

15.410

Iniziativa parlamentare

Inserire in modo permanente l'aliquota speciale IVA per le prestazioni del settore alberghiero

Rapporto esplicativo della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale

del 25 ottobre 2016

Compendio

Il presente progetto preliminare è volto a inserire in modo permanente l'aliquota speciale dell'imposta sul valore aggiunto limitata nel tempo per le prestazioni del settore alberghiero prevista dall'articolo 25 capoverso 4 della legge sull'IVA.

L'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero era stata introdotta nel 1996 con validità limitata nel tempo per ovviare alla difficile situazione economica in cui era venuto a trovarsi il settore del turismo. Prorogata a cinque riprese, rimarrà in vigore fino alla fine del 2017.

La maggioranza della Commissione riconosce le difficoltà del settore alberghiero dovute al rapido cambiamento strutturale e alle fluttuazioni dei tassi di cambio. Dopo cinque proroghe, chiede che l'aliquota speciale venga inserita nella legge in modo permanente. In questo modo intende dare la certezza al settore alberghiero che l'aliquota speciale non verrà soppressa in un prossimo futuro. Una minoranza chiede che l'aliquota speciale venga prorogata fino alla fine del 2020.

Rapporto

1 Genesi del progetto

Conformemente all'articolo 25 capoverso 4 della legge del 12 giugno 2009 sull'IVA (LIVA), le prestazioni nel settore alberghiero sono soggette a un'aliquota speciale del 3,8 per cento fino al 31 dicembre 2017.

L'11 marzo 2015 il consigliere nazionale Dominique de Buman ha presentato l'iniziativa parlamentare 15.410 «Inserire in modo permanente l'aliquota speciale IVA per le prestazioni del settore alberghiero» per richiedere che, dopo cinque proroghe a tempo determinato, l'aliquota speciale venga inserita definitivamente nel testo della legge. Nella seduta del 18 gennaio 2016, con 14 voti contro 8 e 1 astensione, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deliberato di dare seguito all'iniziativa. Il 18 agosto 2016 la Commissione omologa del Consiglio degli Stati (CET-S) si è allineata a tale decisione con 9 voti favorevoli, 0 contrari e 3 astensioni, pur riservandosi, a maggioranza, di approvare solo una proroga e non un inserimento permanente dell'aliquota speciale nella legge. In seguito la Segreteria della Commissione è stata incaricata di elaborare, insieme ai servizi dell'Amministrazione, un progetto di atto normativo da sottoporre alla CET-N. Il 25 ottobre 2016 la CET-N ha approvato un progetto preliminare con 16 voti favorevoli, 0 contrari e 8 astensioni e ha aperto la consultazione.

2 Punti essenziali del progetto

2.1 Situazione iniziale

2.1.1 Diritto vigente

L'ordinanza concernente l'imposta sul valore aggiunto è entrata in vigore il 1° gennaio 1995. La vecchia Costituzione federale prevedeva, nelle disposizioni transitorie dell'articolo 8^{ter}, la possibilità per la Confederazione di stabilire per via legislativa un'aliquota IVA inferiore per determinate prestazioni turistiche fornite sul territorio svizzero¹. Questa possibilità era vincolata a due condizioni: da un lato le prestazioni assoggettate all'aliquota ridotta dovevano essere in ampia misura fruite da stranieri, condizione adempiuta nel settore alberghiero; d'altro lato, la misura doveva essere necessaria per garantire la competitività del ramo economico in questione. La situazione critica in cui versava il settore del turismo svizzero a metà degli anni Novanta indusse il Consiglio federale a proporre l'introduzione, a titolo di misura provvisoria valida non oltre la fine del dicembre 2011, di un'aliquota

¹ Con l'adozione del nuovo regime finanziario nel novembre 2004 è stato sancito nella Costituzione federale che la LIVA può prevedere un'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero (art. 130 cpv. 2 Cost.).

speciale IVA applicabile alle prestazioni in questione. Le Camere federali approvarono la proposta nella sessione primaverile del 1996.

In seguito, l'Assemblea federale prorogò a cinque riprese l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero:

- 1) fino al 31 dicembre 2003 (introduzione dell'aliquota speciale nella LIVA in data 1.1.2001);
- 2) fino al 31 dicembre 2006 (modifica del 20.6.2003);
- 3) fino al 31 dicembre 2010 (modifica del 16.12.2005);
- 4) fino al 31 dicembre 2013 (modifica del 12.6.2009);
- 5) fino al 31 dicembre 2017 (modifica del 21.6.2013).

In occasione dell'ultima proroga dell'aliquota speciale il Parlamento ha discusso un nuovo messaggio del Consiglio federale (08.053 messaggio aggiuntivo), nel quale si prevedeva di mantenere in vigore solo due aliquote IVA e di applicare l'aliquota ridotta alle prestazioni del settore alberghiero. La proroga dell'aliquota speciale doveva fungere da soluzione temporanea. Alla fine, tuttavia, il cosiddetto modello a due aliquote è stato respinto da entrambe le Camere. Attualmente l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero ammonta al 3,8 per cento (l'aliquota normale ammonta all'8 % e l'aliquota ridotta al 2,5 %). In caso di un eventuale mantenimento dopo il 31 dicembre 2017, tale aliquota verrà probabilmente modificata, da un lato, a causa dell'aumento dello 0,1 per cento dell'aliquota d'imposta approvato dal Popolo nell'ambito del progetto FAIF a febbraio 2014 e, dall'altro, a seguito dell'abolizione dell'incremento dello 0,2 per cento per il finanziamento aggiuntivo dell'assicurazione per l'invalidità (AI) che scadrà il 31 dicembre 2017. Non è ancora chiaro se nell'ambito della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 (14.088) si procederà a un ulteriore innalzamento delle aliquote IVA. Se così non fosse, dal 1° gennaio 2018 verrebbe applicata un'aliquota speciale del 3,7 per cento.

2.1.2 Situazione attuale del settore alberghiero

Secondo i dati del conto satellite del turismo allestito dall'Ufficio federale di statistica (UST)², nel 2014 il settore del turismo ha generato circa il 2,8 per cento del valore aggiunto lordo creato dall'insieme dell'economia nazionale e ha occupato circa il 4,3 per cento della forza lavoro in Svizzera. Inoltre, le statistiche illustrano chiaramente la particolare importanza che il settore alberghiero riveste nel settore del turismo. Nel 2014 esso ha prodotto il 23 per cento del valore aggiunto lordo generato dal turismo (ossia 4,1 mia. fr.) e ha fornito il 20 per cento degli impieghi a esso legati (34 900 impieghi).

Il numero delle persone attive occupate nel settore alberghiero, che include anche quello paralberghiero, è in calo da anni; nel 2015 tale dato, convertito in equivalenti

² <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/10/02/blank/key/01.html>

a tempo pieno, è risultato di circa l'11 per cento inferiore rispetto a quello del 2008. Nello stesso periodo anche il numero di pernottamenti in alberghi effettuati da turisti stranieri è sceso dell'11 per cento. Una tendenza opposta è stata invece evidenziata per quanto riguarda i turisti svizzeri il cui numero di pernottamenti dal 2008 al 2015 è aumentato dell'1,5 per cento circa. Complessivamente è stata rilevata, quindi, una contrazione del numero di pernottamenti vicina al 6 per cento. Le flessioni più marcate del numero dei pernottamenti in alberghi sono state avvertite nei Grigioni (-24,4 %), nel Vallese (-18,6 %) e in Ticino (-18,3 %). Per contro nelle grandi città sono stati registrati aumenti.

Il quadro qui delineato mostra che il settore alberghiero è sottoposto a notevoli pressioni. A essere colpite sono in particolare le strutture ubicate nelle regioni turistiche tradizionali delle Alpi. I fattori che incidono maggiormente su tale evoluzione negativa sono i deficit strutturali, la crisi finanziaria globale collegata a uno sviluppo congiunturale stentato in importanti Paesi d'origine e il forte apprezzamento del franco svizzero. In relazione a quest'ultimo aspetto, uno studio realizzato dal Centro di ricerche congiunturali del PF di Zurigo (KOF) mostra come il ramo del turismo svizzero, in generale, e il settore alberghiero, in particolare, siano oltremodo sensibili alle variazioni del tasso di cambio³.

Nello studio relativo alla performance della piazza turistica Svizzera dal 2000 al 2015, BAKBASEL sottolinea che la stessa è stata inferiore alla media. Di conseguenza la domanda di turismo non è riuscita a tenere il passo con lo sviluppo dei Paesi limitrofi. Anche le cifre che riguardano i tassi d'occupazione e la popolazione attiva nel settore indicano che la Svizzera ha ottenuto risultati meno brillanti rispetto ai Paesi di riferimento. Secondo lo studio un problema chiave dell'economia turistica elvetica è costituito dalla competitività dei prezzi. Le differenze di prezzo sono da ricondurre in particolare ai costi più elevati delle prestazioni anticipate e del lavoro. Un'ulteriore debolezza del settore turistico elvetico è costituita, da un lato, dalle dimensioni modeste delle strutture ricettive e, dall'altro, dal fatto che più di un albergo su due non è classificato. La piazza turistica svizzera si presenta, invece, particolarmente solida da altri punti di vista: da un confronto a livello internazionale la forza lavoro risulta essere per esempio ben qualificata e il mercato del lavoro molto flessibile⁴.

La Svizzera occupa regolarmente i primi posti nell'indice «Travel & Tourism Competitiveness» del Forum economico mondiale (WEF)⁵, più precisamente il primo nel 2013 e il sesto nel 2015. Occorre tuttavia notare a tale proposito che questo indice si fonda su numerosi indicatori di cui solo una piccola parte concerne direttamente il settore alberghiero.

³ Abrahamsen, Yngve e Simmons-Süer, Banu (2011), *Die Wechselkursabhängigkeit der Schweizer Wirtschaft*, Studi KOF n. 24

⁴ BAKBASEL (2016), *Benchmarking Turismo – Il settore turistico svizzero nel confronto internazionale*, Rapporto sul «Programma di benchmarking internazionale per il turismo svizzero: fase di progetto 2014–2015».

⁵ <http://reports.weforum.org/travel-and-tourism-competitiveness-report-2015/>

2.1.3 L'imposta sul valore aggiunto nel confronto europeo

La Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto (Direttiva IVA, Direttiva 2006/112/CE) prescrive agli Stati membri, nel titolo VIII, di applicare un'aliquota normale non inferiore al 15 per cento (art. 97 cpv. 1 Direttiva 2006/112/CE). Il 25 maggio 2016 il Consiglio dell'UE ha prorogato questa prescrizione fino al termine del 2017⁶. È possibile, ma non obbligatoria, l'applicazione di una o due aliquote ridotte (art. 98 Direttiva 2006/112/CE). Tali aliquote non possono essere inferiori al 5 per cento, benché numerose disposizioni transitorie limitate nel tempo autorizzino gli Stati membri ad applicare aliquote inferiori. Le aliquote ridotte possono essere di principio applicate soltanto alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi menzionate in modo esplicito nell'allegato III della Direttiva 2006/112/CE, quali l'«alloggio fornito da alberghi e simili, compresi gli alloggi per vacanze e l'affitto di posti per campeggio e di posti per roulotte» (n. 12 dell'allegato III).

Come si evince dalla tabella in allegato, le prestazioni del settore alberghiero soggiacciono a un'aliquota IVA ridotta nella maggior parte dei Paesi europei. Fanno eccezione soltanto la Danimarca, la Gran Bretagna e la Slovacchia. In tutti i Paesi, salvo il Lussemburgo, l'aliquota ridotta è però nettamente superiore al 3,8 per cento attualmente applicato in Svizzera. Nei Paesi limitrofi, per esempio, i pernottamenti in albergo sono assoggettati all'aliquota del 7 per cento in Germania e in Francia e addirittura del 10 per cento in Italia e in Austria.

2.2 Deliberazioni della Commissione

La CET-N chiede di entrare in materia sul progetto preliminare in quanto non intende restare a osservare passivamente lo scadere dell'aliquota speciale per le prestazioni nel settore alberghiero mentre il settore del turismo si trova in una fase critica. In seguito alla bocciatura in Parlamento sia del modello dell'aliquota unica proposto dal Consiglio federale sia di quello a due aliquote è sorto l'interrogativo a sapere come si debba procedere con la terza aliquota d'imposta sul valore aggiunto.

2.2.1 Proposta della maggioranza

La maggioranza (risultato della votazione della Commissione: 14 voti contro 11) della CET-N chiede che l'aliquota speciale venga inserita in modo permanente nella legge sull'IVA, ritenendo che dopo cinque proroghe sia giunto il momento di offrire una sicurezza di pianificazione al settore. La Costituzione (art. 130 cpv. 2) consente alla legge di prevedere l'applicazione, a tempo determinato o in modo permanente,

⁶ Direttiva (UE) 2016/856 del Consiglio, del 25.5.2016, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto, per quanto riguarda la durata dell'obbligo di applicazione di un'aliquota normale minima, GU L 142 del 31.5.2016, pag. 12.

di un'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero. Dopo 20 anni di concessione di un'aliquota speciale provvisoria quest'ultima potrebbe logicamente essere inserita nella legge in modo permanente.

La maggioranza della Commissione interpreta l'aliquota speciale come un supporto per un settore interessato da una rapida trasformazione strutturale e permanentemente esposto a una forte concorrenza internazionale.

A causa della sua dipendenza dalla clientela estera, il sostegno al settore alberghiero è considerato una promozione dell'esportazione. Il forte deprezzamento dell'euro nei confronti del franco iniziato nel 2009 e culminato con l'abolizione del corso minimo euro/franco operata dalla Banca nazionale svizzera a gennaio 2015 aveva determinato un crollo della domanda di prestazioni del settore alberghiero da parte dei Paesi europei. In seguito al voto favorevole espresso dai cittadini britannici nei confronti dell'uscita dall'UE (Brexit), anche la sterlina britannica ha subito una sensibile svalutazione (cfr. n. 2.1.2). L'inserimento dell'aliquota speciale nella legge dà inoltre al settore la sicurezza di non doversi preparare a un nuovo aumento dell'imposta sul valore aggiunto. In caso contrario la Commissione teme che si debba far fronte a un crollo ancora più drastico del settore alberghiero svizzero, a perdite ancora più massicce di posti di lavoro e, infine, a una diminuzione delle entrate fiscali. Il numero delle strutture alberghiere è in costante flessione dal 2005; non diversa è la situazione sul fronte dei posti di lavoro che hanno però iniziato a calare già negli anni Novanta.

2.2.2 Proposta della minoranza

Anche secondo la minoranza della CET-N (Schneeberger, Bertschy, Birrer-Heimo, Gössi, Jans, Leutenegger Oberholzer, Lüscher, Marra, Schelbert, Walti) è necessario mantenere l'aliquota speciale, anche se a tempo determinato, fino alla fine del 2020⁷. Questa limitazione temporale costituirebbe per il settore alberghiero un'opportunità per affrontare la crisi con misure strutturali. La minoranza della CET-N si dice consapevole del cambiamento strutturale che questo settore sta attraversando e della necessità di fornire risposte innovative. Il settore deve disporre di tempo sufficiente e non essere messo ulteriormente sotto pressione dalla prospettiva di un aumento di 200 milioni del gettito fiscale da un anno all'altro.

La minoranza esclude la possibilità di un inserimento permanente dell'aliquota speciale nella legge in quanto ritiene che l'odierno trattamento di favore riservato a un singolo settore sia sostanzialmente iniquo e rappresenti una politica strutturale che non tiene conto di altri settori altrettanto penalizzati dalla debolezza dell'euro. In quanto strumento di politica strutturale, l'aliquota speciale dovrebbe pertanto essere sottoposta a controlli regolari ed essere sotto osservazione a livello politico. Questo in particolare anche perché l'aliquota speciale non ha aiutato il settore alberghiero a

⁷ L'aliquota speciale è prorogabile soltanto fino alla fine del 2020 perché la Costituzione attribuisce alla Confederazione la facoltà di riscuotere l'imposta sul valore aggiunto soltanto fino a tale data (art. 196 n. 14 cpv. 1 Cost.). Solo nel quadro del nuovo ordinamento finanziario 2021 (16.053) questa facoltà sarà verosimilmente rinnovata fino al 2035.

risolvere i suoi problemi, nemmeno dopo 20 anni. A lungo termine bisognerebbe trovare un'altra soluzione.

La minoranza è dell'opinione che entro il prossimo termine si debba riflettere se si intende continuare a rinunciare al gettito fiscale di 200 milioni di franchi che la Confederazione perde a causa dell'aliquota speciale. Nel contempo, la minoranza tiene a ricordare il piano finanziario 2018–2020 del Consiglio federale, che prevede ogni anno maggiori entrate di 200 milioni di franchi grazie all'abrogazione dell'aliquota speciale. Fino al 2020 il mantenimento dell'aliquota speciale va quindi a scapito di altri compiti statali (vedi n. 4.1).

3 Commento alle singole disposizioni

3.1 Proposta della maggioranza

Art. 25 Aliquote d'imposta

Capoverso 4: la validità temporale dell'aliquota speciale dell'imposta sulle prestazioni del settore alberghiero (attualmente fissata al 3,8 %) è limitata al 31 dicembre 2017. A prescindere dall'abrogazione della validità temporale il testo della legge non subisce altre modifiche. Qualora, invece, l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS previsto dal 1° gennaio 2018 nell'ambito della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 (14.088) non potesse essere attuato, a partire dalla stessa data l'aliquota speciale scenderebbe al 3,7 per cento.

3.2 Proposta della minoranza

Art. 25 Aliquote d'imposta

Capoverso 4: la validità temporale dell'aliquota speciale dell'imposta sulle prestazioni del settore alberghiero (attualmente fissata al 3,8 %) è limitata al 31 dicembre 2017. Tale validità viene prorogata di altri 3 anni, fino al 31 dicembre 2020. Il testo della legge non subisce altre modifiche. Qualora, invece, l'aumento dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS previsto dal 1° gennaio 2018 nell'ambito della riforma della previdenza per la vecchiaia 2020 (14.088) non potesse essere attuato, a partire dalla stessa data l'aliquota speciale scenderebbe al 3,7 per cento.

4 Riperussioni

4.1 Riperussioni finanziarie e sul personale

Abrogare l'aliquota speciale e applicare alle prestazioni del settore alberghiero l'aliquota normale dell'8 per cento comporterebbe un aumento del gettito dell'IVA di circa 200 milioni di franchi all'anno. Considerati in particolare i periodi contabili trimestrali e semestrali, gli effetti dell'abrogazione dell'aliquota speciale si farebbero sentire con un certo ritardo. Nel 2018 verrebbe incassato soltanto il 73 per

cento del maggior gettito dell'anno intero; l'incasso della totalità degli introiti supplementari annuali si realizzerebbe solo a partire dal 2019.

I maggiori introiti derivanti dall'abrogazione dell'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero sono stati iscritti nel piano finanziario 2018–2020. Un inserimento definitivo o una proroga con validità temporale dell'aliquota speciale comporterebbe pertanto un peggioramento della situazione delle finanze federali che, a causa del freno all'indebitamento, dovrebbero essere compensate da tagli sul fronte delle uscite.

L'attuazione dell'iniziativa parlamentare non avrebbe ripercussioni sul personale in quanto si assisterebbe semplicemente a un consolidamento o a un prolungamento dello *status quo*.

4.2 Attuabilità

Tanto l'inserimento definitivo quanto la proroga dell'aliquota speciale non pongono nuovi problemi per l'esecuzione.

5 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Poiché la Svizzera non è membro dell'UE e non ha ripreso la Direttiva sul sistema di imposta sul valore aggiunto applicabile nell'UE 2006/112/CE⁸, tale direttiva non si applica in Svizzera. La Svizzera può continuare a determinare in modo autonomo il suo ordinamento in materia di imposta sul valore aggiunto. Gli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE riguardano l'IVA soltanto nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria. Queste disposizioni non sono interessate dal progetto qui in esame.

Occorre inoltre menzionare il Trattato del 28 ottobre 1994⁹ tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein concernente l'imposta sul valore aggiunto nel Principato del Liechtenstein. In virtù di questo Trattato, il Principato del Liechtenstein – che assieme alla Svizzera costituisce un unico territorio doganale – riprende la legislazione svizzera in materia di imposta sul valore aggiunto. L'obiettivo del Trattato è di garantire una normativa, un'interpretazione e un'esecuzione uniformi dell'imposta sul valore aggiunto in entrambi i Paesi. Questo Trattato conserva la sua validità anche dopo la riforma della legislazione svizzera in materia di imposta sul valore aggiunto, sempre che non venga denunciato da una delle due Parti contraenti. Conformemente al Trattato, il Principato del Liechtenstein dovrà adeguare la sua legislazione in materia di imposta sul valore aggiunto alla revisione della LIVA svizzera.

⁸ GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

⁹ RS **0.641.295.142**

Inoltre, tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania vige il Trattato del 23 novembre 1964¹⁰ sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero. Secondo questo Trattato, nel Comune germanico di Büsingen si applica l'imposta svizzera sul valore aggiunto; in altri termini la Svizzera riscuote anche sul territorio del Comune di Büsingen l'IVA sulle importazioni e sulle prestazioni ivi fornite. In compenso la Svizzera partecipa con un quota del suo gettito di imposta sul valore aggiunto agli oneri speciali del Comune di Büsingen e della sua popolazione. Il Trattato conserva la sua validità anche dopo la riforma della legislazione svizzera in materia di imposta sul valore aggiunto sempre che non venga denunciato da una delle parti contraenti.

6 Costituzionalità e legalità

L'articolo 130 Cost. rappresenta la base costituzionale per l'aliquota speciale conformemente al decreto federale del 19 marzo 2004 concernente un nuovo regime finanziario. Per l'imposizione delle prestazioni del settore alberghiero, la legge può stabilire un'aliquota superiore a quella ridotta e inferiore a quella normale (art. 130 cpv. 2 Cost.).

¹⁰ RS **0.613.112.136**

Imposizione delle prestazioni del settore alberghiero nell'UE

Stato membro	Aliquota normale	Prestazioni alberghiere
Belgio	21	6
Bulgaria	20	9
Repubblica Ceca	21	15
Danimarca	25	25
Germania	19	7
Estonia	20	9
Irlanda	23	9
Grecia	23	13
Spagna	21	10
Francia	20	10
Croazia	25	13
Italia	22	10
Cipro	19	9
Lettonia	21	12
Lituania	21	9
Lussemburgo	17	3
Ungheria	27	18
Malta	18	7
Paesi Bassi	21	6
Austria	20	13 ^a
Polonia	23	8
Portogallo	23	6
Romania	20	9
Slovenia	22	9,5
Slovacchia	20	20
Finlandia	24	10
Svezia	25	12
Regno Unito	20	20

^a Dal 1° maggio 2016

Fonte: Commissione europea, Fiscalità e unione doganale, 1° gennaio 2016, aliquota dell'IVA applicata negli Stati membri dell'UE (https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_fr.pdf).