

12.074

**Messaggio
concernente l'iniziativa popolare «Basta con l'IVA
discriminatoria per la ristorazione!»**

del 14 settembre 2012

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi trasmettiamo l'iniziativa popolare federale «Basta con l'IVA discriminatoria per la ristorazione!», che vi proponiamo di sottoporre al voto del Popolo e dei Cantoni, con la raccomandazione di respingerla.

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

14 settembre 2012 In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Eveline Widmer-Schlumpf
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Il Consiglio federale respinge senza controprogetto l'iniziativa popolare «Basta con l'IVA discriminatoria per la ristorazione!», poiché questa si spinge ben oltre l'obiettivo auspicato del trattamento equo tra la ristorazione e gli offerenti di take-away e comporta considerevoli minori entrate per la cassa della Confederazione. Un'attuazione sarebbe possibile solo con misure di compensazione nel sistema dell'imposta sul valore aggiunto, che aumenterebbero però rispetto allo status quo l'onere dell'imposta sul valore aggiunto per le economie domestiche a basso reddito.

Situazione iniziale

Oltre all'aliquota normale dell'8 per cento, l'imposta sul valore aggiunto prevede un'aliquota ridotta del 2,5 per cento e un'aliquota speciale del 3,8 per cento per le prestazioni del settore alberghiero, limitata fino alla fine del 2013. Come alla vendita di alimenti (comprese le bevande analcoliche), alle prestazioni take-away è applicata l'aliquota ridotta. Per contro, la somministrazione di alimenti nell'ambito di prestazioni della ristorazione è assoggettata all'aliquota normale quando il contribuente li prepara o li serve direttamente presso il cliente oppure tiene a disposizione apparecchi particolari per il consumo sul posto.

Contenuto del progetto e ripercussioni

Con una corrispondente disposizione costituzionale, l'iniziativa intende raggiungere un trattamento equo tra le prestazioni della ristorazione e le prestazioni take-away. A questo scopo le prestazioni della ristorazione (senza la somministrazione di bevande alcoliche e la vendita di articoli di tabacco) devono essere assoggettate alla stessa aliquota vigente per la fornitura di alimenti. Il Consiglio federale ritiene che l'iniziativa possa essere attuata soltanto se alle prestazioni della ristorazione viene applicata l'aliquota ridotta. In questo modo, però, l'iniziativa si spingerebbe ben oltre il suo obiettivo effettivo, visto che per l'assoggettamento delle prestazioni della ristorazione all'aliquota ridotta non vi sono motivi sociopolitici o di ridistribuzione delle risorse. Il Consiglio federale ritiene questa ragione sufficiente per respingere l'iniziativa.

L'accettazione dell'iniziativa comporterebbe inoltre minori entrate di 700–750 milioni di franchi all'anno, di cui circa 75 milioni a carico del Fondo AVS e circa 40 milioni a carico del Fondo AI. Le finanze federali non possono sopportare minori entrate di questa portata. Per il Consiglio federale è pertanto ipotizzabile solo un'attuazione dell'iniziativa senza incidenza sul gettito, in cui la compensazione deve essere effettuata imperativamente all'interno del sistema dell'imposta sul valore aggiunto. In questo caso l'aumento dell'aliquota ridotta al 3,8 per cento si rivela la soluzione migliore, poiché permetterebbe, da un canto, di riportare la differenza assoluta tra l'aliquota ridotta e quella normale pressoché al livello iniziale e, dall'altro, non sarebbe necessario adeguare la Costituzione federale.

Inoltre, questa variante compensativa è l'unica a non ripercuotersi su Cantoni e Comuni.

La variante compensativa privilegiata dal Consiglio federale influirebbe soltanto in misura limitata sulle economie domestiche. Infatti, le economie domestiche a basso reddito subirebbero un certo onere supplementare, mentre quelle ad alto reddito sarebbero leggermente sgravate.

A seguito della compensazione integrale delle minori entrate, l'iniziativa non si ripercuoterebbe sull'economia nazionale. Tuttavia, il settore della ristorazione avrebbe dei vantaggi a scapito dei settori in cui verrebbe aumentata l'aliquota d'imposta.

Indice

Compendio	7352
1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa	7356
1.1 Testo dell'iniziativa	7356
1.2 Riuscita formale e termini di trattazione	7356
1.3 Validità	7357
2 Genesi dell'iniziativa	7357
3 Scopi e tenore dell'iniziativa	7358
3.1 Scopi dell'iniziativa	7358
3.2 Normativa proposta dall'iniziativa	7359
3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa	7359
4 Valutazione dell'iniziativa	7360
4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa	7360
4.2 Ripercussioni in caso di accettazione	7361
4.2.1 Ripercussioni per la ristorazione	7361
4.2.2 Ripercussioni per gli altri contribuenti	7363
4.2.3 Ripercussioni per la Confederazione	7364
4.2.4 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	7364
4.2.5 Ripercussioni per le economie domestiche	7364
4.2.6 Ripercussioni per l'economia	7366
4.2.7 Esperienze nell'ambito delle riduzioni di aliquota d'imposta	7366
4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa	7368
5 Attuazione dell'iniziativa senza incidenza sul gettito	7368
5.1 Ripercussioni della variante compensativa 1: aumento dell'aliquota d'imposta ridotta e dell'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero	7369
5.1.1 Ripercussioni per i contribuenti	7370
5.1.2 Ripercussioni per la Confederazione	7371
5.1.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	7371
5.1.4 Ripercussioni per le economie domestiche	7371
5.2 Ripercussioni della variante compensativa 2: aumento dell'aliquota normale	7374
5.2.1 Ripercussioni per i contribuenti	7374
5.2.2 Ripercussioni per la Confederazione	7375
5.2.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	7375
5.2.4 Ripercussioni per le economie domestiche	7375
5.3 Ripercussioni della variante compensativa 3: aumento dell'aliquota normale e dell'aliquota ridotta	7376
5.3.1 Ripercussioni per i contribuenti	7376
5.3.2 Ripercussioni per la Confederazione	7376
5.3.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni	7376
5.3.4 Ripercussioni per le economie domestiche	7377

5.4 Panoramica delle ripercussioni delle tre varianti	7377
6 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera	7378
7 Conclusioni	7378
Allegati:	
1 Imposizione di determinate prestazioni nell'UE	7380
2 Esercizi della ristorazione e del settore alberghiero 2008	7381
3 Persone occupate nella ristorazione e nel settore alberghiero 2008 (in equivalenti a tempo pieno)	7382
Decreto federale concernente l'iniziativa popolare «Basta con l'IVA discriminatoria per la ristorazione!» (Disegno)	7383

Messaggio

1 Aspetti formali e validità dell'iniziativa

1.1 Testo dell'iniziativa

L'iniziativa popolare «Basta con l'IVA discriminatoria per la ristorazione!» ha il tenore seguente:

I

La Costituzione federale¹ è modificata come segue:

Art. 130 cpv. 1^{bis} (nuovo)

^{1bis} Alle prestazioni della ristorazione si applica la stessa aliquota vigente per la fornitura di alimenti. Tale aliquota non si applica tuttavia alle bevande alcoliche, agli articoli di tabacco e agli articoli per fumatori, offerti nell'ambito di prestazioni della ristorazione.

II

Le disposizioni transitorie della Costituzione federale sono modificate come segue:

Art. 197 n. 8 (nuovo)²

8. Disposizione transitoria dell'art. 130 cpv. 1^{bis} (Aliquota dell'IVA applicabile alle prestazioni della ristorazione)

Fino all'entrata in vigore delle modifiche della legislazione sull'imposta sul valore aggiunto secondo l'articolo 130 capoverso ^{1bis} il Consiglio federale emana mediante ordinanza le necessarie disposizioni di esecuzione.

1.2 Riuscita formale e termini di trattazione

L'iniziativa popolare «Basta con l'IVA discriminatoria per la ristorazione!» è stata sottoposta all'esame preliminare della Cancelleria federale il 23 marzo 2010³ ed è stata depositata il 21 settembre 2011, corredata delle firme necessarie.

Con decisione del 13 ottobre 2011⁴ la Cancelleria federale ne ha constatato la riuscita formale con 118 802 firme valide.

¹ RS 101

² Poiché l'iniziativa popolare non comporta la sostituzione di disposizioni transitorie esistenti, il numero definitivo della presente disposizione transitoria sarà attribuito dopo la votazione popolare. Il numero definitivo sarà stabilito in base alla cronologia delle modifiche adottate in votazione popolare. La Cancelleria federale provvederà agli adeguamenti necessari in occasione della pubblicazione nella Raccolta ufficiale delle leggi federali (RU).

³ FF 2010 2101

⁴ FF 2011 7109

L'iniziativa è presentata sotto forma di progetto elaborato. Il nostro Collegio non propone alcun controprogetto diretto né indiretto. In virtù dell'articolo 97 capoverso 1 lettera a della legge del 13 dicembre 2002⁵ sul Parlamento (LParl), il Consiglio federale deve pertanto presentare entro il 21 settembre 2012 un messaggio con il disegno di decreto federale. In virtù dell'articolo 100 LParl, l'Assemblea federale deve deliberare in merito all'iniziativa popolare entro il 21 marzo 2014.

1.3 Validità

L'iniziativa soddisfa le condizioni di validità di cui all'articolo 139 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.):

- essa è formulata sotto forma di progetto completamente elaborato e soddisfa pertanto le esigenze di unità della forma;
- le singole parti dell'iniziativa devono essere intrinsecamente connesse. L'iniziativa soddisfa pertanto le esigenze di unità della materia;
- l'iniziativa non viola nessuna disposizione vincolante del diritto internazionale. Essa soddisfa pertanto le esigenze della compatibilità con il diritto internazionale.

In caso di revisione costituzionale l'evidente impossibilità di attuare un'iniziativa popolare costituisce l'unico ostacolo materiale tacito. La presente iniziativa popolare è realizzabile sia dal punto di vista giuridico che di fatto.

L'iniziativa è pertanto valida.

2 Genesi dell'iniziativa

L'articolo 130 capoverso 1 Cost. stabilisce che la Confederazione può riscuotere un'imposta sul valore aggiunto, con un'aliquota normale massima del 6,5 per cento e un'aliquota ridotta non inferiore al 2,0 per cento, sulle forniture di beni e sulle prestazioni di servizi, compreso il consumo proprio, nonché sulle importazioni. A ciò si aggiungono gli aumenti delle aliquote d'imposta:

- a favore dell'AVS (di 1 punto percentuale per l'aliquota normale e di 0,3 punti percentuali per l'aliquota ridotta; art. 130 cpv. 3 Cost.);
- a favore del finanziamento dei grandi progetti ferroviari (di 0,1 punti percentuali per tutte le aliquote d'imposta; art. 196 n. 3 cpv. 2 lett. e Cost.);
- per garantire il finanziamento dell'assicurazione invalidità (di 0,4 punti percentuali per l'aliquota normale e di 0,1 punti percentuali per l'aliquota ridotta; art. 196 n. 14 cpv. 2 Cost.).

Attualmente l'aliquota normale ammonta all'8 per cento e l'aliquota ridotta al 2,5 per cento. Oltre a queste due aliquote, un'aliquota speciale del 3,8 per cento è applicata fino al 31 dicembre 2013 alle prestazioni del settore alberghiero. Secondo

l'articolo 25 capoverso 2 della legge del 12 giugno 2009⁶ sull'IVA (LIVA), l'aliquota ridotta è applicata tra l'altro all'acqua trasportata in condotte e agli alimenti.

Alla fornitura di alimenti e alla somministrazione di alimenti nel quadro di prestazioni take-away e della ristorazione sono applicate aliquote diverse, a seconda della modalità e del luogo della prestazione. Pertanto occorre innanzitutto definire i diversi concetti:

Alimenti	Gli alimenti ai sensi della legge del 9 ottobre 1992 ⁷ sulle derrate alimentari, ossia i cibi e le bevande analcoliche (art. 25 cpv. 2 lett. a n. 2 LIVA). Se si tratta di una fornitura, agli alimenti è applicata l'aliquota ridotta. In caso di prestazione di servizi si applica l'aliquota normale.
Prestazioni take-away	La fornitura di alimenti destinati ad essere asportati o consegnati. Se non vi sono impianti particolari per il consumo sul posto o se gli alimenti non vengono consumati sul posto, è applicata l'aliquota ridotta; per il consumo sul posto è applicata l'aliquota normale.
Prestazioni della ristorazione	La somministrazione di alimenti quando il contribuente li prepara o li serve direttamente presso il cliente oppure tiene a disposizione impianti particolari per il consumo sul posto (art. 25 cpv. 3 LIVA).

Inoltre, nell'allegato 1 figurano le aliquote d'imposta vigenti nell'UE per le prestazioni della ristorazione e dei take-away nonché per la fornitura di alimenti.

3 Scopi e tenore dell'iniziativa

3.1 Scopi dell'iniziativa

Con una corrispondente disposizione costituzionale, l'iniziativa intende raggiungere l'equiparazione delle prestazioni della ristorazione a quelle take-away, assoggettando le prestazioni della ristorazione alla stessa aliquota della fornitura di alimenti.

Per gli autori dell'iniziativa, i cibi pronti al consumo e le bevande analcoliche devono essere assoggettati alla stessa aliquota indipendentemente dal luogo del consumo (un ristorante convenzionale, un negozio annesso a una stazione di servizio, un punto di ristoro in un supermercato, un chiosco, un camion bar ambulante, una macelleria o una panetteria). Al riguardo non deve più essere rilevante neppure il fatto che per il consumo sul posto dei cibi o delle bevande siano a disposizione attrezzature particolari quali tavoli e sedie. Lo svantaggio concorrenziale per la ristorazione, alle cui prestazioni è applicata un'aliquota IVA più alta rispetto alle prestazioni degli esercizi take-away e del commercio al dettaglio, deve essere eliminato.

⁶ RS 641.20

⁷ RS 817.0

3.2 Normativa proposta dall'iniziativa

L'iniziativa chiede che alle prestazioni della ristorazione sia applicata la stessa aliquota vigente per la fornitura di alimenti. Essa non intende però adeguare l'imposizione delle prestazioni del settore alberghiero, alle quali è applicata un'aliquota che si situa tra l'aliquota ridotta e l'aliquota normale, né quella delle bevande alcoliche e degli articoli di tabacco offerti nell'ambito di prestazioni della ristorazione, che sono assoggettati all'aliquota normale.

L'iniziativa prevede inoltre che fino all'entrata in vigore delle modifiche della legislazione sull'imposta sul valore aggiunto il Consiglio federale emani mediante ordinanza le necessarie disposizioni di esecuzione.

3.3 Commento e interpretazione del testo dell'iniziativa

Secondo il testo dell'iniziativa le prestazioni della ristorazione devono essere assoggettate alla stessa aliquota d'imposta come la fornitura di alimenti; l'iniziativa non dice però in che modo procedere all'attuazione. Se l'iniziativa popolare fosse accettata, il legislatore avrebbe a disposizione tre varianti:

1. assoggettamento delle prestazioni della ristorazione all'aliquota ridotta:
sotto il profilo dell'IVA l'imposizione all'aliquota ridotta degli alimenti somministrati nella ristorazione comporterebbe un'equiparazione con le prestazioni take-away. Questa soluzione corrisponderebbe al tenore dell'iniziativa e la richiesta della stessa sarebbe soddisfatta. Nel presente messaggio sono spiegati nei dettagli le ripercussioni, i pregi e i difetti di questa variante.
2. Assoggettamento di tutte le prestazioni take-away all'aliquota normale:

questa variante non corrisponderebbe al testo dell'iniziativa, poiché esso chiede esplicitamente che per le prestazioni della ristorazione venga applicata la stessa aliquota d'imposta come per la fornitura di alimenti. Tuttavia, in linea di massima sarebbe in grado di soddisfare la richiesta degli iniziattivisti. Diversamente dal diritto vigente (cfr. n. 2), non sarebbe più determinante il fatto che l'esercizio take-away disponga di strutture per la consumazione di alimenti sul posto.

In pratica, però, sarebbe complicato fare una distinzione tra i take-away così concepiti e la vendita «abituale» di alimenti soprattutto perché in entrambi i casi gli alimenti vengono asportati dal cliente. Se, ad esempio, un cliente acquista un panino in una panetteria, per la distinzione occorrerebbe basarsi sul momento della consumazione. Se il cliente desiderasse mangiarlo nel negozio o in prossimità dello stesso, si avrebbe una prestazione take-away assoggettata all'aliquota normale. Nel caso in cui desiderasse invece mangiarlo poco tempo dopo, si tratterebbe di una vendita di un alimento imponibile all'aliquota ridotta. Poiché il contribuente (la panetteria) non sa quando il panino sarà consumato, questo criterio di distinzione è inapplicabile.

Sarebbe ipotizzabile una limitazione agli alimenti che vengono venduti caldi, poiché nella maggioranza dei casi vengono consumati immediatamente dopo la vendita e sarebbe quindi possibile distinguere questa vendita da quella abituale di alimenti. Questo comporterebbe però privilegi fiscali arbi-

trari per tutti i cibi take-away come insalate, panini e bircher muesli. Inoltre, insorgerebbero problemi nel caso di cibi caldi e freddi consegnati nello stesso contenitore (ad es. gli involtini primavera con l'insalata).

Non sarebbe idoneo neppure il criterio degli alimenti pronti al consumo, poiché molti di questi come appunto i panini, ma anche la frutta, il cioccolato, le patatine o l'acqua minerale sono pronti al consumo.

Nella grande distribuzione sarebbe possibile basarsi sulla struttura di vendita (ad es. servizio al banco invece di self service), ma per una panetteria senza self service, secondo questo criterio tutte le vendite sarebbero assimilate a prestazioni take-away. Questo sarebbe arbitrario, poiché la vendita al banco non implica di per sé una consumazione sul posto.

Un esame più approfondito mostra dunque che nella pratica è quasi impossibile applicare l'aliquota normale a tutte le prestazioni take-away. Questa variante non viene pertanto approfondita nel presente messaggio.

3. Assoggettamento all'aliquota normale di tutte le forniture di alimenti (comprese tutte le prestazioni take-away):

si potrebbe risolvere facilmente il problema della distinzione applicando l'aliquota normale a tutte le forniture di alimenti. Una tale proposta sarebbe tuttavia molto difficile da sostenere sotto il profilo politico anche se fosse connessa alla corrispondente diminuzione dell'aliquota normale.

Inoltre, in questo caso occorrerebbe chiarire quale aliquota d'imposta applicare alla somministrazione di bevande alcoliche e alla vendita di articoli per fumatori nell'ambito delle prestazioni della ristorazione. Infatti, il testo dell'iniziativa afferma che queste prestazioni non devono essere tassate alla stessa aliquota come le forniture di alimenti. In questo contesto, l'assoggettamento di tutte le forniture di alimenti all'aliquota normale non sarebbe compatibile con le disposizioni costituzionali enunciate nell'iniziativa, a meno che non si assoggettassero le bevande alcoliche e gli articoli per fumatori all'aliquota ridotta, aspetto che tuttavia non viene minimamente considerato, tra l'altro, per motivi di politica sanitaria. Per questo motivo, anche questa variante non viene ulteriormente esaminata nel presente messaggio.

4 Valutazione dell'iniziativa

4.1 Valutazione degli scopi dell'iniziativa

Possiamo comprendere che gli iniziativaisti intravedano una discriminazione della ristorazione nel diverso trattamento fiscale delle prestazioni della ristorazione e di quelle dei take-away. Infatti, di primo acchito appare incomprensibile perché un panino farcito servito al ristorante debba essere tassato all'aliquota normale, mentre lo stesso panino acquistato in panetteria è assoggettato all'aliquota ridotta. Se non si considera il panino di per sé, ma nel contesto della ristorazione, la differenza è evidente. Se il cliente va a comprare un panino farcito in panetteria, si presume che non si aspetti altre prestazioni. Se invece va al ristorante, di solito non intende acquistare solo un alimento, ma vuole essere servito o avere almeno un posto a sedere o la possibilità di depositare i suoi oggetti personali, eventualmente utilizzare la toilette, leggere il giornale, ecc. Questo è un chiaro criterio per distinguere tra l'acquisto di

alimenti di prima necessità e quindi assoggettati all'aliquota ridotta, e una prestazione che esula dal semplice acquisto di alimenti. La conseguente disparità di trattamento tra ristorazione e take-away si constata soprattutto nei pasti del mezzogiorno, ma è molto meno marcata per i pasti serali, poiché chi va al ristorante alla sera nella maggior parte dei casi non vuole necessariamente cenare in modo rapido ed economico. Di solito nei ristoranti l'ottenimento di servizi è più importante del semplice acquisto di alimenti. È pertanto giustificabile un'imposizione delle prestazioni della ristorazione all'aliquota normale dell'8 per cento.

Non riusciamo tuttavia a comprendere perché gli iniziativaisti non si limitino a chiedere un'equiparazione delle prestazioni della ristorazione a quelle dei take-away, ma rivendichino un'equiparazione di tutte le forniture di alimenti. L'acquisto di un pacco di spaghetti, di un chilo di fagioli o di una pizza surgelata non è assolutamente in concorrenza con le prestazioni della ristorazione. Però, dato che per evitare discriminazioni chiede che tutte queste prestazioni siano assoggettate alla stessa aliquota d'imposta, l'iniziativa va di gran lunga oltre il suo obiettivo vero e proprio.

4.2 Ripercussioni in caso di accettazione

Le spiegazioni in questo numero si riferiscono all'attuazione dell'iniziativa senza compensazione delle minori entrate. Le ripercussioni derivanti da un'attuazione dell'iniziativa senza incidenza sul gettito sono illustrate al numero 5.

4.2.1 Ripercussioni per la ristorazione

Oltre ai ristoranti, bar e simili si contano anche molti ristoranti all'interno degli alberghi. Pertanto, la ristorazione e il settore alberghiero non sono separabili in modo affidabile nelle statistiche. Le seguenti spiegazioni, che si basano sul censimento delle aziende dell'Ufficio federale di statistica (UST) e sulle statistiche dell'imposta sul valore aggiunto dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) si riferiscono sempre alla ristorazione e al settore alberghiero.

Sebbene sussistano notevoli differenze tra i Cantoni a vocazione turistica e gli altri, la ristorazione e il settore alberghiero costituiscono un ramo importante dell'economia svizzera. Mentre, secondo il censimento delle aziende dell'UST, nel Cantone dei Grigioni si conta un esercizio ogni 118 abitanti e nel Cantone del Vallese uno ogni 133 abitanti, nel Cantone di Basilea Campagna si conta un esercizio ogni 444 e nel Cantone di Argovia uno ogni 397 abitanti (cfr. allegato 2). Di conseguenza è diversa anche la quota degli impiegati nella ristorazione e nel settore alberghiero. Nel Cantone dei Grigioni il 15,7 per cento degli impiegati lavora in questo settore, nel Cantone di Appenzello Interno il 12,0 per cento e nel Cantone del Vallese l'11,3 per cento. Per contro, nel Cantone di Basilea Campagna lavora in questo settore solo il 2,9 per cento degli impiegati, nel Cantone di Zugo il 3,3 per cento e nel Cantone di Argovia il 3,5 per cento (cfr. allegato 3).

La tabella 1 mostra che il numero degli esercizi assoggettati all'IVA che operano nella ristorazione e nel settore alberghiero è rimasto complessivamente abbastanza stabile dal 2005 nonostante una forte crescita della popolazione. Tuttavia, si registra un aumento consistente del numero di bar e imprese di catering.

Tabella 1

Numero di esercizi della ristorazione e del settore alberghiero assoggettati all'imposta

	2001	2005	2008	2009	2010
Alberghi, locande e pensioni con ristoranti	4 196	4 078	3 956	3 946	3 925
Alberghi, locande e pensioni senza ristoranti	399	393	392	387	388
Altre strutture ricettive (campeggi, ostelli della gioventù ecc.)	558	582	618	631	712
Ristoranti, tavole calde, sale da tè e gelaterie	18 212	19 292	19 138	18 996	18 924
Mense	193	196	184	195	210
Bar	1 275	1 497	1 565	1 658	1 707
Discoteche, dancing, nightclub	369	404	379	402	396
Catering	405	557	607	642	737
Totale	25 607	26 999	26 839	26 857	26 999

Fonte: AFC, statistiche sull'IVA 2001, 2005, 2008, 2009 e 2010 (provvisoria)

Dal 2005 neppure la cifra d'affari ha fatto registrare aumenti significativi (cfr. tabella 2).

Tabella 2

Cifre d'affari imponibili degli esercizi della ristorazione e del settore alberghiero (in mio. di fr.)

	2001	2005	2008	2009	2010
Alberghi, locande e pensioni con ristoranti	7 071	7 150	8 870	8 480	8 780
Alberghi, locande e pensioni senza ristoranti	333	300	352	348	367
Altre strutture ricettive (campeggi, ostelli della gioventù ecc.)	363	376	414	423	455
Ristoranti, tavole calde, sale da tè e gelaterie	11 897	11 841	13 101	13 151	13 261
Mense	529	1 290	1 446	1 462	1 513
Bar	432	488	570	601	619
Discoteche, dancing, nightclub	301	323	342	344	338
Catering	336	403	528	538	580
Totale	21 262	22 171	25 623	25 347	25 914

Fonte: AFC, statistiche sull'IVA 2001, 2005, 2008, 2009 e 2010 (provvisoria)

Con l'iniziativa circa 27 000 contribuenti beneficerebbero di uno sgravio fiscale diretto, poiché la somministrazione di alimenti nell'ambito delle prestazioni della ristorazione sarebbe tassata all'aliquota ridotta. Se essi trasferissero ai clienti l'intera riduzione dell'aliquota d'imposta, il loro margine rimarrebbe invariato e sarebbe ipotizzabile un leggero aumento della domanda e quindi della cifra d'affari senza IVA. Se non trasferissero la riduzione dell'aliquota d'imposta ai clienti, il loro margine aumenterebbe, ma non si avrebbe alcun effetto positivo sulla domanda di tali prestazioni.

L'iniziativa comporterebbe anche un aumento degli oneri amministrativi per la ristorazione. Si avrebbe un minor onere per gli esercizi che forniscono sia prestazioni della ristorazione sia take-away, poiché a entrambe le prestazioni sarebbe applica-

ta la stessa aliquota d'imposta. Tuttavia, a seguito dell'iniziativa praticamente tutti gli esercizi della ristorazione dovrebbero separare il giro d'affari derivante dalla somministrazione di bevande alcoliche e dalla vendita di articoli di tabacco dalle altre cifre d'affari legate alla ristorazione, il che causerebbe oneri supplementari. A tutto ciò si aggiungerebbero i costi una tantum di riconversione. Dunque i costi supplementari prevarrebbero.

4.2.2 Ripercussioni per gli altri contribuenti

La riduzione dell'aliquota d'imposta per le prestazioni della ristorazione si ripercuoterebbe sui contribuenti al di fuori di questo settore solo se sono clienti di esercizi della ristorazione. In questo caso si tratta di chiarire, da un lato, se gli esercizi della ristorazione trasferiscono ai propri clienti la riduzione dell'aliquota d'imposta dall'8 per cento al 2,5 per cento completamente, in parte o non la trasferiscono affatto. D'altro lato, è importante sapere se il cliente ha diritto o meno alla deduzione dell'imposta precedente (cfr. tabella 3).

Tabella 3

Ripercussioni della riduzione d'imposta dall'8 al 2,5 per cento sull'onere netto dei clienti

	Azienda della ristorazione		
	Fa beneficiare i clienti dell'intera riduzione delle aliquote d'imposta	Fa beneficiare i clienti del 50% della riduzione delle aliquote d'imposta	Non fa beneficiare i clienti della riduzione delle aliquote d'imposta
Il cliente ha diritto alla deduzione integrale dell'imposta precedente	0,00%	2,68%	5,37%
Il cliente ha diritto al 30% della deduzione dell'imposta precedente	-3,65%	-1,06%	1,52%
Il cliente non ha diritto alla deduzione dell'imposta precedente	-5,09%	-2,55%	0,00%

Se gli esercizi della ristorazione non trasferissero la riduzione dell'aliquota d'imposta ai clienti, il prezzo comprensivo di IVA rimarrebbe invariato, ma comprensivo di IVA al 2,5 per cento anziché all'8 per cento. Il cliente che ha diritto alla deduzione integrale dell'imposta precedente potrebbe così detrarre un importo minore di tale imposta e quindi per la prestazione dovrebbe pagare il 5,37 per cento in più. Se la riduzione dell'aliquota fosse trasferita integralmente ai clienti, il prezzo rimarrebbe esente da IVA e pertanto anche l'onere netto del soggetto che ha diritto alla deduzione integrale dell'imposta precedente rimarrebbe invariato.

Nei calcoli seguenti si parte però sempre dal presupposto che le riduzioni dell'aliquota d'imposta siano trasferite integralmente all'acquirente. In realtà non è sempre così, come dimostrano le esperienze fatte con le riduzioni dell'aliquota d'imposta (n. 4.2.7).

4.2.3 Ripercussioni per la Confederazione

L'attuazione dell'iniziativa comporterebbe minori entrate di 700–750 milioni di franchi all'anno, di cui circa 75 milioni di franchi a carico del Fondo AVS e circa 40 milioni di franchi a carico del Fondo AI.

Tuttavia, l'iniziativa si ripercuoterebbe anche sui servizi della Confederazione assoggettati all'imposta che forniscono prestazioni della ristorazione. Come tutti gli altri contribuenti, essi dovrebbero modificare l'aliquota fiscale.

Pertanto l'iniziativa si ripercuoterebbe sulla Confederazione come acquirente di prestazioni della ristorazione. La Confederazione acquisisce però in minima parte queste prestazioni, per cui potrebbe trarre pochi vantaggi dalla riduzione dell'aliquota fiscale.

L'iniziativa non avrebbe ripercussioni sul fabbisogno di personale dell'AFC. Ne deriverebbe un minor onere di minima entità poiché, a seguito dell'equiparazione fiscale delle prestazioni take-away e della somministrazione di alimenti nell'ambito delle prestazioni della ristorazione, la percentuale di errore in questo settore e quindi il controllo dell'AFC sarebbe minore. Questo minor onere sarebbe tuttavia compensato da un maggior controllo, poiché molti esercizi della ristorazione che finora hanno potuto applicare un'unica aliquota d'imposta, ne dovrebbero applicare due.

4.2.4 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'iniziativa avrebbe ripercussioni per i Cantoni e i Comuni, sempre che si tratti di servizi assoggettati all'imposta che forniscono prestazioni della ristorazione. Come tutti gli altri contribuenti, anche i servizi dei Cantoni e dei Comuni dovrebbero modificare l'aliquota fiscale.

L'iniziativa avrebbe quindi ripercussioni per i Cantoni e i Comuni come acquirenti di prestazioni della ristorazione. Tuttavia, poiché acquisiscono in minima parte queste prestazioni, essi beneficerebbero in minima parte della riduzione dell'aliquota fiscale.

4.2.5 Ripercussioni per le economie domestiche

Come indica la tabella 3 al n. 4.2.2., se si trasferisse integralmente la riduzione dell'aliquota fiscale ai clienti che non hanno diritto alla deduzione dell'imposta precedente, i prezzi delle prestazioni diminuirebbero del 5,09 per cento. Ne deriverebbe uno sgravio finanziario per i consumatori e un corrispondente aumento del loro potere d'acquisto.

Una parte del gettito dell'IVA conseguito dalla Confederazione con le prestazioni della ristorazione proviene da persone domiciliate all'estero. Si tratta principalmente di turisti e frontalieri. Di conseguenza, anche queste economie domestiche estere beneficerebbero di una parte della riduzione dell'imposta su prestazioni della ristorazione, che ammonta a circa 60 milioni di franchi all'anno.

In questo modo, i circa 3,45 milioni di economie domestiche svizzere otterrebbero uno sgravio di 640–690 milioni di franchi all'anno. Di conseguenza, l'onere dell'IVA di una economia domestica media si ridurrebbe di circa 195 franchi

all'anno. Secondo il tipo di economia domestica e la classe di reddito, si registrano comunque chiari scostamenti da questo valore medio.

Le economie domestiche con un reddito elevato in franchi beneficerebbero in misura molto maggiore della riduzione dell'aliquota fiscale rispetto a quelle con un reddito basso. Questo vale per tutti i tipi di economie domestiche (cfr. tabella 4). I relativi calcoli si basano su un riepilogo delle indagini sul budget delle economie domestiche (IBED) dal 2006 al 2009, effettuato dall'Ufficio federale di statistica (UST). Esso non può però fornire dati certi per le economie domestiche costituite da coppie con e senza figli con un reddito fino a 4699 franchi al mese.

Tabella 4

Sgravio annuo delle economie domestiche secondo classi di reddito e tipi di economia domestica (in fr.)

Classi di reddito (in fr. al mese)	0 - 4 699	4 700 - 6 799	6 800 - 9 099	9 100 - 12 499	12 500 e oltre
Tutte le economie domestiche	-79,07	-131,89	-173,28	-229,32	-351,38
Economie domestiche costituite da una persona sola (esclusi i pensionati)	-110,92	-140,69	-189,63	-280,84	
Economie domestiche costituite da coppie (senza figli)		-150,11	-180,37	-243,23	-380,28
Economie domestiche costituite da coppie (con 1 figlio)		-110,61	-166,59	-222,14	-319,40
Economie domestiche costituite da coppie (con 2 figli)		-89,99	-152,84	-226,48	-354,92
Economie domestiche costituite da pensionati	-61,37	-130,40	-174,79	-258,80	

Economie domestiche costituite da pensionati o da una persona sola: a seguito del numero esiguo di rilevamenti, le classi di reddito «9 100 - 12 499» e «12 500 e oltre» sono state unite.

Se si considera il reddito lordo in percentuale, le differenze sono tuttavia minime. Le persone sole a basso reddito trarrebbero il massimo beneficio dalla riduzione dell'aliquota fiscale, mentre le coppie con due figli in condizioni economiche modeste ne trarrebbero i vantaggi minori (cfr. tabella 5).

Sgravio annuo delle economie domestiche secondo classi di reddito e tipi di economia domestica (in percento del reddito lordo)

Classi di reddito (in fr. al mese)	0 - 4 699	4 700 - 6 799	6 800 - 9 099	9 100 - 12 499	12 500 e oltre
Tutte le economie domestiche	-0,20%	-0,19%	-0,18%	-0,18%	-0,17%
Economie domestiche costituite da una persona sola (esclusi i pensionati)	-0,28%	-0,20%	-0,20%	-0,18%	
Economie domestiche costituite da coppie (senza figli)		-0,21%	-0,19%	-0,19%	-0,18%
Economie domestiche costituite da coppie (con 1 figlio)		-0,16%	-0,17%	-0,17%	-0,15%
Economie domestiche costituite da coppie (con 2 figli)		-0,13%	-0,16%	-0,18%	-0,17%
Economie domestiche costituite da pensionati	-0,16%	-0,19%	-0,19%	-0,16%	

Economie domestiche costituite da pensionati o da una persona sola: a seguito del numero esiguo di rilevamenti, le classi di reddito «9 100 - 12 499» e «12 500 e oltre» sono state unite.

4.2.6 Ripercussioni per l'economia

Lo sgravio delle economie domestiche svizzere aumenterebbe proporzionalmente il loro potere d'acquisto. Gran parte di questo sgravio sarebbe utilizzato per acquistare ulteriori prestazioni della ristorazione o di altro tipo. Questo aumenterebbe la domanda e darebbe quindi anche un lieve impulso alla crescita.

Se la riduzione dell'aliquota d'imposta non fosse trasferita affatto o se fosse trasferita solo in parte ai clienti, questi effetti sarebbero molto meno rilevanti. Il margine degli esercizi della ristorazione aumenterebbe, facendo in tal modo incrementare gli investimenti nel settore.

4.2.7 Esperienze nell'ambito delle riduzioni di aliquota d'imposta

Negli ultimi anni, alcuni Paesi dell'Unione europea (UE) hanno diminuito le aliquote d'imposta per determinate prestazioni.

Dal 1° luglio 2009 in Francia è stata applicata l'aliquota ridotta del 5,5 per cento alle prestazioni della ristorazione (senza bevande alcoliche), che fino a quel momento erano state assoggettate all'aliquota normale del 19,6 per cento. Tuttavia, il 1° gennaio 2012 essa è stata nuovamente aumentata al 7 per cento. La riduzione era dovuta a una convenzione conclusa tra lo Stato e nove associazioni della gastronomia che prevedeva quanto segue:

- ogni esercizio della ristorazione avrebbe diminuito dell'11,8 per cento il prezzo, comprensivo di IVA, di sette piatti o bevande tipici, il che corrisponde a una diminuzione del 2,5 per cento circa dei prezzi al consumo nella ristorazione;

- entro due anni si sarebbero dovuti creare 20 000 posti di lavoro nella ristorazione;
- infine, si sarebbero dovuti aumentare i salari dei lavoratori del settore e si sarebbero dovuti concedere due giorni aggiuntivi di vacanza.

Nel corso del 2010, il Ministero francese per l'economia, le finanze e l'industria ha confermato che il bilancio era positivo⁸.

Dal 1° gennaio 2010 in Germania le prestazioni alberghiere (senza colazione), che fino a quel momento erano state tassate all'aliquota normale del 19 per cento, sono state assoggettate all'aliquota ridotta del 7 per cento. Secondo uno studio elaborato per il Land della Bassa Sassonia, questa riduzione dell'aliquota d'imposta ha avuto i seguenti effetti⁹:

- in seguito alla riduzione dell'IVA un terzo degli alberghi ha diminuito i prezzi mediamente del 6 per cento per i viaggiatori privati e per affari;
- la riduzione dell'aliquota d'imposta non ha influenzato minimamente il tasso d'occupazione degli alberghi;
- la situazione economica è migliorata notevolmente per quasi tutti gli alberghi, poiché i margini sono aumentati;
- è stato possibile registrare un notevole incremento degli investimenti.

Come risultato, i costi netti di un pernottamento in albergo, vale a dire i costi al netto dell'IVA, sono aumentati in maniera significativa per i clienti che hanno diritto alla deduzione dell'imposta precedente (cfr. per analogia tabella 3).

In uno studio del 2007 il Controllo federale delle finanze (CDF) ha trattato il tema delle aliquote ridotte dell'IVA in quanto agevolazioni fiscali¹⁰:

- al numero 5.5.2 della valutazione il CDF afferma che il settore alberghiero svizzero ha chiaramente trasferito solo in parte ai clienti la riduzione dell'aliquota d'imposta per le prestazioni del settore alberghiero entrata in vigore il 1° ottobre 1996;
- al numero 5.5.4 della valutazione il CDF rimanda a un rapporto del National Audit Office of the Republic of Lithuania del 2006, in cui si è affermato che in Lituania la concessione di un'aliquota ridotta per determinati alimenti, prestazioni del settore alberghiero e altri beni e servizi non ha avuto alcun effetto diretto sui prezzi, sebbene la relativa agevolazione fiscale ammontasse al 13 per cento. Singoli prezzi sono stati ridotti, ma nel giro di alcuni mesi sono tornati al livello iniziale;
- al numero 5.5.5 della valutazione si dimostra che ad esempio in Lussemburgo il 40 per cento dei parrucchieri e addirittura l'80 per cento dei calzolari non aveva trasferito l'agevolazione fiscale sui prezzi. Nei settori in cui una

⁸ www.pme.gouv.fr/restauration/baisse-tva.php

⁹ www.ahgz.de/news/studie-niedersachsens-hotellerie-investiert-mio-euro,200012182305.html

¹⁰ Controllo federale delle finanze (CDF): *Tiefere Mehrwertsteuersätze als Steuervergünstigung: Evaluation des reduzierten Satzes für Lebensmittel und verwandte Bereiche*, ottobre 2007; www.efk.admin.ch.

parte della riduzione dell'IVA era stata trasferita immediatamente, si è in seguito constatata una tendenza all'aumento dei prezzi notevolmente superiore al tasso d'inflazione.

4.3 Pregi e difetti dell'iniziativa

Sotto il profilo dell'IVA l'iniziativa porta a una parità di trattamento delle prestazioni che servono all'approvvigionamento, sia che si tratti dell'acquisto di alimenti al supermercato o di un panino farcito in panetteria o della consumazione di un menu a più portate in un ristorante. Una parità di trattamento di queste prestazioni mediante l'imposizione all'aliquota ridotta è però ingiustificata poiché, da un lato, queste prestazioni non sono concorrenziali o lo sono in minima parte in quanto diverse e, d'altro lato, l'aliquota fiscale ridotta deve privilegiare fiscalmente soprattutto l'acquisto di alimenti di prima necessità.

Con l'iniziativa le prestazioni della ristorazione vengono gravate dell'IVA in misura minore. Se la diminuzione dell'aliquota dell'IVA viene trasferita ai clienti, i prezzi diminuiscono, ragione per cui si ha, da un lato, uno sgravio delle economie domestiche che acquistano prestazioni della ristorazione e, dall'altro, un aumento della domanda di queste prestazioni. Se la riduzione dell'imposta non viene trasferita ai clienti, il margine degli esercizi che operano nel settore della ristorazione aumenta ed è ipotizzabile un aumento degli investimenti in questo settore. Tuttavia, in questo caso aumenta l'onere netto per i clienti che hanno diritto alla deduzione dell'imposta precedente, motivo per cui queste persone probabilmente richiederanno meno prestazioni della ristorazione.

Per gli esercizi che forniscono sia prestazioni della ristorazione sia prestazioni take-away, con l'iniziativa risulterà uno sgravio amministrativo, poiché sarà applicata la stessa aliquota d'imposta. A ciò si contrappongono, però, oneri supplementari per tutti gli esercizi che dovranno separare il giro d'affari derivante dalla somministrazione di bevande alcoliche e la vendita di articoli di tabacco dalle altre cifre d'affari legate alla ristorazione, a cui si aggiungono i costi una tantum di riconversione. In ultima analisi, l'iniziativa provoca quindi oneri supplementari per la ristorazione.

Con l'iniziativa, le entrate a titolo di imposta sul valore aggiunto diminuiscono di 700–750 milioni di franchi all'anno. Il bilancio della Confederazione può difficilmente sostenere minori entrate così elevate. L'attuazione dell'iniziativa senza misure di compensazione è pertanto irresponsabile sotto il profilo della politica finanziaria (cfr. n. 5).

5 Attuazione dell'iniziativa senza incidenza sul gettito

L'imposta sul valore aggiunto è la principale fonte delle entrate della Confederazione; la sua quota non deve essere ridotta, poiché altrimenti cambierebbe il rapporto tra imposte dirette e indirette a carico di queste ultime. Le revisioni della legge sull'IVA, che hanno notevoli ripercussioni finanziarie, devono pertanto essere compensate all'interno del sistema dell'imposta sul valore aggiunto. Per controbilanciare le minori entrate fiscali di 700–750 milioni di franchi all'anno (cfr. n. 4.2.3.) derivanti dall'assoggettamento delle prestazioni della ristorazione all'ali-

quota d'imposta ridotta del 2,5 per cento, entrerebbe in considerazione solo l'aumento di una o più aliquote dell'IVA:

1. per il nostro Collegio in primo piano figurerebbe un aumento stabilito per legge dell'aliquota d'imposta ridotta dal 2,5 al 3,8 per cento. In questo modo, tutti gli oggetti tassati attualmente al 2,5 per cento, ossia gli alimenti, i farmaci, i libri, i giornali, le riviste, i mangimi, ma anche le tasse di concessione per la radio e la televisione sarebbero soggetti a un'aliquota più elevata, affinché anche il settore della ristorazione possa beneficiare dell'aliquota ridotta. Anche l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero, che attualmente ammonta al 3,8 per cento, dovrebbe essere leggermente aumentata ad almeno il 3,9 per cento poiché, secondo l'articolo 130 capoverso 2 Cost., essa deve essere compresa tra l'aliquota ridotta e quella normale. Le ripercussioni di questa variante sono descritte al numero 5.1.
2. Vi sarebbe anche la possibilità di lasciare l'aliquota d'imposta ridotta al livello attuale del 2,5 per cento e di aumentare l'aliquota normale di 0,3 punti percentuali all'8,3 per cento con la corrispondente modifica costituzionale. Con questa variante l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero rimarrebbe al 3,8 per cento. Le ripercussioni di questa variante sono descritte al numero 5.2.
3. Inoltre, con la corrispondente modifica costituzionale sarebbe possibile aumentare l'aliquota normale di 0,2 punti percentuali all'8,2 per cento e incrementare l'aliquota d'imposta ridotta di 0,4 punti percentuali al 2,9 per cento. L'aliquota speciale del 3,8 per cento per le prestazioni del settore alberghiero non subirebbe variazioni. Le ripercussioni di questa variante sono descritte al numero 5.3.

5.1 Ripercussioni della variante compensativa 1: aumento dell'aliquota d'imposta ridotta e dell'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero

Un aumento dell'aliquota d'imposta ridotta dal 2,5 al 3,8 per cento e dell'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero dal 3,8 al 3,9 per cento ha effetti sui fornitori di tali prestazioni e sui loro acquirenti.

In questo caso è la variante compensativa più ovvia. Da un lato, si riporterebbe quasi al livello iniziale la differenza assoluta tra l'aliquota normale e quella ridotta, differenza che è notevolmente aumentata dall'introduzione dell'IVA a seguito degli aumenti proporzionali dell'aliquota d'imposta a favore dell'AVS e dell'AI. D'altro lato, essa non richiederebbe alcuna modifica della Costituzione federale, poiché nell'articolo 130 capoverso 1 Cost. l'aliquota ridotta è stabilita come aliquota minima e il legislatore può quindi aumentarla.

Secondo l'articolo 130 capoverso 2 Cost., l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero può essere fissata dal legislatore solo tra l'aliquota ridotta e quella normale. Di conseguenza, in caso di aumento dell'aliquota ridotta al 3,8 per cento, egli dovrebbe aumentare leggermente quella normale dal 3,8 al 3,9 per cento, diversamente bisognerebbe adeguare la Costituzione federale.

5.1.1

Ripercussioni per i contribuenti

Se l'aliquota ridotta e quella speciale per le prestazioni del settore alberghiero vengono aumentate, rincarano le prestazioni di tutti gli esercizi che le offrono. Nella misura in cui queste riescono a scaricare l'imposta più alta sugli acquirenti, com'è generalmente previsto nel sistema dell'IVA, per loro si pone anche la questione se in questo modo diminuisce la domanda di tali beni e servizi. Se l'imposta più elevata può essere scaricata solo in parte o non può esserlo affatto, il margine dei fornitori di prestazioni si riduce.

Tuttavia, le aziende – in qualità di acquirenti – sono colpite dal maggiore onere di questi beni e prestazioni. In questo caso si tratta di chiarire, da un lato, se l'esercizio che fornisce la prestazione scarica gli aumenti dell'aliquota d'imposta completamente, in parte o non li scarica affatto sui clienti. D'altro lato, riveste importanza sapere se il cliente ha diritto o meno alla deduzione dell'imposta precedente. Questi effetti vengono illustrati nella tabella 6 sull'esempio dell'aumento dell'aliquota d'imposta ridotta dal 2,5 al 3,8 per cento.

Tabella 6

Ripercussioni dell'aumento dell'aliquota d'imposta ridotta dal 2,5 al 3,8 per cento sull'onere netto dei clienti

	Azienda che fornisce la prestazione		
	addossa ai clienti l'aumento integrale delle aliquote d'imposta	addossa ai clienti il 50% dell'aumento delle aliquote d'imposta	non addossa ai clienti l'aumento delle aliquote d'imposta
Il cliente ha diritto a dedurre integralmente l'imposta precedente	0.00%	-0.63%	-1.25%
Il cliente ha diritto a dedurre il 30% dell'imposta precedente	0.89%	0.26%	-0.37%
Il cliente non ha diritto a dedurre l'imposta precedente	1.27%	0.63%	0.00%

Se l'esercizio non scaricasse l'aumento dell'aliquota d'imposta sui suoi clienti, il prezzo comprensivo di IVA rimarrebbe invariato, ma includerebbe il 3,8 per cento invece del 2,5 per cento di IVA. Chi ha diritto alla deduzione integrale dell'imposta precedente potrebbe dedurla in misura maggiore e il prezzo della prestazione diminuirebbe dell'1,25 per cento. Se invece l'esercizio scaricasse completamente l'aumento dell'aliquota d'imposta sui clienti, il prezzo senza IVA, e quindi anche l'onere netto della persona che ha diritto alla deduzione integrale dell'imposta precedente, rimarrebbe invariato.

L'aumento dell'aliquota ridotta incrementerebbe nuovamente di circa un quarto la diminuzione dell'aliquota d'imposta per la ristorazione e quindi compenserebbe parzialmente l'effetto richiesto dagli iniziativaisti. Sotto il profilo degli acquisti, invece, non si registrerebbero peggioramenti, poiché gli esercizi hanno diritto alla deduzione integrale dell'imposta precedente.

Nei calcoli seguenti si parte sempre dal presupposto che sia gli aumenti sia le diminuzioni dell'aliquota d'imposta siano trasferiti completamente agli acquirenti.

5.1.2 Ripercussioni per la Confederazione

La variante 1 permetterebbe di compensare il minor gettito di 700–750 milioni di franchi all'anno a titolo di imposta sul valore aggiunto. Le entrate derivanti dalla compensazione andrebbero integralmente a beneficio della cassa generale della Confederazione. Per evitare di penalizzare il Fondo AVS e il Fondo AI, occorrerebbe adeguare di conseguenza la Costituzione federale oppure garantire il pareggio nel processo ordinario di preventivazione.

Poiché acquisisce solo in misura modesta prestazioni della ristorazione, la Confederazione otterrebbe uno sgravio esiguo dall'iniziativa. D'altra parte, con le misure di compensazione registrerebbe un aumento dell'onere fiscale legato all'imposta sul valore aggiunto. Questo maggior onere corrisponderebbe però approssimativamente al minor onere sugli acquisti di prestazioni della ristorazione.

5.1.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

I Cantoni e i Comuni acquisiscono solo in misura modesta prestazioni della ristorazione e pertanto otterrebbero uno sgravio esiguo dall'iniziativa. D'altra parte, con le misure di compensazione essi registrerebbero un aumento dell'onere fiscale legato all'IVA. Questo maggior onere corrisponderebbe però approssimativamente al minor onere sugli acquisti di prestazioni della ristorazione.

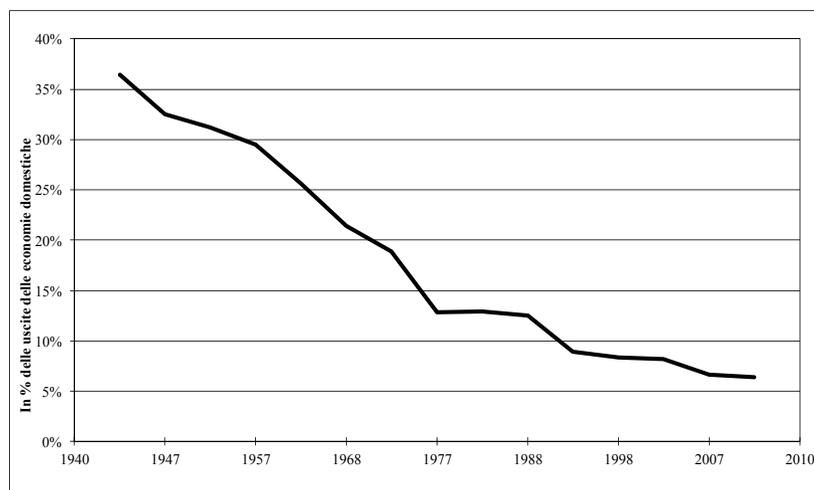
5.1.4 Ripercussioni per le economie domestiche

Un aumento dell'aliquota ridotta dal 2,5 al 3,8 per cento e dell'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero dal 3,8 al 3,9 per cento aumenterebbe l'onere legato all'IVA delle economie domestiche.

Solitamente le aliquote ridotte d'imposta si basano su riflessioni sociopolitiche e connesse alla politica della perequazione. Nel 1941 il Consiglio federale motivava l'esenzione di alcuni alimenti di prima necessità dall'imposta sulla cifra d'affari affermando che si era cercato di diminuire le ripercussioni dell'imposta esonerando le cifre d'affari di alcuni tipi di merci molto importanti nelle economie domestiche delle fasce meno abbienti della popolazione (cereali, farina e semola di cereali, patate, pane, latte fresco, gas ed elettricità)¹¹.

Come mostra la figura 1, dall'introduzione dell'imposta sulla cifra d'affari nel 1941 le spese delle economie domestiche per gli alimenti sono tuttavia continuamente diminuite in percentuale e per la maggioranza delle economie private rivestono ora un'importanza secondaria.

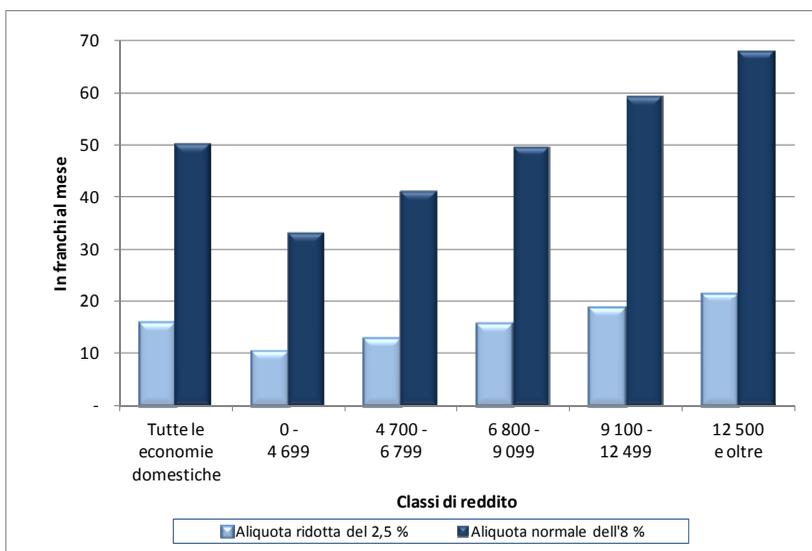
¹¹ Quinto rapporto del Consiglio federale all'Assemblea federale sui provvedimenti adottati in base alle procure straordinarie, 4 novembre 1941, FF 1941 I 879 (versione tedesca).

Evoluzione delle uscite delle economie domestiche per alimenti

Fonte: Rappresentazione dell'AFC in base a cifre dell'UST

In termini comparativi l'aliquota ridotta per la fornitura di alimenti ha un impatto modesto sulla situazione finanziaria delle economie domestiche. Inoltre, con tale aliquota non vengono sgravate solo le economie domestiche che ne avrebbero maggiormente bisogno, ma tutte indistintamente. I calcoli dell'AFC, basati su un'indagine sul budget delle economie domestiche condotta dall'UST per gli anni 2006–2009, dimostrano che attualmente per ogni franco destinato a diminuire l'onere fiscale delle classi a basso reddito per gli acquisti di alimenti, diminuisce contemporaneamente di due franchi l'onere fiscale delle classi di reddito più elevato (cfr. figura 2).

Onere dell'IVA sulle economie domestiche per l'acquisto di alimenti, in franchi al mese



Nel complesso, il minor onere delle economie domestiche, derivante dall'imposizione delle prestazioni della ristorazione all'aliquota ridotta, sarebbe compensato nuovamente aumentando l'aliquota ridotta e l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero. Tuttavia, questo non vale per tutte le economie domestiche. Infatti, quanto maggiore è la quota delle uscite tassate a un'aliquota ridotta o speciale e minore è la quota delle prestazioni della ristorazione, tanto più sono svantaggiate le economie domestiche interessate (cfr. tabella 7). L'UST non può fornire dati certi per le economie domestiche costituite da coppie con un reddito fino a 4699 franchi al mese.

Ripercussioni su base annua dell'iniziativa per le economie domestiche in caso di applicazione della variante compensativa 1, secondo classi di reddito e tipi di economia domestica

Classi di reddito (in fr. al mese)	0 - 4'699	4'700 - 6'799	6'800 - 9'099	9'100 - 12'499	12'500 e oltre
Tutte le economie domestiche	42,36	25,84	19,09	2,09	-56,66
Economie domestiche costituite da una persona sola (esclusi i pensionati)	-6,41	-22,17	-52,82	-108,03	
Economie domestiche costituite da coppie (senza figli)		36,08	18,35	-28,54	-109,22
Economie domestiche costituite da coppie (con 1 figlio)		58,44	42,11	19,02	-16,96
Economie domestiche costituite da coppie (con 2 figli)		92,72	68,79	40,96	-16,30
Economie domestiche costituite da pensionati	60,71	49,21	42,74	9,24	

Economie domestiche costituite da pensionati o da una persona sola: a seguito del numero esiguo di rilevamenti, le classi di reddito «9 100 - 12 499» e «12 500 e oltre» sono state unite.

Le economie domestiche con redditi bassi e in particolare quelle con figli spendono poco per le prestazioni della ristorazione; una quota significativa delle loro uscite è invece destinata alle prestazioni tassate all'aliquota ridotta. Per tali economie domestiche risulterebbe quindi un maggior onere tangibile rispetto alla situazione attuale.

Per contro, le economie domestiche benestanti e soprattutto le economie domestiche costituite da una persona sola (esclusi i pensionati) nonché quelle costituite da coppie senza figli effettuano spese superiori alla media per prestazioni tassate all'aliquota ridotta. Alla fine esse sarebbero tassate in misura notevolmente minore rispetto alla situazione attuale.

5.2 Ripercussioni della variante compensativa 2: aumento dell'aliquota normale

Sarebbe possibile raggiungere la neutralità di bilancio aumentando l'aliquota normale di 0,3 punti percentuali all'8,3 per cento. Le altre due aliquote d'imposta rimarrebbero invariate. Tuttavia, in questo modo aumenterebbe ulteriormente la differenza assoluta tra l'aliquota normale e quella ridotta, che è già molto elevata. Un aumento dell'aliquota normale richiederebbe, inoltre, un adeguamento della Costituzione federale, in cui l'aliquota massima è fissata.

5.2.1 Ripercussioni per i contribuenti

Da questa variante sarebbero interessati, da un lato, i contribuenti che forniscono prestazioni imponibili all'aliquota normale. Se essi riescono a scaricare questa imposta più alta sugli acquirenti, com'è generalmente previsto nel sistema dell'IVA,

per loro si pone anche la questione se in questo modo diminuirebbe la domanda di tali beni e servizi.

D'altro lato, anche le aziende – in qualità di acquirenti – sono colpite dal maggiore onere di questi beni e di queste prestazioni. Per quanto concerne i meccanismi che intervengono in questo caso si rimanda alle spiegazioni fornite al numero 5.1.1.

Le misure di compensazione rincarerebbero la somministrazione di bevande alcoliche e di articoli di tabacco nella ristorazione, poiché questi beni sono tassati all'aliquota normale.

5.2.2 Ripercussioni per la Confederazione

Da un lato, questa variante permetterebbe di compensare il minor gettito di 700–750 milioni di franchi all'anno a titolo di imposta sul valore aggiunto. Le entrate derivanti dalla compensazione andrebbero integralmente a beneficio della cassa generale della Confederazione. Per evitare di penalizzare il Fondo AVS e il Fondo AI, occorrerebbe garantire il pareggio nel processo ordinario di preventivazione o adeguare di conseguenza la Costituzione federale.

D'altro lato, le prestazioni acquisite dalla Confederazione rincarerebbero, qualora fossero assoggettate all'aliquota normale. Il maggior aggravio del conto della Confederazione supererebbe di circa 15 milioni di franchi all'anno il minor onere per gli acquisti di prestazioni della ristorazione.

5.2.3 Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

L'aliquota normale è applicata praticamente a tutte le prestazioni acquisite dai Cantoni e dai Comuni. Di conseguenza, un aumento dell'aliquota normale causerebbe anche un incremento del loro onere finanziario. Questo maggior onere supererebbe di circa 70 milioni di franchi all'anno il minor onere derivante dagli acquisti di prestazioni della ristorazione. Poco più della metà di questo maggior onere ricadrebbe sui Cantoni, il resto sui Comuni.

5.2.4 Ripercussioni per le economie domestiche

Nel complesso, il minor onere delle economie domestiche, derivante dall'imposizione delle prestazioni della ristorazione all'aliquota d'imposta ridotta, sarebbe nuovamente compensato dall'aumento dell'aliquota normale. Tuttavia, questo non riguarderebbe tutte le economie domestiche. Sarebbero particolarmente svantaggiate quelle che registrano una percentuale esigua di uscite per le prestazioni della ristorazione e una percentuale elevata di uscite che continua a essere tassata all'aliquota normale.

5.3

Ripercussioni della variante compensativa 3: aumento dell'aliquota normale e dell'aliquota ridotta

Sarebbe possibile raggiungere la neutralità di bilancio aumentando l'aliquota normale di 0,2 punti percentuali all'8,2 per cento e incrementando l'aliquota ridotta di 0,4 punti percentuali al 2,9 per cento. Con questa variante l'aliquota d'imposta per le prestazioni del settore alberghiero rimarrebbe invariata. L'aumento dell'aliquota normale richiederebbe tuttavia la modifica della Costituzione federale, in cui l'aliquota massima è fissata.

5.3.1

Ripercussioni per i contribuenti

Da questa variante sarebbero interessati, da un lato, tutti i contribuenti che forniscono prestazioni imponibili ad aliquota normale o ridotta. Se essi riescono a scaricare questa imposta più alta sugli acquirenti, com'è generalmente previsto nel sistema dell'IVA, per loro si pone anche la questione se in questo modo diminuirebbe la domanda di tali beni e servizi.

D'altro lato, anche le aziende – in qualità di acquirenti – sono colpite dal maggiore onere di questi beni e di queste prestazioni. Per quanto concerne i meccanismi che intervengono in questo caso si rimanda alle spiegazioni fornite al numero 5.1.1.

L'aumento dell'aliquota ridotta neutralizzerebbe in piccola parte la diminuzione dell'aliquota d'imposta per la ristorazione e annullerebbe quindi parzialmente l'effetto perseguito dagli iniziativaisti. Inoltre rincarerebbe leggermente la somministrazione di bevande alcoliche e di articoli di tabacco.

5.3.2

Ripercussioni per la Confederazione

Da un lato, la variante 3 permetterebbe di compensare il minor gettito di 700–750 milioni di franchi all'anno a titolo di imposta sul valore aggiunto. Le entrate derivanti dalla compensazione andrebbero integralmente a beneficio della cassa generale della Confederazione. Per evitare di penalizzare il Fondo AVS e il Fondo AI, occorrerebbe garantire il pareggio nel processo ordinario di preventivazione o adeguare di conseguenza la Costituzione federale.

Eccettuate le prestazioni del settore alberghiero, tutte le altre acquisizioni di beni e servizi rincarerebbero. Il conseguente aggravio del conto della Confederazione supererebbe di circa 10 milioni di franchi all'anno il minor onere sugli acquisti di prestazioni della ristorazione.

5.3.3

Ripercussioni per i Cantoni e i Comuni

Con la variante 3 rincarerebbero tutti i beni e le prestazioni acquisiti dai Cantoni e dai Comuni, eccettuate le prestazioni del settore alberghiero. Il maggior onere che ne deriverebbe per i Cantoni e i Comuni supererebbe di circa 50 milioni di franchi all'anno il minor onere sugli acquisti di prestazioni della ristorazione. Poco più della metà di questo maggior onere ricadrebbe sui Cantoni, il resto sui Comuni.

5.3.4 Ripercussioni per le economie domestiche

Nel complesso, il minor onere delle economie domestiche, derivante dall'imposizione delle prestazioni della ristorazione all'aliquota d'imposta ridotta, sarebbe nuovamente compensato dall'aumento dell'aliquota normale di 0,2 punti percentuali e l'aliquota ridotta di 0,4 punti percentuali. Tuttavia, questo non riguarderebbe tutte le economie domestiche. Quanto minore è la quota delle spese per le prestazioni della ristorazione, tanto più sono svantaggiate le economie domestiche interessate.

5.4 Panoramica delle ripercussioni delle tre varianti

Nei numeri 5.1–5.3 abbiamo esaminato le ripercussioni delle tre varianti volte a compensare il minor gettito d'imposta. Nel complesso la variante 1 risulta la più idonea (cfr. figura 3).

Figura 3

Valutazione delle varianti:

	Variante 1	Variante 2	Variante 3
Neutralità del gettito	+++	+++	+++
Dispendio dovuto all'adeguamento per tutti i rami	-	--	---
Spese amministrative correnti per la ristorazione	-	-	-
Ripercussioni per le economie domestiche a basso reddito	-	-	-
Ripercussioni per le economie domestiche benestanti	+	+	+
Ripercussioni economiche	0	0	0
Ripercussioni per Cantoni e Comuni	0	-	-
Adeguamento della Costituzione federale	++	---	---
Conclusionione	+	-	-

Legenda: +++ ripercussioni molto positive, --- ripercussioni molto negative

Poiché la Svizzera non è membro dell'Unione europea e non ha ripreso la direttiva sul sistema di imposta sul valore aggiunto applicabile nell'UE¹², tale direttiva non si applica in Svizzera. La Svizzera può continuare a strutturare in maniera autonoma la sua legislazione 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 dall'iniziativa.

In questo contesto occorre inoltre menzionare il Trattato del 28 ottobre 1994¹³ tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein concernente l'IVA nel Principato del Liechtenstein. In virtù di questo trattato il Principato del Liechtenstein – che unitamente 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. Il Trattato conserva la sua validità a condizione 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.

Inoltre, tra la Confederazione Svizzera e la Repubblica federale di Germania sussiste il Trattato del 23 novembre 1964¹⁴ sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero. Secondo questo Trattato nel Comune germanico di Büsingen si applica la legislazione svizzera in materia di 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, rispettivamente della sua popolazione. Il Trattato conserva la sua validità a meno che non venga denunciato da una delle Parti contraenti.

Riteniamo che sia materialmente ingiustificato assoggettare gran parte delle prestazioni della ristorazione all'attuale aliquota d'imposta ridotta, volta a diminuire il prezzo dei cosiddetti beni di prima necessità. Una disparità di trattamento fiscale tra ristorazione e take-away sussiste in parte per i pasti del mezzogiorno, ma è molto meno significativa per i pasti serali, poiché chi va al ristorante alla sera nella maggior parte dei casi non vuole necessariamente cenare in modo rapido ed economico.

Il cliente che va al ristorante desidera farsi servire e trovare il pasto pronto. Di solito l'ottenimento di una prestazione è più importante del semplice acquisto di alimenti. È pertanto giustificabile un'imposizione di tutte le prestazioni della ristorazione all'aliquota normale dell'8 per cento.

¹² GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1

¹³ RS **0.641.295.142**

¹⁴ RS **0.631.112.136**

L'attuazione dell'iniziativa senza misure di compensazione comporterebbe un minor gettito di 700–750 milioni di franchi all'anno, di cui circa 115 milioni di franchi a carico del Fondo AVS e del Fondo AI. Minori entrate di questa entità non sono sostenibili e per ragioni di politica finanziaria un'attuazione dell'iniziativa è ammissibile solo se non ha incidenza sul gettito. Secondo il nostro Collegio tale compensazione dovrebbe essere effettuata aumentando l'aliquota d'imposta ridotta dal 2,5 al 3,8 per cento e nel contempo l'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero dal 3,8 per cento al 3,9 per cento (variante 1). In questo modo la differenza assoluta tra l'aliquota normale e quella ridotta, che è notevolmente aumentata dall'introduzione dell'IVA, sarebbe riportata quasi al livello iniziale. Inoltre, questa variante non richiede l'adeguamento della Costituzione federale e non ha ripercussioni negative per i Cantoni e i Comuni. Le entrate derivanti dalla compensazione andrebbero integralmente a beneficio della cassa generale della Confederazione. Per evitare di penalizzare il Fondo AVS e il Fondo AI, occorrerebbe adeguare di conseguenza la Costituzione federale o garantire il pareggio nel processo ordinario di preventivazione.

L'attuazione dell'iniziativa popolare con compensazione tramite l'innalzamento dell'aliquota ridotta (variante 1) aumenterebbe l'onere legato all'IVA praticamente per tutte le economie domestiche di condizioni economiche modeste. Solo le economie domestiche costituite da una sola persona, esclusi i pensionati, beneficerebbero di uno sgravio indipendentemente dall'ammontare del reddito. L'onere legato all'IVA si ridurrebbe anche per le economie domestiche benestanti. Nel complesso si avrebbero quindi conseguenze sociali indesiderate, anche se modeste. Questo vale per analogia anche per le varianti 2 e 3.

In fin dei conti, da questa iniziativa popolare con compensazione non sono da attendersi ripercussioni positive o negative tangibili sull'economia nazionale. Il settore della ristorazione sarebbe però avvantaggiato a scapito dei settori nei quali verrebbe aumentata l'aliquota d'imposta.

Per tutti questi motivi l'iniziativa popolare «Basta con l'IVA discriminatoria per la ristorazione!» deve pertanto essere respinta.

Imposizione di determinate prestazioni nell'UE

	Fornitura di alimenti	Alimenti in ristoranti	Fornitura in take-away	Alcol
BE	21; 12; 6	12	6	21
BG	20	20	20	20
CZ	14	20	14	20
DK	25	25	25	25
DE	19; 7	19	7	19
EE	20	20	20	20
EL	13	23	13	23
ES	8; 4	8	8	18
FR	19,6; 7; 5,5	7	7	19,6
IE	23; 13,5; 4,8; 0 *	9	13,5	23
IT	10; 4	10	10	21
CY	17; 5	8	8; 5	17
LV	21; 12	21	21	22
LT	21	21	21	21
LU	3	3	3	15
HU	27; 18	27	27; 18	27
MT	5; 0 *	18	18	18
NL	6	6	6	19
AT	10	10	10	20
PL	23; 8; 5	8	8	23
PT	23; 13; 6	23	13	23
RO	24	24	24	24
SI	8,5	20; 8,5	20; 8,5	20
SK	20; 6	20	20	20
FI	13	13	13	23
SE	25; 12	12	12	25
UK	20; 0 *	20	20; 0 *	20

Cifre: aliquote d'imposta in percento

0*: esenzione (con diritto alla deduzione dell'imposta precedente)

■ Aliquota ridotta per prestazioni della ristorazione

Fonte:

- Commissione europea, Fiscalità e unione doganale, 1° luglio 2012, *Die Mehrwertsteuersätze in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union* (http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_de.pdf)

Esercizi della ristorazione e del settore alberghiero 2008

	Esercizi	Abitanti	Abitanti per esercizio
Zurigo	3832	1 347 351	352
Berna	3297	974 591	296
Lucerna	976	366 425	375
Uri	210	34 648	165
Svitto	623	142 033	228
Obvaldo	169	34 137	202
Nidvaldo	134	39 913	298
Glarona	197	38 165	194
Zugo	327	110 390	338
Friburgo	844	268 830	319
Soletta	804	250 590	312
Basilea Città	672	190 531	284
Basilea Campagna	606	269 249	444
Sciaffusa	265	75 045	283
Appenzello Esterno	259	52 517	203
Appenzello Interno	102	15 147	149
San Gallo	1812	470 268	260
Grigioni	1640	193 035	118
Argovia	1479	587 471	397
Turgovia	866	240 656	278
Ticino	2027	331 600	164
Vaud	2397	690 870	288
Vallese	2265	301 045	133
Neuchâtel	590	171 095	290
Ginevra	1941	446 957	230
Giura	290	68 497	236
Totale Svizzera	28 624	7 711 056	269

Fonti:

UST, censimento delle aziende 2008

UST, popolazione residente media in Svizzera 2008

Persone occupate nella ristorazione e nel settore alberghiero 2008 (in equivalenti a tempo pieno)

	Ristorazione e settore alberghiero	Tutti i settori	Quota ristorazione e settore alberghiero
Zurigo	33 418	670 186	5,0 %
Berna	23 434	418 704	5,6 %
Lucerna	8146	150 525	5,4 %
Uri	1126	12 426	9,1 %
Svitto	3376	50 512	6,7 %
Obvaldo	1440	14 058	10,2 %
Nidvaldo	1042	15 100	6,9 %
Glarona	775	15 394	5,0 %
Zugo	2264	69 050	3,3 %
Friburgo	4448	89 926	4,9 %
Soletta	4088	98 620	4,1 %
Basilea Città	6300	134 359	4,7 %
Basilea Campagna	3101	105 659	2,9 %
Sciaffusa	1270	32 223	3,9 %
Appenzello Esterno	923	17 599	5,2 %
Appenzello Interno	618	5143	12,0 %
San Gallo	8558	204 919	4,2 %
Grigioni	12 857	81 958	15,7 %
Argovia	8150	231 058	3,5 %
Turgovia	3359	89 976	3,7 %
Ticino	12 130	157 029	7,7 %
Vaud	15 324	276 783	5,5 %
Vallese	12 499	110 856	11,3 %
Neuchâtel	2694	75 395	3,6 %
Ginevra	14 465	240 678	6,0 %
Giura	1109	28 779	3,9 %
Totale Svizzera	186 912	3 396 915	5,5 %

Fonte: UST, censimento delle aziende 2008