

05.428

**Iniziativa parlamentare
Imposta sul valore aggiunto. Aliquota speciale per le
prestazioni nel settore alberghiero. Proroga**

**Rapporto della Commissione dell'economia
e dei tributi del Consiglio degli Stati**

del 6 settembre 2005

Onorevoli presidente e consiglieri,

con il presente rapporto vi sottoponiamo un progetto di modifica della legge federale del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone all'unanimità di approvare il progetto di legge allegato.

6 settembre 2005

In nome della Commissione:

Il presidente, Eugen David

Rapporto

1 Genesi del progetto

Conformemente all'articolo 36 capoverso 2 della legge federale del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto (legge sull'IVA, LIVA), le prestazioni nel settore alberghiero soggiacciono, fino al 31 dicembre 2006, a un'aliquota speciale del 3,6 per cento.

In occasione della seduta del 23 maggio 2005, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati (CET-S) ha esaminato l'opportunità di prorogare ulteriormente l'applicazione di tale aliquota speciale.

In seguito a una discussione approfondita, la CET-S ha deciso, conformemente all'articolo 109 capoverso 3 della legge sul Parlamento (LParl), di elaborare un'iniziativa di commissione volta a prorogare nuovamente, fino alla fine di dicembre 2010, l'applicazione di un'aliquota speciale del 3,6 per cento per le prestazioni nel settore alberghiero. Il 22 agosto 2005, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha aderito a tale decisione. Il progetto di legge, elaborato congiuntamente dalla Segreteria della Commissione e dai servizi dell'Amministrazione, è stato approvato dalla CET-S all'unanimità il 6 settembre 2005.

2 Grandi linee 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 prevedeva, nelle disposizioni transitorie dell'articolo 8^{ter}, la possibilità per la Confederazione di fissare, in via legislativa, un'aliquota inferiore d'imposta sul valore aggiunto per determinate prestazioni turistiche fornite sul territorio svizzero. La riduzione dell'aliquota d'imposta sulla cifra d'affari era tuttavia possibile a due condizioni: in primo luogo le prestazioni dovevano essere consumate in larga misura da stranieri e secondariamente una situazione concorrenziale doveva giustificarla. Quando il ramo alberghiero, la cui clientela è composta in media per il 60 per cento di cittadini stranieri, negli anni Novanta ha dovuto far fronte a una situazione critica, il Consiglio federale ha proposto alle Camere di adottare un decreto federale in questa direzione. Approvato dalle Camere nella sessione primaverile del 1996, tale decreto istituiva, per una durata di cinque anni, fino al più tardi al 31 dicembre 2001, un'aliquota speciale del 3 per cento per le prestazioni nel settore alberghiero (ossia alloggio con prima colazione). Il decreto è entrato in vigore nell'ottobre 1996.

Nel quadro delle deliberazioni relative alla legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto, nel 1998 è stato deciso di prorogare la durata di validità dell'aliquota speciale. Con la nuova legge sull'IVA, in vigore dal 1° gennaio 2001, le Camere federali hanno confermato nell'articolo 36 capoverso 2 LIVA l'aliquota speciale per prestazioni nel settore alberghiero. Essa è del 3,6 per cento, mentre

l'aliquota normale si situa al 7,6 per cento. La scadenza della validità è stata fissata al 31 dicembre 2003.

Grazie a un'iniziativa parlamentare della Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati, la validità dell'aliquota speciale per prestazioni nel settore alberghiero è in seguito ancora stata prorogata fino al 31 dicembre 2006. All'origine di tale decisione vi era la constatazione che il ramo alberghiero svizzero si trovava ancora in una fase di ristrutturazione (cfr. rapporto e proposta della CET-S del 3 maggio 2002, FF 2002 6530 segg.; legge federale del 20 giugno 2003, RU 2003 4351).

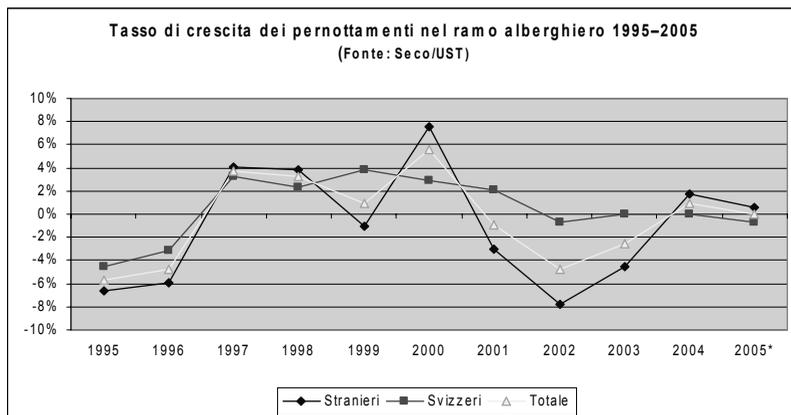
Dopo che nel novembre 2003 il popolo ha approvato in maniera assai netta il nuovo ordinamento finanziario (74 % dei suffragi e 25 Cantoni favorevoli), la Costituzione federale prevede la possibilità di fissare un'aliquota speciale dell'IVA per le prestazioni nel settore alberghiero (art. 130 cpv. 2 Cost.).

2.1.2 Sviluppi nel ramo alberghiero

Il settore alberghiero è uno dei settori chiave del turismo svizzero. Ne segue che l'evoluzione del ramo alberghiero incide direttamente sull'insieme del settore turistico e sui suoi innumerevoli fornitori. In Svizzera, i settori dipendenti dal turismo portano al valore aggiunto del Paese un contributo diretto dell'ordine del 3 per cento del prodotto interno lordo. Questo nel 2003 corrispondeva a circa 12,9 miliardi di franchi, di cui il 31 per cento sono stati generati direttamente dal settore alberghiero. Circa il 5 per cento della popolazione attiva svizzera è occupata nel settore del turismo, di cui un buon terzo, vale a dire 52 000 persone circa, nel ramo alberghiero.

La Svizzera è un Paese tradizionalmente turistico. Fino agli anni Ottanta ha occupato una posizione assai forte sul mercato mondiale. Alla fine del ventesimo secolo, la liberalizzazione dei mercati, insieme a una divisione internazionale del lavoro e a una crescita del benessere dei Paesi emergenti, ha dato vita a un mercato mondiale del turismo, moltiplicando le destinazioni. In Svizzera la domanda turistica è stagnata negli anni Ottanta prima di conoscere nel corso degli anni Novanta una profonda crisi. Tra il 1991 e il 1996 il numero dei pernottamenti è diminuito da 36 a 29 milioni.

Nel 1996 il settore turistico è uscito lentamente dalla crisi e dal 1997 il tasso di crescita dei pernottamenti è ritornato positivo. La frequentazione è aumentata fino a raggiungere i 34 milioni di pernottamenti nel 2000.



Già all'inizio del nuovo millennio la ripresa che aveva interessato l'intero settore del turismo svizzero era sparita. L'apprezzamento di circa il 10 per cento del franco svizzero in rapporto all'euro ha indebolito la competitività del settore a livello dei prezzi. Questo fattore, insieme alla difficile congiuntura in importanti Paesi di provenienza dei turisti, ha portato a un forte ridimensionamento della domanda dai Paesi dell'UE. A causa dell'insicurezza legata agli attacchi terroristici, i pernottamenti dei visitatori stranieri hanno inoltre subito un calo dell'8 per cento circa e fino al 14 per cento per i visitatori tedeschi.

L'industria alberghiera si sta rimettendo lentamente dallo shock dei primi anni 2000: è stato necessario attendere il 2004 perché ritrovasse un tasso di crescita positivo (+1 %). Le previsioni fino al 2007 sono positive ma prudenti. Permangono incertezze, soprattutto in rapporto con gli sviluppi in Germania. Nel caso in cui in questo Paese la precaria congiuntura continuasse a indebolirsi, occorrerà fare i conti con ripercussioni negative sul turismo in Svizzera.

La maggiore concorrenza nel ramo alberghiero in questi ultimi dieci anni ha portato a una ristrutturazione del settore. Gli alberghi con strutture e un'offerta superate, tra cui un gran numero di piccole imprese, hanno subito una pressione sempre più forte. Il numero di hotel è passato da 6300 nel 1992 a 5600 nel 2003. Parallelamente, il numero di letti per albergo è aumentato in media del 10 per cento e ha raggiunto le 46 unità per hotel.

2.1.3 Livello dei prezzi e dei salari

Lo studio di J. Kuster e P. Plaz «Tourismusdestination Schweiz: Preis- und Kostennunterschiede zwischen der Schweiz und der EU», realizzato nel 2003 su mandato del Segretariato di Stato dell'economia, mostra che una delle più grandi sfide per il turismo svizzero è costituita dalle importanti differenze di prezzo tra la Svizzera e

l'UE. Chiaramente la differenza di prezzo tra la Svizzera e l'UE interessa tutti i rami, ma nel turismo questo problema è più grave per diverse ragioni specifiche di questo ramo. In questi dieci anni la percentuale di visitatori stranieri negli alberghi della Svizzera si è relativamente stabilizzata, tra il 55 e il 60 per cento. Gli Svizzeri invece spendono mediamente il 53 per cento del loro budget vacanze all'estero. Il settore del turismo offre, in altri termini, una parte considerevole delle proprie prestazioni a clienti stranieri e, per quanto riguarda la clientela svizzera, subisce la forte concorrenza delle destinazioni turistiche estere. Il turismo è inoltre ampiamente tenuto a rifornirsi in Svizzera. La delocalizzazione di compiti a largo impiego di manodopera è difficilmente possibile dal momento che detto settore è per natura legato al territorio svizzero.

Ricordiamo inoltre che studi scientifici hanno messo in evidenza la forte sensibilità della domanda turistica alle variazioni dei tassi di cambio e quindi al fattore prezzo.

Le Camere federali si sono costantemente preoccupate dello sviluppo dell'industria turistica. Al fine di migliorare le strutture in questo settore, nel 2003 sono stati decisi provvedimenti di promozione mirati per il tramite di due decreti federali, uno relativo al finanziamento della promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo per il periodo 2003–2007, l'altro concernente il finanziamento della Società svizzera di credito alberghiero per il periodo 2003–2007 (FF 2003 6150, 6863). L'aliquota speciale dell'imposta sul valore aggiunto ha inoltre potuto contribuire al miglioramento della competitività a livello di prezzo.

2.1.4 Concorrenza europea

19 dei 25 Stati membri dell'UE hanno istituito un'aliquota speciale dell'IVA per il settore alberghiero. Il Regno Unito e la Germania non praticano aliquote speciali per il ramo alberghiero, mentre la Danimarca e la Slovacchia per l'IVA non applicano aliquote ridotte (tavola). Oltre a suddetta agevolazione fiscale, l'industria turistica beneficia dell'apporto di fondi pubblici in numerosi Paesi europei.

Tavola

Aliquote dell'imposta sul valore aggiunto nei diversi Paesi europei

Stato	Aliquota normale	Aliquota ridotta	Aliquota applicabile alle prestazioni nel settore alberghiero
Austria	20	10/12	10
Belgio	21	6/12	6
Cipro	15	5/0	5
Danimarca	25	–	25
Estonia	18	5	5
Finlandia	22	8/17	8
Francia	19,6	2,1/5,5	5,5
Germania	16	7	16
Grecia	18	4/8	8
Irlanda	21	4,8/13,5	13,5
Italia	20	4/10	10
Lettonia	18	5	5

Stato	Aliquota normale	Aliquota ridotta	Aliquota applicabile alle prestazioni nel settore alberghiero
Lituania	18	9/5/0	5
Lussemburgo	15	3/6/12	3
Malta	18	–	5
Paesi-Bassi	19	6	6
Polonia	22	3/7	7
Portogallo	19	5/12	5
Regno Unito	17,5	5	17,5
Repubblica ceca	19	5	5
Slovacchia	19	–	19
Slovenia	20	8,5	8,5
Spagna	16	4/7	7
Svezia	25	6/12	12
Ungheria	25	15	15

2.2 Introduzione di un'aliquota unica per l'IVA

La legge sull'IVA è stata introdotta nel 1995 e da allora si è sviluppata in un corpus normativo assai complesso di cui è difficile avere una visione d'insieme. Per questa ragione nell'estate 2005 il Consiglio federale ha dichiarato l'intenzione di presentare a medio termine una semplificazione radicale della legge sull'IVA. L'introduzione di un'aliquota unica per l'insieme delle operazioni imponibili e la soppressione delle 25 eccezioni attualmente esistenti non solo semplificheranno il sistema ma permetteranno di ridurre l'aliquota normale e questo grazie all'ampliamento della base imponibile IVA. La CET-S sostiene la volontà del Consiglio federale e ha depositato una mozione (05.3566 Mo. CET-S. Semplificazione dell'IVA e uniformazione delle aliquote) che va in questa direzione. Per accelerare i lavori di revisione ha parimenti depositato una seconda mozione (05.3565 Mo. CET-S. Limitazione a 5 anni degli esoneri dall'IVA), che chiede una limitazione nel tempo (5 anni) di tutte le eccezioni applicabili all'IVA.

2.3 Proposta della Commissione

La discussione intorno a un'ulteriore proroga dell'aliquota speciale per le prestazioni nel settore alberghiero si è svolta sullo sfondo della prevista revisione fondamentale della legge sull'IVA. La Commissione sostiene il Consiglio federale nella sua intenzione di voler semplificare il diritto vigente con l'introduzione di un'aliquota unica. Per non compromettere la riuscita di questi lavori, la Commissione ritiene che attualmente non si debbano introdurre nuovi esoneri o aliquote speciali né sopprime-

diretta con il pernottamento, indipendentemente dal fatto che siano comprese nel prezzo del pernottamento o fatturate separatamente dall'albergatore. Secondo la prassi dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) fanno parte di queste prestazioni accessorie (enumerazione esaustiva): prima colazione, pulizia della camera, messa a disposizione di biancheria da letto e asciugamani, utilizzazione di radio e televisione (senza TV a pagamento), fornitura di tende, roulotte, camper con elettricità, acqua calda e fredda ed eliminazione delle acque di scarico e dei rifiuti, utilizzazione degli impianti sanitari (ad eccezione delle lavatrici) nei camping. Sono parimenti imponibili all'aliquota speciale le prestazioni fornite nel perimetro dell'albergo che tutti i clienti possono chiedere senza supplemento di prezzo (ad es. campi di tennis, idromassaggio e altro). Le prestazioni rimanenti, vale a dire tutti i pasti, ad eccezione della prima colazione, soggiacciono all'aliquota normale oppure, in alcuni casi, all'aliquota ridotta.

Nel ramo alberghiero si offrono spesso combinazioni di prestazioni a un prezzo forfettario (arrangimenti con la mezza pensione o la pensione completa). In questi casi si suddividono le prestazioni in una categoria imponibile all'aliquota del 3,6 per cento «alloggio e prima colazione» e in una categoria «altre prestazioni». Per l'imposizione di questi arrangimenti il tenutario dell'albergo dispone sia del calcolo effettivo della parte concernente l'alloggio e della parte concernente il vitto sia del calcolo forfettario poiché, nella prassi, gli arrangimenti con la mezza pensione o la pensione completa sono offerti a un prezzo forfettario. Per questa ragione l'AFC ammette un calcolo forfettario della parte che concerne l'alloggio e della parte che concerne il vitto. Per la mezza pensione, il 75 per cento del prezzo dell'arrangiamento è imponibile all'aliquota del 3,6 per cento in quanto prestazione nel settore alberghiero e il 25 per cento di questo prezzo è imponibile al tasso del 7,6 per cento quale altra prestazione. Per la pensione completa, il 65 per cento del prezzo dell'arrangiamento è imponibile all'aliquota speciale del 3,6 per cento e il 35 per cento di tale prezzo è imponibile all'aliquota normale.

In linea di principio, tutte le imprese del ramo alberghiero e paraalberghiero beneficiano dell'aliquota speciale. Fanno parte del ramo alberghiero gli alberghi propriamente detti (hotel, alberghi con letti, garni, motel, pensioni di vacanza, aparthotel e navi-albergo fisse al molo) e gli stabilimenti termali (stabilimenti termali e di cura, sanatori d'altitudine, cliniche e stazioni idroterapiche). Il settore paraalberghiero comprende l'affitto di case e di appartamenti di vacanza, di camere, la gestione di ostelli della gioventù, di posti in dormitori e nei rifugi del CAS nonché l'affitto di posti per tende e roulotte nei campeggi, compreso l'affitto di tende e di roulotte.

4 Ripercussioni finanziarie

In rapporto allo stato attuale, con il mantenimento del diritto vigente che già prevede un'aliquota speciale del 3,6 per cento, dopo il 2006 non vi è da attendersi alcuna conseguenza finanziaria. Una parte delle prestazioni nel settore alberghiero, vale a dire l'alloggio con la prima colazione, è tassata a un'aliquota d'imposta inferiore all'aliquota normale del 7,6 per cento. Se la domanda rimanesse costante, il mancato guadagno che ne risulta, vale a dire le minori entrate rispetto a un'imposizione delle prestazioni del settore alberghiero all'aliquota normale, potrebbe aggirarsi attorno ai 140–150 milioni di franchi all'anno.

5

Relazione con il diritto europeo

Il progetto è compatibile con il diritto europeo a condizione che le direttive dell'Unione europea (UE) accordino agli Stati membri la possibilità di prevedere un'aliquota ridotta per l'«alloggio fornito da alberghi e simili, compresi gli alloggi per vacanze e l'affitto di posti per campeggi e di posti per roulotte» (sesta direttiva CE, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari – Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme, Gazzetta ufficiale n. L 145 del 13/06/1977 pag. 1 segg., art. 12 cpv. 3 lett. a in combinato disposto con l'allegato H [Elenco delle forniture di beni e delle prestazioni di servizi suscettibili di essere soggette ad aliquote ridotte dell'IVA]). Tuttavia l'aliquota ridotta non deve essere inferiore al 5 per cento negli Stati membri dell'UE (art. 12 cpv. 3 lett. a della sesta direttiva, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari).

6

Costituzionalità

Conformemente al decreto federale del 19 marzo 2004 concernente un nuovo ordinamento finanziario (FF 2004 1175), l'articolo 130 Cost. costituisce la base costituzionale dell'aliquota speciale: per l'imposizione delle prestazioni del settore alberghiero la legge può infatti stabilire un'aliquota superiore a quella ridotta e inferiore a quella normale (art. 130 cpv. 2 Cost.).

