazione;
- contro i danni della grandine;
- del bestiame;
- di rischi già assicurati (riassicurazione);
- di aeromobili e di navi adibiti essenzialmente all'estero al trasporto professionale di persone e cose (assicurazione casco);
- contro l'incendio, il furto, la rottura vetri, i danni delle acque, per il credito, le macchine e i gioielli, se il contribuente dimostra che la cosa assicurata si trova all'estero.

Aliquota (art. 24 LTB)

La tassa è calcolata sul premio netto a contanti ed è del 5 per cento.

Obbligo fiscale (art. 25 LTB)

L'obbligo fiscale incombe all'assicuratore. Se l'assicurazione è stata conclusa con un assicuratore estero, la tassa è pagata dal contraente svizzero.

2.1.3 Tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita

Nel 1973, in occasione della revisione totale della LTB, la tassa di bollo sui premi per le assicurazioni sulla vita è stata abrogata. Da quel momento, tali premi sono quindi stati generalmente esentati dalla tassa di bollo. Nel messaggio sulla riforma dell'imposizione delle imprese del 1997 il Consiglio federale ha proposto di reintrodurre una tassa di bollo del 2,5 per cento sui premi in questione (settore previdenza individuale, pilastro 3b) adducendo il fatto che le assicurazioni sulla vita avrebbero in molti casi perso l'originario carattere previdenziale. In particolare, la moderna tipologia dell'assicurazione sulla vita riscattabile si sarebbe trasformata in una forma prediletta di investimento di capitale, chiaramente a causa degli eccessivi privilegi fiscali di cui è possibile beneficiare rispetto ad altre tipologie d'investimento. I redditi conseguiti attraverso il tradizionale conferimento di risparmi alle banche, l'acquisto di titoli e altre forme di investimento soggiacciono infatti integralmente all'imposta sul reddito. La reintroduzione di una tassa di bollo sui premi di assicurazione, seppure con un'aliquota limitata al 2,5 per cento, si prefiggeva di correggere almeno in parte la disparità di trattamento generata dal sistema fiscale. A seguito della modifica dell'articolo 22 lettera a LTB decisa dal Parlamento nel 1997, i premi unici dell'assicurazione sulla vita riscattabile sono sottoposti a una tassa di bollo del 2,5 per cento dal 1° aprile 1998.

Oggetto della tassa

La tassa ha per oggetto i pagamenti di premi per assicurazioni:

- che fanno parte del portafoglio svizzero di un assicuratore sottoposto alla vigilanza della Confederazione o di un assicuratore svizzero con statuto di diritto pubblico;
- concluse da un contraente svizzero con un assicuratore estero non sottoposto alla vigilanza della Confederazione.

Eccezioni (art. 22 LTB)

Non soggiacciono alla tassa i pagamenti di premi per l'assicurazione:

- a) sulla vita, non riscattabile o riscattabile con pagamento periodico dei premi;

- a^{bis}) sulla vita, nella misura in cui tale assicurazione serve alla previdenza professionale ai sensi della legge federale del 25 giugno 1982¹⁹ sulla previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità;
- a^{ter}) sulla vita, conclusa da uno stipulante domiciliato all'estero;
- b) contro le malattie e l'invalidità;
- c) contro gli infortuni.

2.2 Tasse di bollo nel Principato del Liechtenstein

Secondo il decreto federale che approva il Trattato di unione doganale del 29 marzo 1923²⁰ fra la Confederazione svizzera e il Principato del Liechtenstein, la LTB si applica anche nel Principato del Liechtenstein. In conformità a questo trattato, l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) tiene un conto speciale, ogni anno lo chiude e versa al Principato del Liechtenstein la parte di proventi che gli spetta. Nel corso degli anni la quota spettante alla Confederazione a copertura delle spese amministrative è stata modificata diverse volte. Le disposizioni attualmente in vigore attribuiscono alla Confederazione l'uno per cento degli introiti e, a complemento, un forfait di 30 000 franchi²¹.

2.3 Importanza sul piano fiscale delle tasse di bollo

2.3.1 Introiti della Confederazione

Dopo la riforma della tassa di negoziazione entrata in vigore nel 2001, gli introiti derivanti dalle tasse di bollo sono stati abbastanza stabili fino al 2011 e le fluttuazioni si sono situate all'interno di una fascia compresa fra i 2,6 e i 3,0 miliardi di franchi. Fra il 2012 e il 2014 gli introiti fiscali sono stati inferiori (2,1 mia. fr.), in primo luogo a causa dell'abolizione, il 1° marzo 2012, della tassa di emissione sul capitale di terzi e, in secondo luogo, a seguito dei minori introiti della tassa di negoziazione. Fra il 2015 e il 2018, gli introiti fiscali sono oscillati fra 2,0 e 2,4 miliardi di franchi.

Proventi lordi della Confederazione derivanti dalle tasse di bollo, in milioni di franchi, 2007-2018												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tassa di emissione	405	584	672	779	874	353	182	177	360	209	407	248
• sul capitale di terzi	264	219	341	527	596	151	2	2	0	1	0	0
• sul capitale proprio	141	365	331	252	279	202	180	175	360	208	407	248
Tassa di negoziazione	1940	1727	1472	1417	1312	1108	1262	1260	1319	1106	1315	1166
• sui titoli svizzeri	280	250	228	232	192	162	174	183	195	165	257	167
• sui titoli esteri	1660	1477	1244	1185	1120	945	1088	1077	1123	941	1058	999
Tassa sui premi assicurativi	637	660	662	659	671	675	691	707	710	702	713	703
• sulle assicurazioni di cose e del patrimonio	593	613	620	619	639	642	668	674	679	683	689	690

¹⁹ RS **831.40**

²⁰ RS **0.631.112.514**

²¹ RS **0.631.112.514**, art. 37

• sulle assicurazioni sulla vita	44	46	41	40	31	33	23	33	31	19	24	14
Tutte le tasse di bollo	2982	2971	2806	2855	2857	2136	2134	2144	2388	2017	2434	2117
Multe e interessi di mora	7	4	6	3	5	5	9	4	5	4	0	0
Del credere e perdite			-1	-0	-1	-2	-2	-1	-1	-1	0	0
Proventi lordi	2990	2975	2810	2858	2861	2139	2141	2148	2392	2020	2434	2117

2.3.2 Introiti del Principato del Liechtenstein

Fra il 2007 e il 2018 gli introiti del Principato del Liechtenstein hanno fatto registrare l'evoluzione riportata nella tabella seguente.

Proventi lordi del Principato del Liechtenstein derivanti dalle tasse di bollo, in milioni di franchi, 2007-2018												
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Tassa di emissione	4,39	5,08	3,49	3,28	2,61	3,42	1,22	1,08	1,27	1,16	1,82	1,18
• sul capitale di terzi	2,86	2,52	2,31	1,91	1,10	0,46	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
• sul capitale proprio	1,53	2,56	1,17	1,37	1,51	2,97	1,20	1,08	1,27	1,16	1,82	1,18
Tassa di negoziazione	54,49	48,77	38,86	41,79	34,96	29,31	31,22	32,20	33,40	31,51	37,28	36,75
• sui titoli svizzeri	5,52	4,74	3,83	6,18	3,68	3,14	3,94	3,34	3,52	3,26	3,98	3,93
• sui titoli esteri	48,97	44,04	35,03	35,61	31,28	26,17	27,28	28,86	29,88	28,24	33,30	32,82
Tassa sui premi assicurativi	8,47	11,22	9,01	10,96	12,00	7,07	8,39	8,30	7,96	7,93	7,24	7,10
Tutte le tasse di bollo	67,35	65,07	51,35	56,03	49,57	39,80	40,82	41,58	42,63	40,60	46,34	45,02
Multe e interessi di mora	0,05	0,14	0,06	0,09	0,28	0,03	0,13	0,04	0,27	0,23	0,24	0,00
Proventi lordi	67,41	65,22	51,41	56,13	49,86	39,83	40,95	41,62	42,90	40,83	46,58	45,02

2.4 Soluzioni analizzate

Sulla base di quanto illustrato nello studio dell'AFC concernente la soppressione graduale delle tasse di bollo («Schrittweise Abschaffung der Stempelabgaben»²², nella versione aggiornata del 25 settembre 2012), la sottocommissione della CET-N ha discusso varie proposte di attuazione dell'iniziativa parlamentare. Lo studio dell'AFC mostra come riformare o sopprimere le tasse di bollo a tappe. Concretamente, esso propone due possibilità (una soluzione graduale e una soluzione radicale) per scaglionare nel tempo le varie tappe della soppressione e compensare le perdite fiscali mediante misure incentrate sulle entrate. La sottocommissione si è basata sulla soluzione graduale, dalla quale si è tuttavia scostata su alcuni punti. Ha discusso gli elementi seguenti:

- *controfinanziamento*: la sottocommissione si è domandata se è necessario proporre misure per compensare le minori entrate causate dalla riforma. La maggioranza della sottocommissione ha deciso di rinunciarvi.

²² Lo studio è disponibile nelle versioni tedesca e francese nel sito dell'AFC: www.estv.admin.ch > Politica fiscale Statistiche fiscali Informazioni fiscali > Politica fiscale > Informazioni specifiche > Perizie e rapporti > [in franc.] Rapports > 2011.

- *Assoggettamento all'imposta sul valore aggiunto*: con la soppressione della tassa di negoziazione lo studio dell'AFC propone di assoggettare all'imposta sul valore aggiunto (IVA) tutte le provvigioni prelevate sui servizi finanziari. La sottocommissione ne ha discusso, ma la maggioranza dei suoi membri auspica che, se del caso, la questione sia piuttosto trattata nel quadro di una revisione della legge sull'IVA.
- *Soppressione totale oppure soppressione parziale delle tasse di bollo*: lo studio dell'AFC raccomanda di non sopprimere la tassa di bollo sui premi per l'assicurazione sulla vita finché, nel quadro dell'imposizione del reddito, perdura la situazione di sottoimposizione delle assicurazioni di capitale riscattabili. Raccomanda inoltre di mantenere anche la tassa di bollo sui premi per le assicurazioni di cose e del patrimonio, sempre che essa concerna la sfera del consumo, poiché compensa la mancanza d'imposizione di tali prestazioni nel quadro dell'IVA. La maggioranza della sottocommissione si è espressa a favore della soppressione totale delle tasse di bollo.
- *Soppressione a tappe della tassa di negoziazione*: sono possibili diverse varianti. Un'alternativa alla proposta formulata nello studio dell'AFC (esonero graduale di singoli segmenti) consisterebbe nel ridurre progressivamente le aliquote d'imposizione. La maggioranza della sottocommissione ha tuttavia optato per la proposta contenuta nello studio dell'AFC, non da ultimo a causa dei costi di esecuzione meno elevati.

La maggioranza della Commissione si è allineata tacitamente al parere della propria sottocommissione.

2.5 **Presentazione dei due progetti preliminari: aspetti generali**

I due progetti preliminari oggetto del presente rapporto attuano la completa soppressione della tassa di negoziazione e della tassa di bollo sui premi di assicurazione in due tappe.

Prima tappa (progetto preliminare 2): soppressione della tassa di negoziazione sui titoli svizzeri (perdite fiscali: 190 mio. fr.) e sulle obbligazioni estere con una durata contrattuale residua inferiore a un anno (perdite fiscali: 5 mio. fr.), nonché soppressione della tassa di bollo sui premi per le assicurazioni sulla vita (perdite fiscali: 24 mio. fr.). I costi complessivi della prima tappa dovrebbero ammontare a 219 milioni di franchi.

Seconda tappa (progetto preliminare 3): soppressione della tassa di negoziazione sui rimanenti titoli esteri (perdite fiscali: 1,043 mia. fr.) e sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio (perdite fiscali: 743 mio. fr.). I costi complessivi della seconda tappa dovrebbero ammontare a 1,786 miliardi di franchi (cfr. tabella al n. 4.2.1).

Il Consiglio federale deciderà la data dell'entrata in vigore delle varie tappe, dando la priorità all'entrata in vigore del progetto preliminare 2.

La maggioranza della Commissione ritiene che l'approccio in due tappe consenta di sopprimere, in una prima fase, le tasse di bollo la cui abolizione è più urgente per il

mercato dei capitali svizzero (cfr. n. 2.1.6.1 e 2.1.6.2) e ha un impatto finanziario limitato.

Il progetto appoggiato dalla maggioranza della Commissione non prevede misure per compensare le minori entrate causate dalle singole tappe della soppressione. La maggioranza è in effetti convinta che lo stimolo alla crescita derivante dall'abolizione delle tasse compenserà, a lungo termine, buona parte delle perdite fiscali. Stando a uno studio del *BAK economic intelligence* (cfr. n. 4.1.1 e 4.2.1), la sola abolizione della tassa di negoziazione dovrebbe far aumentare il PIL dello 0,4 per cento sull'arco di dieci anni. Anche se non è possibile fornire cifre precise, si presume che questo aumento si tradurrà per la Confederazione in un incremento dei proventi dell'imposta federale diretta e dell'IVA.

La minoranza della Commissione non condivide le previsioni ottimistiche formulate dalla maggioranza in materia di evoluzione dinamica delle entrate e intende pertanto incaricare il Consiglio federale di assicurare la compensazione finanziaria dell'abolizione di queste tasse di bollo prima dell'entrata in vigore dei due progetti.

2.6 Necessità di legiferare

In seno alla Commissione i pareri in merito alla necessità di legiferare sono discordi.

2.6.1 Argomenti della maggioranza della Commissione a favore dei due progetti preliminari

2.6.1.1 Argomenti a favore della soppressione della tassa di negoziazione

La maggioranza della Commissione ritiene che la tassa di negoziazione violi il principio della capacità economica. Sotto il profilo della sistematica fiscale, la tassa di negoziazione è un'imposta sulle transazioni giuridiche che verte sul trasferimento di proprietà. Sotto il profilo economico, è un'imposta sulla circolazione del capitale o sulle transazioni. Le imposte sulle transazioni concernono operazioni che, in quanto tali, non tengono conto della capacità economica. La tassa di negoziazione grava sulle persone che ristrutturano il proprio patrimonio, mentre non grava su quelle che non lo fanno, il che è in contraddizione con il principio dell'imposizione secondo la capacità economica. Non è ammissibile sostenere che il risparmiatore il quale conserva i propri investimenti ha una capacità economica inferiore di quello che, per un motivo qualsiasi, li ristruttura. La riscossione dell'imposta sul reddito o sull'utile si fonda sugli incrementi di capitale al valore netto che consentono al contribuente di arricchirsi, mentre nel caso della tassa di negoziazione la capacità economica del contribuente non è considerata. La tassa è dovuta indipendentemente dal fatto che l'operazione imponibile generi un utile o una perdita.

La tassa di negoziazione genera inoltre distorsioni nell'allocazione delle risorse compromettendo l'efficienza e il benessere economico della Svizzera. Queste distorsioni concernono l'offerta, la domanda o la mediazione di titoli. Sul fronte delle distorsioni relative all'offerta (emittenti di titoli assoggettati alla tassa di negoziazione), la tassa di negoziazione incrementa le spese di finanziamento dell'impresa emittente, poiché gli investitori detengono i titoli gravati dalla tassa solo se essa è

compensata da un probabile rendimento sufficientemente elevato al netto delle imposte. Il rincaro delle spese di finanziamento dell'emittente è significativo sia sotto il profilo della competitività della piazza finanziaria (scelta del luogo d'insediamento sulla base dell'onere fiscale medio effettivo) sia sul piano dell'efficienza (investimento finanziato esternamente di un'impresa già insediata sul posto). La tassa di negoziazione falsa inoltre la scelta dei mezzi di finanziamento per un investimento, poiché rincara il finanziamento mediante fondi propri od obbligazioni ma non il finanziamento mediante crediti bancari o titoli del mercato monetario. Tale distorsione viola la neutralità della scelta riducendo quindi l'efficienza.

Per quanto attiene alle distorsioni relative alla domanda (investitori che domandano titoli assoggettati alla tassa di negoziazione), la tassa di negoziazione incrementa l'onere fiscale che grava sui proventi del risparmio falsando la scelta delle economie domestiche tra risparmio e consumo. Essa falsa inoltre la scelta tra gli strumenti d'investimento che vi sono assoggettati e quelli che non lo sono. Infine, genera un effetto di blocco (effetto «lock-in») perché gli investitori ristrutturano il loro portafoglio meno di quanto farebbero in assenza di tale tassa. Tutte queste distorsioni esercitano effetti negativi sull'efficienza.

Per quanto concerne le distorsioni relative alla mediazione (intermediari finanziari in Svizzera), la tassa svantaggia gli intermediari finanziari svizzeri e danneggia la competitività della piazza finanziaria nei casi in cui, sulla base della tassa di negoziazione, le emittenti o gli investitori sostituiscono i servizi degli intermediari finanziari svizzeri con prestazioni fornite da centri finanziari esteri.

I tre elementi di distorsione causati dalla tassa di negoziazione sono riassunti nella parte superiore dell'illustrazione qui sotto. La tabella con quattro caselle nella parte inferiore dell'illustrazione indica le singole distorsioni che si verificano nelle varie situazioni (investitore svizzero o estero che detiene titoli svizzeri o esteri).

1 Imprese quotate presso la borsa svizzera • Aumento delle spese di finanziamento • Distorsione tra mezzi di finanziamento alternativi	2 Mediazione finanziaria in Svizzera • Danno alla competitività della piazza finanziaria a causa dei costi di transazione più elevati delle ristrutturazioni del patrimonio	3 Investitori svizzeri • Distorsione nella scelta tra risparmio e consumo • Distorsione nella scelta tra strumenti d'investimento alternativi • Effetto di blocco
--	--	--

	Titoli svizzeri	Titoli esteri
Investitori svizzeri	1, 2, 3	2, 3
Investitori esteri	1, 2	2

Danno secondo la prospettiva nazionale: $1 > 3 > 2$
=> Contrapposizione tra efficienza e uguaglianza di trattamento

Le distorsioni che emergono nella mediazione finanziaria in Svizzera (2) si verificano in tutte e quattro le situazioni. Le distorsioni che si manifestano per le emittenti di titoli assoggettati alla tassa di negoziazione (1) concernono unicamente i titoli svizzeri, a prescindere dal fatto che siano detenuti da investitori svizzeri o esteri. Le distorsioni che si manifestano per gli investitori (3) riducono la prosperità della Svizzera solo se concernono anche gli investitori svizzeri, indipendentemente dal fatto che l'oggetto della loro domanda siano titoli svizzeri o esteri.

Nell'ottica dell'economia nazionale, le distorsioni (1) sono più gravi delle distorsioni (3) poiché si ripercuotono direttamente sulle imprese e, pertanto, danneggiano la piazza produttiva nazionale sia per la diminuzione dell'accumulo di capitale sia per il calo della produttività del lavoro, che comporta una riduzione dei salari. In compenso, le distorsioni (3) sono meno nocive per l'economia svizzera poiché incidono unicamente sull'accumulo di patrimonio delle economie domestiche con ripercussioni solo parziali sulla produzione svizzera. Le ripercussioni meno dannose della tassa di negoziazione dovrebbero essere quelle sulla mediazione finanziaria (2), soprattutto se si considera che una parte sostanziale del gettito dell'imposta è generato da clienti esteri.

Alla luce delle considerazioni riassunte nella tabella qui sopra, è evidente che occorre innanzitutto esentare i titoli svizzeri dalla tassa d'emissione poiché la loro imposizione produce le distorsioni più dannose per l'economia elvetica. Per questa ragione

la maggioranza della Commissione auspica che si proceda innanzitutto alla soppressione della tassa d'emissione su questi titoli.

La maggioranza della Commissione suggerisce tuttavia anche che dalla tassa siano esentate le obbligazioni estere con una durata contrattuale residua inferiore ad un anno, affinché queste ultime tornino ad essere negoziate sulla piazza svizzera il più rapidamente possibile.

2.6.1.2 Argomenti a favore della soppressione della tassa sui premi di assicurazione

Nel quinquennio 2014-2018, la tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita ha fruttato mediamente 24 milioni di franchi all'anno. I costi per la riscossione della tassa da parte delle compagnie assicurative risultano tuttavia sproporzionati rispetto ai proventi. La Commissione ritiene pertanto che anche questa tassa andrebbe soppressa nel corso della prima tappa.

Per quanto riguarda la tassa svizzera sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio, essa presenta due inconvenienti che ne giustificano la soppressione.

- *Doppia imposizione internazionale*: il primo inconveniente si manifesta nei rapporti di assicurazione internazionali nell'ambito dell'assicurazione del patrimonio (p. es. nell'assicurazione di responsabilità civile). Nell'UE il diritto d'imposizione per l'IPT (*Insurance Premium Tax*) spetta, nell'ambito dei rapporti internazionali, allo Stato in cui sono situati i rischi (principio della localizzazione dei rischi). Per contro, la tassa di bollo svizzera è prelevata se l'assicurazione fa parte del portafoglio svizzero dell'assicuratore (art. 21 lett. a LTB) o se il contraente è domiciliato in Svizzera (art. 21 lett. b LTB), indipendentemente dallo Stato in cui è situato il rischio assicurato. Può dunque sorgere una doppia imposizione se un assicuratore svizzero copre un rischio situato all'estero che è tassato anche nello Stato corrispondente. Per tale motivo, i rapporti di assicurazione a livello di un gruppo sono conclusi all'estero, a scapito degli assicuratori svizzeri.
- *Tassa occulta*: la tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio non distingue se l'imposta è prelevata nell'ultima fase della catena di creazione di valore aggiunto, vale a dire presso il consumatore finale, o in una fase antecedente, presso un'azienda, con una conseguente tassa occulta, indesiderata.

2.6.2 Argomenti della minoranza a sfavore dei progetti preliminari

La minoranza della Commissione (Bendahan, Badran Jacqueline, Birrer-Heimo, Jans, Pardini, Rytz Regula) propone di non entrare in materia.

Alla luce dell'aumento della cifra d'affari della borsa di Zurigo (+ 25-30%), che conferma l'attrattiva di cui dà prova la piazza finanziaria svizzera, la minoranza ritiene che i progetti della maggioranza non rispondano ad un bisogno concreto e che non vi sia alcuna giustificazione economica per l'abolizione delle tasse di negoziazione e delle tasse sui premi di assicurazione.

La minoranza sottolinea inoltre che la soppressione delle due tasse di bollo porterebbe, a medio termine, ad una riduzione del gettito fiscale pari a 2 miliardi di franchi all'anno, e i due progetti preliminari non prevedono alcuna compensazione finanziaria. In termini di politica finanziaria, dunque, la rinuncia a queste risorse sarebbe una scelta irresponsabile tanto più che riforme fiscali ritenute più urgenti – in preparazione in Parlamento o già adottate – comporteranno a loro volta considerevoli perdite finanziarie. Nella tabella seguente sono riportati i progetti più importanti, alla luce dei quali la minoranza ritiene non si possa rinunciare ai proventi delle tasse di bollo.

Progetti	Stima delle perdite previste per la Confederazione (in mio. fr.)	Stato
Progetto oggetto di una decisione di entrata in vigore		
18.031 LF riforma fiscale e finanziamento dell'AVS (RFFA)	1400	Entrata in vigore il 1° gennaio 2020
Progetto nella fase referendaria		
18.050 LF trattamento fiscale delle spese per la cura dei figli da parte di terzi	280	Decisione parlamentare; il termine referendario è in corso. Il PS ha lanciato il referendum.
Progetto nella fase parlamentare		
16.077 Revisione del diritto della società anonima	Riduzione delle entrate non quantificabile per quanto riguarda la tassa di emissione	Eliminazione delle divergenze Entrata in vigore: non prima del 2021
Progetto per il quale il Consiglio federale ha licenziato il messaggio		
19.076 Abolizione dei dazi sui prodotti industriali	562,5 ²³	Entrata in vigore: pianificata per il 2022
Progetto in preparazione		

²³ Secondo quanto figura nel messaggio del Consiglio federale riguardante questo oggetto, nel 2018 i proventi doganali sono stati di 541 milioni di franchi, ai quali si sono aggiunti 21 milioni di IVA e 0,5 milioni di imposta sugli autoveicoli.

17.3171 Aumento delle deduzioni forfetarie dell'imposta federale diretta	Parametri non ancora fissati: da 290 a 380	Progetto in preparazione per la consultazione Entrata in vigore: non ancora stabilita
--	--	--

Alle riforme menzionate si aggiunge anche la riforma in cantiere dell'imposta preventiva (passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore). La minoranza reputa questa riforma molto più utile per la piazza finanziaria svizzera rispetto all'abolizione delle tasse di bollo e sottolinea come anch'essa avrà ripercussioni finanziarie considerevoli. Un'altra importante riforma riguarda l'abolizione della penalizzazione fiscale del matrimonio (18.034). Nella sua forma attuale, il progetto del Consiglio federale prevede perdite fiscali per 1,15 miliardi di franchi. A dicembre 2019 il Parlamento l'ha tuttavia rinviato al Consiglio federale con l'incarico di presentare modelli alternativi (tra cui quello dell'imposizione individuale). A prescindere dal modello che alla fine verrà adottato dal Parlamento le perdite fiscali saranno ingenti.

Vi sono inoltre diversi altri progetti in preparazione. Quantificarne esattamente l'impatto in termini di perdite fiscali per la Confederazione non è tuttavia ancora possibile. Si tratta di una serie di mozioni trasmesse al Consiglio federale, ovvero della mozione sull'imposizione delle rendite vitalizie e delle relative assicurazioni (12.3814), di due mozioni riguardanti l'imposta sul valore aggiunto (16.3431 e 18.3540) e della mozione per un'imposizione fiscale concorrenziale delle start-up (17.3261), nonché del progetto concernente l'imposta sul tonnello (15.049; disegno 3).

Alla luce delle questioni sollevate dall'economia digitale, infine, l'OCSE intende adeguare le norme internazionali che disciplinano l'imposizione delle multinazionali. Queste riforme fiscali rischiano di avere un impatto pesante sulla Svizzera. Stando a prime stime del DFF, il gettito fiscale potrebbe ridursi da 0,5 a 5 miliardi di franchi. Si tratta tuttavia di cifre provvisorie poiché numerosi parametri restano ancora da definire.

Se a queste riforme si aggiungessero anche l'abolizione delle tasse di negoziazione e delle tasse sui premi di assicurazione, le perdite fiscali aumenterebbero ulteriormente (+ 2 mia. fr. all'anno), riducendo in modo drastico il margine di manovra della Confederazione sul fronte della politica finanziaria. Il freno alle spese renderebbe verosimilmente necessari programmi di risparmio e i cittadini dovrebbero farsi carico dell'esenzione fiscale delle transazioni finanziarie. Ad avviso della minoranza, l'argomento addotto dalla maggioranza secondo cui l'abolizione delle tasse di bollo si tradurrebbe, a medio termine, in un aumento della crescita economica che consentirebbe di compensare buona parte delle perdite fiscali, non è che un'ipotesi oggettivamente non dimostrabile, tanto più che le tensioni commerciali fra gli Stati Uniti e la Cina fanno piuttosto presagire un rallentamento dell'economia mondiale.

La minoranza reputa, inoltre, che le tasse sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio vadano mantenute, poiché rappresentano una compensazione per la mancata imposizione di queste prestazioni nel quadro dell'IVA. Per la stessa ragione

non andrebbe abolita neppure la tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita, quantomeno fintanto che questa forma di investimento godrà, nell'ambito dell'imposta sul reddito, di un trattamento privilegiato rispetto ad altri tipi di investimento.

La minoranza sottolinea, inoltre, come negli ultimi anni si sia assistito a un indebolimento della remunerazione del lavoro a vantaggio della remunerazione del capitale e come, a fronte di una riduzione della quota della remunerazione del lavoro sul totale del reddito del Paese, le disuguaglianze siano destinate ad aumentare. In questo senso, essa ritiene che la soppressione delle tasse di bollo amplificherebbe il fenomeno, indebolendo contemporaneamente il sistema fiscale svizzero. Una delle sue colonne portanti verrebbe meno, compromettendo la stabilità dell'intero sistema.

Agli occhi della minoranza, infine, questi progetti di abolizione delle tasse di bollo sollevano anche la questione del futuro sviluppo del nostro Paese. Stando ad uno studio di Avenir Suisse²⁴, la piazza economica svizzera risultava interessante già prima dell'adozione della RFFA, tant'è che numerose aziende hanno deciso di stabilirvi la propria sede. Lo stesso studio dimostra però che questo afflusso di risorse non è scevro di effetti collaterali indesiderati quali l'espansione disordinata degli insediamenti, un considerevole incremento del traffico e l'aumento delle pigioni. Occorre pertanto chiedersi quale sia il tipo di sviluppo auspicato per la Svizzera. Invece di fare il possibile per attirare sempre più multinazionali, sarebbe meglio concentrarsi su problematiche quali il cambiamento climatico, la previdenza per la vecchiaia e il sistema sanitario.

3 Commento ai singoli articoli della legge federale sulle tasse di bollo²⁵

I due progetti preliminari sono denominati rispettivamente progetto preliminare 2 e 3. Il progetto 1 (sospeso) attua il primo punto dell'iniziativa parlamentare 09.503, ovvero la soppressione della tassa di bollo sui diritti di emissione del capitale proprio (cfr. n. 1.2.1).

3.1 Progetto preliminare 2

I

Il progetto preliminare 2 prevede la soppressione:

- della tassa di negoziazione sui titoli svizzeri,
- della tassa di negoziazione sulle obbligazioni estere con una durata contrattuale residua inferiore a un anno,
- della tassa di bollo sui premi per le assicurazioni sulla vita.

Art. 1 cpv. 1 lett. b, frase introduttiva

²⁴ Daniel Müller-Jentsch, *Magnet Schweiz: Die Schweiz im internationalen Standortwettbewerb*, Avenir Suisse, Zurigo, 2011, 24 pagine.

²⁵ RS **641.10**

La nuova formulazione della *lettera b* restringe l'oggetto della legge in materia di tasse sulla negoziazione. La Confederazione continuerà a riscuotere la tassa di bollo sulla negoziazione di titoli esteri, mentre la negoziazione di titoli nazionali sarà esentata.

Art. 13 cpv. 2 lett. a–c

La riformulazione dell'articolo 1 capoverso 1 lettera b, che, come detto, restringe l'oggetto della legge, implica che allo stesso scopo la *lettera a* dell'articolo 13 venga abrogata.

Nella *lettera b* il rinvio alla lettera a, che verrà abrogata, è sostituito dal rinvio all'articolo 1 capoverso 1 lettera b. Sotto il profilo materiale non cambia nulla.

Nella *lettera c* il rinvio alle lettere a e b è sostituito dal rinvio all'articolo 1 capoverso 1 lettera b. Anche qui sotto il profilo materiale non cambia nulla.

Art. 14 cpv. 1 lett. a, b e g

L'eccezione sancita nell'attuale *lettera a* riguarda esclusivamente i titoli svizzeri. Visto che in futuro la tassa di negoziazione sarà percepita soltanto sui titoli esteri, la lettera a può essere abrogata.

Le eccezioni di cui alle *lettere b e g* riguardano invece titoli svizzeri ed esteri. Poiché non è più necessario escludere i titoli svizzeri, le eccezioni di cui alle lettere b e g sono limitate ai titoli esteri.

Art. 16 cpv. 1

Vista la soppressione della tassa di negoziazione sui documenti svizzeri, la *lettera a*, in cui è sancita l'aliquota da applicare a tali documenti (1,5 per mille), può essere abrogata. Resta valida unicamente la disposizione di cui alla *lettera b*, la quale fissa l'aliquota della tassa sui documenti esteri (3 per mille). Il capoverso 1 è dunque riformulato e consta ora di un unico periodo; la precisazione «per i documenti emessi da persone domiciliate all'estero» non è più necessaria.

Art. 22 lett. a, a^{bis} e a^{ter}

La *lettera a* estende l'eccezione ai premi per tutte le assicurazioni sulla vita; la tassa di bollo sui premi di assicurazione è dunque abrogata per tutte le assicurazioni di questo tipo. Le eccezioni fin qui previste alle *lettere a^{bis} e a^{ter}* possono essere abrogate.

Art. 24 cpv. 1

Poiché la tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita è soppressa, il secondo periodo del capoverso 1 – che disciplina l'aliquota della tassa su tali assicurazioni – può essere stralciato.

Cpv. 3: si veda il commento al progetto 3

3.2 Progetto preliminare 3

I

Il progetto preliminare 3 prevede la soppressione della tassa di negoziazione sui titoli esteri e sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio. Insieme al progetto preliminare 2, che entrerà in vigore prima del progetto preliminare 3, le tasse di bollo sulle negoziazioni e sui premi di assicurazione saranno completamente soppresse. Dal punto di vista della tecnica legislativa, il progetto preliminare 3 si basa sulle modifiche proposte nel progetto preliminare 2.

Art. 1 cpv. 1 lett. b e c

Poiché il progetto preliminare 3 sopprime integralmente la tassa sulle negoziazioni e sui premi di assicurazione, l'oggetto della legge va modificato di conseguenza. Con l'abrogazione delle *lettere b e c*, le due tasse menzionate spariscono dall'oggetto della legge.

Art. 4 cpv. 3–5

L'articolo 4 contiene una serie di definizioni. Con la soppressione della tassa sulle negoziazioni, le definizioni di cui ai *capoversi 3, 4 e 5*, riguardanti le obbligazioni e i titoli del mercato monetario, divengono superflue e pertanto possono essere abrogate.

Art. 13–26

Gli *articoli 13–20* disciplinano la tassa di negoziazione, gli *articoli 21–26* la tassa sui premi di assicurazione. Vista la soppressione di entrambe le tasse, gli articoli menzionati possono essere abrogati.

Art. 28 cpv. 1

Il rinvio agli articoli 15 e 23 è stralciato poiché entrambi gli articoli sono abrogati. Il rinvio all'articolo 7 è stralciato in quanto divenuto superfluo.

Art. 29, primo periodo

Il rinvio agli articoli 20 e 26 è stralciato poiché entrambi gli articoli sono abrogati. Il rinvio all'articolo 11 è stralciato in quanto divenuto superfluo.

Art. 30 cpv. 1

Il rinvio agli articoli 15 e 23 è stralciato poiché entrambi gli articoli sono abrogati. Il rinvio all'articolo 7 è stralciato in quanto divenuto superfluo.

Art. 34 cpv. 2

Il rinvio agli articoli 20 e 26 è stralciato poiché entrambi gli articoli sono abrogati. Il rinvio all'articolo 11 è stralciato in quanto divenuto superfluo.

II

Cpv. 2

La formulazione chiarisce che il progetto preliminare 3 può entrare in vigore soltanto a condizione che sia già entrato in vigore il progetto preliminare 2. L'intervallo tra l'entrata in vigore dei due progetti è deciso dal Consiglio federale.

Cpv. 3 (Minoranza)

Una minoranza (Rytz Regula, Bendahan, Birrer-Heimo, de Buman, Jans, Müller Leo, Pardini, Ritter) sottolinea come la soppressione della tassa di negoziazione e della tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio condurrà a una riduzione strutturale del gettito fiscale e che, alla luce del freno alle spese, sarà necessario compensarle procedendo a tagli alle spese o all'aumento della pressione fiscale. Questa disposizione supplementare impartisce al Consiglio federale il compito di adottare i provvedimenti che si rendono necessari.

La minoranza preferirebbe una compensazione attraverso l'aumento delle entrate. Ipotizzabili sarebbero, ad esempio, l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie (simile alla tassa Tobin), per compensare la soppressione della tassa di negoziazione, oppure l'applicazione dell'IVA ai premi di assicurazione, per compensare la soppressione della tassa su tali premi.

Va da sé che qualunque soluzione che preveda un aumento della pressione fiscale deve essere sottoposta al Parlamento per approvazione secondo la procedura legislativa ordinaria.

4 Ripercussioni

4.1 Ripercussioni sull'economia

4.1.1 Soppressione della tassa di negoziazione

Costi di finanziamento più bassi: la soppressione della tassa di negoziazione riduce l'onere fiscale che grava sul risparmio degli investitori. Essi domandano pertanto investimenti con un rendimento al netto delle imposte inferiore rispetto alla situazione precedente, il che comporta una riduzione dei costi di finanziamento per le aziende emittenti e gli enti di diritto pubblico. Costi di finanziamento più bassi stimolano gli investimenti e sgravano le finanze pubbliche.

Effetti di sostituzione: la soppressione della tassa di negoziazione rende gli investimenti finanziati mediante capitale proprio od obbligazioni comparativamente più interessanti rispetto ai crediti bancari e ai titoli del mercato monetario, attualmente già esonerati dalla tassa. I titoli esteri gravati finora da una tassa più elevata beneficiano in misura maggiore di questa soppressione rispetto ai titoli svizzeri e la loro esenzione dall'imposta preventiva li rende più interessanti rispetto agli investimenti svizzeri che soggiacciono a tale imposta.

Aumento del volume degli scambi: l'effetto «lock-in» della tassa di negoziazione decade. Gli investitori ristrutturano dunque il proprio portafoglio più frequentemente. Il volume delle transazioni aumenta e, di conseguenza, anche la liquidità del mercato svizzero dei capitali. Da un lato, il volume degli scambi più elevato incrementa la mediazione finanziaria, dall'altro, anche la pressione esercitata sui margini di negoziazione può aumentare, soprattutto perché il contesto diventa più interessante per i *discount broker*. Meno liquido, il mercato svizzero delle obbligazioni beneficia in misura maggiore della soppressione della tassa di negoziazione rispetto alla borsa svizzera delle azioni, nella quale il volume delle transazioni è già relativamente alto nel confronto internazionale.

Aumento della creazione di valore aggiunto proveniente dall'estero: finora, una parte delle emittenti o degli investitori aveva aggirato gli svantaggi che derivavano dalla tassa di negoziazione sostituendo i servizi degli intermediari finanziari svizzeri con prestazioni fornite in centri finanziari esteri. La soppressione della tassa di negoziazione consente di eliminare questo svantaggio per gli intermediari svizzeri e permetterà loro di rilanciare le proprie attività e di aumentare la creazione di valore aggiunto.

Stando ad uno studio del *BAK economic intelligence*²⁶, gli esperti consultati ritengono che la soppressione della tassa di negoziazione si ripercuoterebbe positivamente in particolare su:

- *operazioni di deposito:* a causa della tassa di negoziazione, una parte del portafoglio di titoli amministrato in Svizzera è detenuto presso *booking centers* e filiali all'estero. Se la tassa di negoziazione fosse soppressa, il portafoglio titoli e il plusvalore che esso genera potrebbero essere rimpatriati in Svizzera. Allo stesso tempo, senza tassa di negoziazione la Svizzera risulterebbe più interessante per i titolari di depositi esteri. Si dovrebbe quindi assistere ad un incremento del flusso di nuovi capitali e a un aumento della crescita.
- *Operazioni con obbligazioni di breve durata:* attualmente in Svizzera il commercio di obbligazioni con una durata contrattuale residua breve è praticamente inesistente. Questo perché, di norma, la tassa di negoziazione è più elevata del rendimento delle obbligazioni. La soppressione della tassa di negoziazione potrebbe pertanto incidere positivamente sullo sviluppo di questo settore in Svizzera.
- *Gestione patrimoniale istituzionale:* nell'ambito di questo tipo di gestione sono frequenti le attività tese ad eludere la tassa di negoziazione (ad es. fondi a investitore unico). La messa a punto di strutture complesse per ottimizzare l'imposizione si traduce in costi importanti.

²⁶ BAK economic intelligence (2019): *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer Reform der Stempelabgaben und Verrechnungssteuer*; studio commissionato dall'AFC, pag. 24 seg. Lo studio è disponibile nella versione tedesca nel sito dell'AFC: www.estv.admin.ch > Politica fiscale Statistica fiscale Informazioni fiscali > Politica fiscale > Informazioni specifiche > Perizie e rapporti

Stando alle simulazioni del BAK, dopo dieci anni dalla soppressione della tassa di negoziazione l'impulso alla crescita farebbe aumentare il PIL dello 0,4 per cento. Nel settore delle operazioni di deposito, invece, incentivi importanti alla crescita si registrerebbero verosimilmente entro tempi brevi grazie alle operazioni che verrebbero rimpatriate²⁷.

4.1.2 Soppressione della tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio

Eliminazione degli svantaggi di tipo concorrenziale per gli assicuratori svizzeri: la soppressione della tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio impedirebbe che i rapporti di assicurazione a livello di un gruppo siano conclusi all'estero a scapito degli assicuratori svizzeri. Ciò potrebbe comportare una creazione supplementare di valore aggiunto sul mercato svizzero delle assicurazioni.

Eliminazione della dannosa tassa occulta: la soppressione della tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio elimina la tassa occulta generata dalla tassa sulle prestazioni preliminari e gli investimenti. Le decisioni concernenti la produzione non sono dunque distorte, il che giova a tutta l'economia.

4.1.3 Soppressione della tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita

Sgravio amministrativo: la soppressione della tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita consente di sgravare gli assicuratori dai costi di pagamento di un'imposta relativamente insignificante.

Effetti di sostituzione: alcuni prodotti dell'assicurazione sulla vita (ma non tutti) beneficiano, anche nel quadro del pilastro 3b, di un'imposizione privilegiata per quanto concerne l'imposta sul reddito. Per le assicurazioni riscattabili di capitale, il pagamento è generalmente esente da imposta sul reddito. Per quanto attiene alle assicurazioni di capitale finanziate con premi periodici, questa esenzione è valida solo per le assicurazioni di capitale a premio unico e, a determinate condizioni, per le assicurazioni vincolate a partecipazioni. Sopprimendo la tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita, il reddito di un'assicurazione di capitale a premio unico, particolarmente adatta alla pianificazione fiscale, può essere riscosso esente da imposta. Con il livello attualmente basso dei tassi d'interesse questo vantaggio non è grande, ma se gli interessi aumentano il vantaggio fiscale può diventare considerevole. Si assisterebbe in tal caso a uno spostamento degli investimenti da altri strumenti verso questo tipo di assicurazioni di capitale esenti da imposte. Le compagnie di assicurazione sulla vita guadagnerebbero quote di creazione di valore aggiunto a scapito di altri offerenti di investimenti patrimoniali.

²⁷ BAK economic intelligence (2019): pagg. 4 e 60

4.2 Riperussioni per la Confederazione

4.2.1 Riperussioni finanziarie

I proventi della tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio continuano ad aumentare. Durante l'ultimo decennio (2008–2018) hanno fatto registrare una crescita annua media dell'1,5 per cento. Anche per il futuro si può preventivare un'analogha crescita annua. Per contro le altre tasse di bollo non registrano una chiara tendenza e possono variare notevolmente da un anno all'altro.

Alla luce di quanto precede, le minori entrate annue dovute al progetto 2 sono quantificate staticamente – a prescindere dalla sua data di entrata in vigore – come segue.

Stima statica delle riperussioni finanziarie del progetto preliminare 2		
Provvedimento	Entrate su cui si basa la stima delle perdite fiscali in mio. franchi	Stima delle perdite fiscali in mio. franchi
Abolizione della tassa di negoziazione sui titoli svizzeri ¹ :	Media delle entrate nel quinquennio 2014–2018 190	-190
Abolizione della tassa di negoziazione sulle obbligazioni estere con una durata contrattuale residua inferiore a 1 anno ¹ :	Stima fondata sulla media delle entrate nel quinquennio 2014–2018 5	-5
Abolizione della tassa di bollo sui premi per le assicurazioni sulla vita ¹ :	Media delle entrate nel quinquennio 2014–2018 24	-24
Totale progetto 2		-219
¹ Base 2018, presunto aumento delle entrate fiscali: 0% p.a.		

Per il progetto preliminare 3, la cui entrata in vigore sarà successiva al progetto preliminare 2 (verosimilmente 1° gennaio 2023), le minori entrate fiscali sono staticamente stimate per il 2023 come segue:

Stima statica delle riperussioni finanziarie del progetto preliminare 3		
Provvedimento	Entrate su cui si basa la stima delle perdite fiscali in mio. franchi	Stima delle perdite fiscali in mio. franchi
Abolizione della tassa di negoziazione sui rimanenti titoli esteri ¹ :	Media delle entrate nel quinquennio 2014–2018, dedotta la stima degli introiti della tassa di negoziazione su obbligazioni estere con una durata contrattuale residua inferiore a 1 anno 1043	-1043
Abolizione della tassa di bollo sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio ² :	Entrate 2018 690	-743
Totale progetto 3		-1786
¹ Base 2018, presunto aumento delle entrate fiscali: 0% p.a.		
² Base 2018, presunto aumento delle entrate fiscali: 1,5% p.a.		

La riduzione strutturale delle entrate che deriva dalla soppressione della tassa di negoziazione e della tassa sui premi di assicurazione deve essere compensata. Nel quadro del freno all'indebitamento, la compensazione è possibile in linea di massima sia sul versante delle entrate (maggiori entrate) sia su quello delle uscite (minori uscite).

Questa considerazione puramente statica deve essere completata da una prospettiva dinamica, dato che la soppressione delle tasse di bollo dà impulso alla crescita, impulso che, sempre che provenga da un miglioramento in sintonia con l'obiettivo di efficienza, si sviluppa solo lentamente nel quadro del processo di accumulo di capitale e, a breve termine, contribuisce in misura limitata a compensare le minori entrate. Se deriva invece da un miglioramento in sintonia con l'obiettivo di competitività della piazza finanziaria, gli effetti di crescita si manifestano più rapidamente.

Anche a lungo termine, le minori entrate statiche provocate dalla soppressione della tassa di negoziazione e della tassa sui premi di assicurazione sono compensate solo in parte dagli effetti di crescita. Tuttavia, la soppressione delle tasse di bollo e gli effetti di crescita si ripercuotono positivamente sulle assicurazioni sociali.

Nel suo studio²⁸ il BAK ha simulato l'evoluzione dinamica delle entrate nell'arco del decennio successivo all'abolizione della tassa di negoziazione tenendo però conto anche delle ripercussioni della riforma dell'imposta preventiva (passaggio dal principio del debitore a quello dell'agente pagatore). È giunto alla conclusione che al termine di tale periodo le perdite fiscali della Confederazione saranno compensate per metà. I Cantoni e i Comuni invece trarranno vantaggio da queste riforme poiché vedranno aumentare gli introiti di altre imposte.

In caso di aumento dei tassi d'interesse, inoltre, ulteriori perdite fiscali potrebbero risultare dalla riduzione degli introiti dell'imposta sul reddito laddove gli investitori decidessero di modificare la composizione del loro portafoglio sostituendo i prodotti a ricavi imponibili con assicurazioni di capitale esenti da imposta.

4.2.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Per quanto riguarda il carico di lavoro complessivo dell'AFC concernente il controllo e la riscossione, la soppressione della tassa di negoziazione e della tassa sui premi di assicurazione non è di grande rilevanza; non vi sono pertanto ripercussioni sull'effettivo del personale. Le risorse che si liberano saranno impiegate in settori che finora non hanno potuto essere controllati a sufficienza.

4.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

La partecipazione dei Cantoni alle entrate generate dalle tasse di bollo è già stata soppressa il 1° gennaio 1986. Da allora, i Cantoni e i Comuni non sono più direttamente interessati dalla soppressione delle tasse di bollo. Potrebbero tuttavia subire ripercussioni indirette se la Confederazione, per compensare le minori entrate dovute alla soppressione della tassa di negoziazione e della tassa sui premi di assicurazione, decidesse di ridurre le voci di spesa a essi destinate.

²⁸ BAK economic intelligence (2019): pagg. 4 e 58

A lungo termine, i Cantoni e i Comuni beneficiano indirettamente delle maggiori entrate generate dalle imposte sull'utile, sul reddito e sul patrimonio, che sono la conseguenza degli effetti di crescita scaturiti dalla soppressione delle tasse di bollo.

Anche i Cantoni e i Comuni potrebbero tuttavia registrare una riduzione degli introiti dell'imposta sul reddito se gli investitori dovessero modificare la composizione del loro portafoglio sostituendo i prodotti a ricavi imponibili con assicurazioni di capitale esenti da imposta.

5 Diritto comparato e rapporto con il diritto europeo

5.1 Tassa di negoziazione

Nell'Unione europea (UE) non vi sono direttive concernenti la tassa di negoziazione. Conformemente all'articolo 6 capoverso 1 lettera a della direttiva 2008/7/CE del Consiglio, del 12 febbraio 2008, concernente le imposte indirette sulla raccolta di capitali²⁹, gli Stati membri possono applicare imposte sui trasferimenti di valori mobiliari, rimosse forfettariamente o no. Tuttavia, la maggior parte degli Stati europei non si avvale di questa possibilità.

A seguito della crisi che ha colpito il settore finanziario, l'UE sta discutendo l'introduzione di una tassa sulle transazioni finanziarie. Alla fine del 2018 Germania e Francia hanno lanciato la proposta di una tassa europea. Se e quando sarà introdotta nell'UE una tassa sulle transazioni finanziarie non è ancora stato deciso.

5.2 Tassa sui premi per l'assicurazione di cose e del patrimonio

La *Insurance Premium Tax* (IPT; chiamata anche imposta sulle assicurazioni) è riscossa in quasi tutta l'Europa. I tassi oscillano tra l'1,5 e il 34,5 per cento in funzione del ramo assicurativo e del Paese³⁰. In seno all'UE, il diritto d'imposizione relativo all'IPT spetta allo Stato in cui sono localizzati i rischi (principio della localizzazione dei rischi), a prescindere da quale Stato incassa i premi.

Il concetto di tassa di bollo svizzera sui premi di assicurazione si basa principalmente sul fatto che le parti nel contratto di assicurazione sono svizzere. A differenza degli Stati europei, esso non tiene conto – fatta eccezione per l'articolo 22 LTB – del luogo in cui si trova il rischio assicurato. Per i rapporti di assicurazione internazionali, questi sistemi d'imposizione diversi possono condurre a una doppia imposizione.

²⁹ GU L 46 del 21.2.2008, pag. 11; modificata dalla direttiva 2013/13/CE, GU L 141 del 28.5.2013, pag. 30.

³⁰ Si veda: *Insurance Europe, Indirect taxation on insurance contracts in Europe*, maggio 2018, all'indirizzo:
<https://www.bvwm.be/?q=fr/system/files/Insurance%20Europe2018.pdf>.

5.3 Tassa sui premi per le assicurazioni sulla vita

In Europa, solo alcuni Stati riscuotono un'IPT sulle assicurazioni sulla vita. Le aliquote oscillano tra lo 0,3 e l'11 per cento³¹.

Un contraente domiciliato in Svizzera è soggetto unicamente alla tassa di bollo svizzera; diversamente da quanto avviene per l'assicurazione del patrimonio, la doppia imposizione è dunque esclusa per le assicurazioni sulla vita. Se un contraente domiciliato all'estero conclude un'assicurazione a premio unico con una compagnia di assicurazioni in Svizzera, il pagamento del premio non è soggetto alla tassa di bollo (eccezione prevista all'art. 22 a^{ter} LTB). Anche una doppia imposizione del contraente straniero è quindi esclusa.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

La base costituzionale concernente la riscossione della tassa di bollo è stata rielaborata nell'ambito della nuova Costituzione federale. Figura nell'articolo 132 capoverso 1 Cost. e ha il tenore seguente:

«La Confederazione può riscuotere una tassa di bollo sui titoli, sulle quietanze di premi d'assicurazione e su altri documenti delle operazioni commerciali; ne sono eccettuati i documenti delle operazioni fondiari e ipotecarie.»

L'imposizione dei titoli concernenti transazioni immobiliari e ipotecarie rientra pertanto nell'ambito di competenza dei Cantoni.

Per sopprimere parzialmente o interamente le varie tasse di bollo non è necessario modificare la Costituzione, dato che l'articolo 132 capoverso 1 Cost. costituisce una disposizione potestativa.

L'articolo 132 Cost. sancisce una competenza concorrente della Confederazione e dei Cantoni, secondo cui i Cantoni mantengono una determinata competenza fintanto che la Confederazione non ne fa uso essa stessa. Se dopo aver esercitato una determinata competenza, la Confederazione vi rinuncia, i Cantoni possono nuovamente avvalersi della propria competenza. L'articolo 134 Cost. vieta ai Cantoni e ai Comuni di assoggettare fiscalmente oggetti che la legislazione federale dichiara *esenti da imposta*. Rinunciare a esercitare (ulteriormente) la competenza in materia di riscossione delle tasse di bollo non equivale tuttavia a una dichiarazione di esenzione fiscale ai sensi dell'articolo 134 Cost.

³¹ Cfr. nota 30

6.2

Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Sul piano internazionale, la Svizzera non ha l'obbligo di percepire una tassa di negoziazione o una tassa sui premi di assicurazione. L'abolizione delle diverse tasse di bollo non è quindi contraria agli impegni internazionali della Svizzera.