

00.404

Iniziativa parlamentare
Legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto.
Modifica

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

del 20 novembre 2000

Onorevoli presidenti e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto e lo trasmettiamo nel contempo al Consiglio federale per parere.

La Commissione propone, all'unanimità con due astensioni, di approvare il progetto di legge federale allegato.

20 novembre 2000

In nome della Commissione:

Il presidente, Strahm

Rapporto

1 Genesi

Il 23 marzo 2000, il consigliere nazionale Triponez ha depositato un'iniziativa parlamentare sotto forma di progetto elaborato intesa a modificare la legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto. Chiedeva di integrare nell'elenco delle operazioni escluse dall'imposta secondo l'articolo 18 della legge sull'IVA anche le prestazioni delle casse di compensazione dell'AVS e di quelle per la gestione degli assegni familiari per i compiti non sovrani che sono stati loro affidati, come la gestione, per determinate organizzazioni professionali, della previdenza professionale o dell'assicurazione malattie.

La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET) ha esaminato l'iniziativa il 28 agosto 2000 e ha proposto di darvi seguito. Successivamente, il 2 ottobre 2000, il Consiglio nazionale ha tacitamente deciso di dare seguito all'iniziativa parlamentare e ha incaricato la CET di elaborare un progetto di legge. Nel corso della sua seduta del 30 ottobre 2000, la CET ha definito il seguito dei lavori. A questo proposito, l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) ha preparato una proposta conforme a quanto richiesto dal promotore dell'iniziativa. Nel corso della sua seduta del 20 novembre 2000, la Commissione ha adottato il progetto di legge con 22 voti contro zero e 2 astensioni.

2 Grandi linee del progetto

2.1 Necessità di intervento

Oltre all'AVS, è possibile conferire alle casse di compensazione l'esecuzione di altri compiti. Si tratta di altri compiti sovrani nell'ambito dell'AI, dell'IPG e dell'AD o degli assegni familiari nonché di altri compiti non sovrani come la gestione, per determinate organizzazioni, della previdenza professionale, dell'assicurazione infortuni o dell'assicurazione malattie. Il conferimento di simili compiti è vincolato all'adempimento di tre condizioni (cfr. art. 130 e 131 dell'ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti, OAVS):

- non devono pregiudicare la regolare applicazione dell'AVS;
- devono essere inerenti all'assicurazione sociale o servire alla previdenza professionale e sociale, come pure alla formazione e al perfezionamento professionale;
- devono essere autorizzati dal Consiglio federale.

Per quanto concerne l'imposta sul valore aggiunto tutti i compiti sovrani non sono assoggettati all'imposta. Si tratta quindi di trovare una soluzione politica per i compiti affidati alle casse di compensazione che non sono sovrani. L'AFC ritiene che tali compiti derivino da un mandato tra le casse e i loro clienti e li considera quindi imponibili. Secondo la Commissione, questa interpretazione dell'Amministrazione federale delle contribuzioni comporta diverse conseguenze non auspiccate dal legislatore.

La gestione dell'assicurazione malattie e dell'assicurazione infortuni per le associazioni affiliate nonché la gestione della previdenza professionale fanno parte dei compiti non sovrani, affidati alle casse di compensazione dell'AVS e a quelle per la gestione degli assegni familiari. Assoggettare tali compiti all'imposta comporterebbe un aumento degli oneri finanziari per questo genere di prestazioni. Tali aumenti si ripercuoterebbero sui clienti mediante un adeguamento corrispondente dei premi delle assicurazioni malattie e infortuni.

Il fatto che le piccole casse indipendenti, cui sono affiliate prevalentemente le PMI, per motivi organizzativi si ripartiscano tali compiti costituisce un problema supplementare. Ad esempio, una cassa esegue tutti gli incassi per una o diverse altre casse mentre un'altra effettua soprattutto i calcoli delle rendite. Partendo dal principio che queste prestazioni sociali sono prestazioni imponibili, le casse sarebbero obbligate a fatturarsi fra di loro i costi supplementari, mentre la centralizzazione di compiti dello stesso tipo si prefigge appunto di ridurre i costi. Lo scopo della legge non può essere quello di sfavorire forme di organizzazione che sono sensate ed efficaci.

Senza la modifica di legge proposta, le casse pensioni che svolgono loro stesse i lavori amministrativi trarrebbero un vantaggio economico rispetto alle casse pensioni che fanno svolgere tali lavori dalle casse delle organizzazioni poiché l'esecuzione interna dei lavori amministrativi è una prestazione non imponibile. Dal punto di vista della concorrenza questa situazione costituirebbe uno svantaggio per le piccole casse, in particolare per le casse degli artigiani, e di conseguenza colpirebbe le PMI.

La Commissione dubita che il legislatore abbia voluto che la legge concernente l'imposta sul valore aggiunto avesse simili effetti indesiderati.

2.2 Proposta della Commissione

La Commissione propone di completare l'elenco delle operazioni escluse secondo l'articolo 18 LIVA con un nuovo numero 25 che permetterebbe di escludere dall'imposta le prestazioni che le casse di compensazione effettuano fra di loro nonché le prestazioni inerenti all'assicurazione sociale o che servono alla previdenza professionale e sociale come pure alla formazione e al perfezionamento professionale.

Per permettere una collaborazione sensata tra le casse di compensazione, la legge deve menzionare esplicitamente le operazioni che queste ultime svolgono fra di loro. In tal modo è possibile escludere dall'imposta anche l'amministrazione a titolo oneroso di diverse casse di compensazione da parte dello stesso personale. In particolare, in questo settore una fatturazione reciproca delle prestazioni sarebbe estremamente complicata e comporterebbe un inutile onere amministrativo.

La Commissione ha elaborato la sua proposta in modo da limitare il numero dei beneficiari alle casse di compensazione AVS e a quella per la gestione degli assegni familiari. Le fiduciarie che hanno il mandato di svolgere simili compiti non saranno quindi esonerate dall'imposta. Anche i compiti esclusi dall'imposta sono stati delimitati in modo preciso, poiché per essere esclusi dall'imposta devono essere inerenti all'assicurazione sociale, alla formazione e al perfezionamento professionale o alla previdenza professionale.

3 **Commento delle singole disposizioni**

3.1 **Condizioni quadro giuridiche**

L'imposta sul valore aggiunto è un'imposta generale sul consumo. Deve quindi essere completa e colpire in modo uniforme tutte le forniture di oggetti e di prestazioni di servizi effettuati in Svizzera. Inoltre, per soddisfare il principio dell'imposta generale, che comporta anche un divieto di accordare privilegi e concretizza il principio dell'uguaglianza di trattamento, è necessario restringere il più possibile il numero delle eccezioni, come confermato anche dal Tribunale federale in diverse sentenze (cfr. in particolare DTF 124 II 193 segg. e 372 segg.). Conformemente a questo principio, l'ordinanza del 22 giugno 1994 concernente l'imposta sul valore aggiunto (OIVA) determinava che di principio tutte le prestazioni erano imponibili. Le eccezioni a tale norma dovevano essere menzionate espressamente. È quanto prevedeva l'articolo 14 OIVA che elencava in modo esaustivo le operazioni escluse dall'imposta. La legge federale sull'IVA (LIVA), adottata dalle vostre Camere il 2 settembre 1999 e entrata in vigore il 1° gennaio 2001, prevede che per principio tutte le prestazioni sono imponibili indipendentemente dal fornitore (art. 5 LIVA in relazione con l'art. 18 LIVA). In occasione dei dibattiti concernenti la LIVA, il legislatore si è ripetutamente pronunciato a favore di una definizione restrittiva delle eccezioni previste dall'articolo 18 della legge poiché simili eccezioni sono incompatibili con il sistema dell'imposta sul valore aggiunto e possono portare a distorsioni della concorrenza.

3.2 **Commento del disciplinamento legale proposto**

Il nuovo numero 25 dell'articolo 18 LIVA si prefigge di escludere dall'imposta da un lato le operazioni che le casse di compensazione svolgono fra di loro e, dall'altro, le operazioni legate a compiti che sono stati affidati alle casse di compensazione conformemente alla legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti o alle casse di compensazione per la gestione degli assegni familiari in virtù del diritto applicabile e che sono inerenti all'assicurazione sociale o servono alla previdenza professionale e sociale come pure alla formazione e al perfezionamento professionale. Si tratta dell'articolo 63 capoverso 4 LAVS e dell'articolo 130 capoverso 1 dell'ordinanza del 31 ottobre 1947 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (OAVS). Il nuovo testo di legge proposto non riprende tuttavia espressamente queste disposizioni del diritto in materia di AVS affinché le future revisioni di questi due atti normativi non si ripercuotano automaticamente sull'IVA. In tal modo, nel caso in cui una simile revisione permetterebbe di affidare altri compiti alle casse di compensazione, la nuova esclusione dall'imposta prevista dal numero 25 dell'articolo 18 non si estenderebbe automaticamente a questi compiti supplementari.

Conformemente al principio dell'imposta generale citato nel numero 3.1, il numero delle operazioni escluse dall'imposta deve essere rigorosamente limitato. Dal punto di vista oggettivo e soggettivo, occorre quindi limitare la portata dell'esclusione proposta, conformemente alle spiegazioni qui appresso.

3.2.1 Limitazione oggettiva

L'articolo 63 capoverso 4 LAVS determina che la Confederazione e, con il consenso del Consiglio federale, i Cantoni e le associazioni fondatrici possono affidare alle casse di compensazione altri compiti, in particolare quelli relativi alla protezione dei militari e della famiglia. Il campo d'applicazione di questa disposizione legale è esplicitato nell'articolo 130 capoverso 1 OAVS, secondo cui i Cantoni e le associazioni fondatrici possono affidare alle casse di compensazione nel senso dell'articolo 63 capoverso 4 LAVS soltanto altri compiti che sono inerenti all'assicurazione sociale o servono alla previdenza professionale e sociale, come pure alla formazione e al perfezionamento professionale.

Di conseguenza, l'esclusione prevista dal nuovo numero 25 riguarda i compiti affidati alle casse di compensazione inerenti all'assicurazione sociale o che servono alla previdenza sociale e professionale o alla formazione e al perfezionamento professionale. Conformemente all'ordinamento della raccolta sistematica del diritto federale, l'assicurazione sociale ingloba l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti e l'assicurazione invalidità (prestazioni complementari incluse), la previdenza professionale per la vecchiaia, per i superstiti e l'invalidità, l'assicurazione malattie e infortuni, l'assicurazione militare, le indennità per perdita di guadagno, gli assegni familiari e l'assicurazione contro la disoccupazione. La formulazione proposta corrisponde all'attuale articolo 130 capoverso 1 OAVS.

Il conferimento di compiti concerne in particolare l'esecuzione di lavori amministrativi per le casse pensioni o le casse malattia da parte delle casse delle organizzazioni professionali o di compiti della previdenza sociale che in virtù del diritto applicabile sono affidati alle casse di compensazione per la gestione degli assegni familiari.

3.2.2 Limitazione soggettiva

Dal profilo soggettivo, il nuovo numero 25 comprende unicamente il conferimento di compiti alle casse di compensazione conformemente alla LAVS o alle casse di compensazione per la gestione degli assegni familiari conformemente al diritto applicabile. Inoltre, la nuova disposizione di legge proposta esclude dall'imposta le operazioni che le casse di compensazione svolgono fra di loro. Si tiene quindi conto dell'amministrazione a titolo oneroso di diverse casse di compensazione da parte dello stesso personale. Dal punto di vista dell'IVA, questo tipo di amministrazione non deve sfavorire l'amministrazione individuale delle singole casse.

4 Ripercussioni finanziarie

Secondo le stime dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC), il nuovo numero 25 dell'articolo 18 LIVA comporterà una perdita di introiti fiscali pari a circa 1,5 milioni di franchi all'anno. Tali perdite non compensano gli svantaggi che, in caso contrario, colpirebbero le PMI.

5

Rapporto con il diritto europeo

Secondo la sesta direttiva CEE del 17 maggio 1977 in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra di affari (GU 1977 n. L 145, p. 1 segg.) tutte le operazioni sono per principio imponibili. Per quanto concerne le esenzioni, l'articolo 13 Parte A paragrafo 1 lettera g della direttiva stabilisce quanto segue:

Articolo 13 *Esenzioni all'interno*

A. Esenzioni a favore di alcune attività di interesse pubblico

(1) Fatte salve le altre disposizioni comunitarie, gli Stati membri esonerano, alle condizioni da essi stabilite per assicurare la corretta e semplice applicazione delle esenzioni previste in appresso e per prevenire ogni possibile frode, evasione ed abuso:

...

- g. ... le prestazioni di servizi e le cessioni di beni strettamente connesse con l'assistenza sociale e la sicurezza sociale, comprese quelle fornite dalle case di riposo, effettuate da organismi di diritto pubblico o da altri organismi riconosciuti come aventi carattere sociale dallo Stato membro interessato;

...

Secondo l'articolo 17 paragrafo 2 della sesta direttiva CEE le deduzioni dell'imposta precedente sono autorizzate solo nella misura in cui il contribuente impieghi i beni e servizi ai fini di sue operazioni soggette ad imposta.

L'articolo 13 Parte A paragrafo 1 lettera g della sesta direttiva CEE è stato segnatamente trasposto nel paragrafo 4 numero 5 della legge tedesca concernente l'imposta sul valore aggiunto (Umsatzsteuergesetz, UStG). Questa disposizione determina in particolare l'esenzione dall'imposta delle operazioni che le istituzioni di sicurezza sociale previste dalla legge, le istituzioni di assistenza sociale locali e regionali nonché le autorità amministrative e altri organismi di aiuto alle vittime di guerra, incluse le istituzioni di assistenza alle vittime di guerra, effettuano fra di loro. Secondo il paragrafo 15 capoverso 2 numero 1 UStG, l'imposta sulle forniture, sull'importazione e sull'acquisizione intracomunitaria di oggetti nonché su altre prestazioni che l'imprenditore impiega per operazioni esenti dall'imposta è esclusa dal diritto alla deduzione dell'imposta precedente.

Il nuovo numero 25 dell'articolo 18 LIVA non va quindi oltre l'esenzione prevista dall'articolo 13 Parte A paragrafo 1 lettera g della sesta direttiva CEE in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati Membri relative alle imposte sulla cifra d'affari.

6

Costituzionalità

La presente revisione della LIVA si fonda sull'articolo 130 della Costituzione federale che attribuisce alla Confederazione la competenza di riscuotere l'imposta sul valore aggiunto.