

12.485

**Iniziativa parlamentare  
IVA. Aliquota speciale per le prestazioni  
nel settore alberghiero. Proroga**

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

del 12 novembre 2012

---

Onorevoli colleghi,

con il presente rapporto vi sottoponiamo il progetto di modifica della legge del 12 giugno 2009 concernente l'imposta sul valore aggiunto (LIVA), che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

La Commissione vi propone di approvare il progetto di legge allegato.

12 novembre 2012

In nome della Commissione:

Il presidente, Christophe Darbellay

---

## Compendio

*Il progetto di legge è volto a prorogare fino a tutto il 2017 l'aliquota speciale IVA per le prestazioni del settore alberghiero prevista dall'articolo 25 capoverso 4 della legge federale del 12 giugno 2009 concernente l'imposta sul valore aggiunto.*

*L'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero era stata introdotta nel 1996 con validità limitata nel tempo per ovviare alla difficile situazione economica in cui era venuto a trovarsi il settore del turismo. Prorogata a quattro riprese, rimarrà in vigore fino alla fine del 2013.*

*Alla fine di dicembre 2011 il Consiglio nazionale ha deciso di rinviare al Consiglio federale la parte B del disegno di modifica della legge sull'IVA, incaricandolo di preparare un modello con due aliquote tale da assoggettare le prestazioni alberghiere all'aliquota ridotta.*

*Per evitare che il settore alberghiero debba applicare l'aliquota normale IVA nel lasso di tempo che precede l'eventuale entrata in vigore di questa riforma, la Commissione dell'economia e dei tributi propone di mantenere il regime fiscale attuale e, pertanto, di prorogare la validità dell'aliquota speciale per ulteriori quattro anni.*

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

Conformemente all'articolo 25 capoverso 4 della legge federale del 12 giugno 2009 concernente l'imposta sul valore aggiunto (Legge sull'IVA, LIVA), le prestazioni nel settore alberghiero sono soggette, fino al 31 dicembre 2013, a un'aliquota speciale del 3,8 per cento.

Il 22 ottobre 2012 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha deciso, con 18 voti contro 6 e 1 astensione, di presentare un'iniziativa che chiede di prorogare ulteriormente fino a tutto il 2017 l'aliquota speciale IVA a cui soggiacciono le prestazioni del settore alberghiero. Il 6 novembre 2012 l'omologa commissione del Consiglio degli Stati (CET-S) ha aderito a questa decisione con 10 voti contro 0 e 1 astensione. Il 12 novembre 2012 la CET-N approvato con 17 voti contro 7 e 1 astensione il progetto di atto normativo elaborato congiuntamente dalla segreteria della Commissione e dai servizi dell'Amministrazione. Si è rinunciato a una consultazione perché, da un lato, il progetto era concepito unicamente come una soluzione transitoria in attesa della riforma delle aliquote dell'IVA e, d'altro lato, una consultazione ordinaria avrebbe verosimilmente reso impossibile l'entrata in vigore della modifica di legge prima della scadenza dell'aliquota speciale.

## 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 federale prevedeva, nelle disposizioni transitorie dell'articolo 8<sup>ter</sup>, la possibilità per la Confederazione di stabilire per via legislativa un'aliquota IVA inferiore per determinate prestazioni turistiche fornite sul territorio svizzero<sup>1</sup>. Questa possibilità era vincolata a due condizioni: da un lato, le prestazioni assoggettate all'aliquota ridotta dovevano essere in ampia misura consumate da stranieri, condizione adempiuta nel settore alberghiero; d'altro lato, la misura doveva essere necessaria per garantire la competitività del ramo economico in questione. La situazione critica in cui versava il settore del turismo svizzero a metà degli anni Novanta indusse il Consiglio federale a proporre l'introduzione, a titolo di misura provvisoria valida non oltre la fine del dicembre 2011, di un'aliquota speciale IVA applicabile alle prestazioni in questione. Le Camere federali approvarono la proposta nella sessione primaverile 1996.

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

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

1. fino al 31 dicembre 2003 (entrata in vigore al 1° gennaio 2001 della legge del 2 settembre 2009 sull'IVA),
2. fino al 31 dicembre 2006 (decisione del 20 giugno 2003),
3. fino al 31 dicembre 2010 (decisione del 16 dicembre 2005),
4. fino al 31 dicembre 2013 (progetto A del 12 giugno 2009 di revisione parziale della LIVA).

### **2.1.2 Riforma dell'IVA, parte B**

Nella seconda parte del progetto di revisione della LIVA (parte B), il Consiglio federale prevedeva di sostituire le tre aliquote IVA con un'aliquota unica del 6,1 per cento. Il 15 dicembre 2010 il Consiglio nazionale decise di rinviare il progetto al Consiglio federale incaricandolo di preparare un modello con due aliquote nel quale le prestazioni alberghiere, quelle della ristorazione e le forniture di alimenti sarebbero assoggettate all'aliquota ridotta.

Il 14 marzo 2011 il Consiglio degli Stati decise di non aderire alla decisione del Consiglio nazionale. Tuttavia, il 21 dicembre 2011 il Consiglio nazionale mantenne la sua posizione e la decisione di rinvio divenne dunque efficace in virtù dell'articolo 87 capoverso 2 della legge sul Parlamento (LParl).

Il nuovo progetto con un modello a due aliquote è in fase di preparazione. Prevedibilmente il Consiglio federale lo sottoporrà all'Assemblea federale nei primi mesi del 2013 e la CET-N potrà esaminarlo nel corso del secondo trimestre del 2013.

### **2.1.3 Situazione attuale del settore alberghiero**

Secondo i dati del conto satellite del turismo allestito dall'Ufficio federale di statistica (UST)<sup>2</sup>, il settore del turismo genera circa il 3 per cento del valore aggiunto lordo creato dall'insieme dell'economia nazionale e occupa circa il 4 per cento della forza lavoro in Svizzera. Inoltre, le statistiche illustrano chiaramente la particolare importanza che il settore alberghiero riveste nel comparto del turismo. In questi ultimi anni esso ha contribuito per circa un quarto al valore aggiunto lordo generato dal turismo (ossia quasi 4 miliardi di franchi) e ha fornito un quarto degli impieghi ad esso legati (circa 37 000 impiegati nel 2011).

Tuttavia, i dati dell'UST mostrano anche che tutti gli indicatori economici del settore alberghiero erano in calo nel 2009 e che negli anni successivi la crescita è stata molto timida. Il numero delle persone attive occupate nel settore alberghiero è diminuito del 9 per cento dal 2008 al 2009. La statistica del settore alberghiero dell'UST (HESTA) conferma questa tendenza: dal 2009, il numero dei pernottamenti nel settore alberghiero e paralberghiero (ostelli per la gioventù, campeggi) è diminuito quasi costantemente anno dopo anno. Questa flessione è più marcata rispetto alla maggior parte degli altri Paesi europei. Il fenomeno, che tocca soprattutto

<sup>2</sup> [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/10.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/10.html)

to le regioni di montagna e il Ticino, è principalmente dovuto al calo del numero di turisti provenienti dall'Europa.

L'evoluzione negativa del settore alberghiero a partire dal 2008 si spiega anche con le debolezze strutturali ma è soprattutto conseguenza della crisi finanziaria globale e del forte apprezzamento del franco svizzero in seguito alla crisi dell'euro. Anche il rapporto pubblicato dal Dipartimento federale dell'economia (DFE) l'8 novembre 2011 e le previsioni per il turismo svizzero commissionate dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) a BAKBASEL giungono alle stesse conclusioni<sup>3</sup>. Inoltre, uno studio realizzato dal Centro di ricerche congiunturali del PF di Zurigo (KOF) mostra come il ramo del turismo svizzero in generale e il settore alberghiero in particolare siano particolarmente sensibili alle variazioni del tasso di cambio<sup>4</sup>.

La forza del franco pesa in particolare negativamente sulla competitività del settore alberghiero a livello dei prezzi. Secondo i dati di Eurostat, l'indice svizzero dei prezzi dei ristoranti e degli hotel nel 2010 superava di quasi 40 punti quello dei Paesi vicini e in Europa era inferiore soltanto a quello della Danimarca e della Norvegia<sup>5</sup>. Se è vero che anche in passato gli hotel svizzeri erano più cari di quelli degli altri Paesi europei, va però detto che negli ultimi anni il divario è nettamente aumentato.

Nonostante questo, diversi studi giungono alla conclusione che in certi settori il turismo svizzero rimane molto competitivo. Il rapporto della SECO del dicembre 2011 intitolato «Benchmarking turismo – Il settore svizzero del turismo nel confronto internazionale» rileva come il turismo svizzero possa avvalersi di un livello assai elevato di qualifica del personale, di un'accentuata flessibilità del mercato del lavoro e di una fiscalità delle imprese vantaggiosa<sup>6</sup>. La Svizzera occupa regolarmente il primo posto nell'indice «Travel & Tourism Competitiveness» del Forum economico mondiale (WEF); va però notato in proposito che questo indice si fonda su numerosi indicatori di cui solo una piccola parte concerne direttamente il settore alberghiero<sup>7</sup>.

## **2.1.4 L'imposta sul valore aggiunto negli altri Paesi europei**

La Direttiva 2006/112/CE del Consiglio del 28 novembre 2006 relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto<sup>8</sup> («Direttiva IVA», Direttiva 2006/112/CE) prescrive agli Stati membri, nel titolo VIII, di applicare un'aliquota normale non inferiore al 15 per cento (art. 97 cpv. 1 della Direttiva 2006/112/CE). Il 7 dicembre 2012 il Consiglio dei Ministri ha prorogato questa prescrizione fino al termine del 2015<sup>9</sup>. È possibile, ma non obbligatoria, l'applicazione di una o due aliquote ridotte

<sup>3</sup> [www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28403.pdf](http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/28403.pdf)

<sup>4</sup> Abrahamsen, Yngve und Banu Simmons-Süer (2011): «Die Wechselkursabhängigkeit der Schweizer Wirtschaft» *KOF Studien n° 24*, [www.kof.ethz.ch/publikationen/p/kof-studien/2080/](http://www.kof.ethz.ch/publikationen/p/kof-studien/2080/)

<sup>5</sup> [ec.europa.eu/eurostat](http://ec.europa.eu/eurostat)

<sup>6</sup> [www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00025/04799/index.html?lang=fr](http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/00025/04799/index.html?lang=fr)

<sup>7</sup> [www.weforum.org/issues/travel-and-tourism-competitiveness](http://www.weforum.org/issues/travel-and-tourism-competitiveness)

<sup>8</sup> GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

<sup>9</sup> Direttiva 2010/88/UE del Consiglio, del 7 dicembre 2010, che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune di imposta sul valore aggiunto, in relazione alla durata dell'obbligo di applicazione di un'aliquota normale minima, GU L 326 del 10.12.2010, pag. 1.

(art. 98 della Direttiva 2006/112/CE). Tali aliquote non possono essere inferiori al 5 per cento, benché numerose disposizioni transitorie limitate nel tempo autorizzino gli Stati membri ad applicare aliquote inferiori. Le aliquote ridotte possono essere di principio applicate soltanto alle cessioni di beni e alle prestazioni di servizi menzionate in modo esplicito nell'allegato III della Direttiva 2006/112/CE, quali l'«alloggio fornito da alberghi e simili, compresi gli alloggi per vacanze e l'affitto di posti per campeggio e di posti per roulotte» (n. 12 dell'allegato III).

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

## **2.2 Deliberazioni della Commissione**

### **2.2.1 Proposta di maggioranza**

La Commissione ha esaminato la possibilità di un'ulteriore proroga dell'aliquota speciale IVA per le prestazioni del settore alberghiero avendo ben presente la revisione della LIVA secondo il mandato di rinvio deciso dal Consiglio nazionale. Come osservato in precedenza (n. 2.1.2), stando a quanto anticipato dal Dipartimento federale delle finanze, il Consiglio federale dovrebbe presentare il suo messaggio concernente il modello con due aliquote nella primavera del 2013. L'attuazione della LIVA riveduta impone la modifica dell'articolo 130 della Costituzione federale, visto che conformemente al capoverso 2 per le prestazioni del settore alberghiero può essere stabilita un'aliquota speciale inferiore a quella normale e superiore all'aliquota ridotta. Di conseguenza, il progetto non deve essere trattato soltanto dal Parlamento, ma va anche sottoposto al voto del popolo e dei Cantoni. Pertanto, la revisione della LIVA non potrà verosimilmente entrare in vigore prima del 1° gennaio 2016.

La maggioranza della Commissione intende evitare che le prestazioni del settore alberghiero siano assoggettate a un'aliquota IVA normale nel lasso di tempo intercorrente tra il momento in cui l'aliquota speciale attuale non sarà più applicabile e quello in cui entrerà in vigore la nuova LIVA. Dato che i due cambiamenti di prassi comporterebbero un onere amministrativo considerevole per il ramo, la maggioranza della Commissione giudica opportuno prorogare il regime fiscale attuale per un nuovo periodo di quattro anni, ossia fino a tutto il 2017. A quel momento, la riforma dell'IVA dovrebbe essere già stata attuata. L'eventuale entrata in vigore delle disposizioni rivedute prima dello scadere di questo termine comporterebbe l'abrogazione dell'articolo 25 capoverso 4 della LIVA e di conseguenza dell'aliquota speciale applicabile al settore alberghiero. Inoltre, è necessario stabilire un termine preciso nell'eventualità di un rigetto della riforma dell'IVA da parte del Parlamento, altrimenti non si saprebbe se e fino a quando l'aliquota speciale sarebbe in vigore.

Da ultimo, la maggioranza della Commissione reputa che la proroga dell'aliquota speciale per le prestazioni del settore alberghiero si imponga non soltanto per motivi amministrativi, ma anche per ragioni economiche dettate dalle gravi difficoltà in cui versa il settore del turismo.

## **2.2.2 Proposta di minoranza**

Una minoranza della Commissione (Birrer-Heimo, Fässler Hildegard, Kaufmann, Kiener Nellen, Leutenegger Oberholzer, Marra, Pardini) è contraria alla proroga dell'aliquota speciale e chiede di non entrare in materia. Anche se riconosce le difficoltà a cui il settore alberghiero è oggi confrontato, ritiene che non sia giustificato reiterare sistematicamente una misura concepita originariamente come provvisoria e di privilegiare permanentemente uno specifico settore economico. Inoltre, reputa che ridurre in modo generalizzato l'aliquota IVA per tutto il settore alberghiero non costituisca una misura appropriata, essendo noto che secondo le statistiche le difficoltà economiche non toccano nella stessa misura tutte le regioni e tutte le aziende. Sarebbe preferibile introdurre incentivi mirati volti allo sviluppo e all'innovazione nel settore del turismo, come già in parte attuati dalla Confederazione (si veda per esempio Innoutour, il programma della SECO volto a promuovere l'innovazione, la cooperazione e lo sviluppo delle conoscenze nel settore del turismo).

## **3 Commento delle singole disposizioni**

*Art. 25* Aliquote d'imposta

*Capoverso 4:* la validità temporale dell'aliquota speciale dell'imposta sulle prestazioni del settore alberghiero (attualmente fissata al 3,8 %) è limitata al 31 dicembre 2013. Tale validità è prorogata di quattro anni fino al 31 dicembre 2017. Il testo della legge non subisce altre modifiche.

Se, conformemente al mandato risultante dal rinvio, la parte B della riforma dell'IVA sarà attuata prima della fine del 2017, l'aliquota speciale applicabile alle prestazioni del settore alberghiero in virtù dell'articolo 25 capoverso 4 sarebbe abrogata prima della scadenza del nuovo termine.

## **4 Ripercussioni finanziarie**

Abrogare l'aliquota speciale e applicare alle prestazioni del settore alberghiero l'aliquota normale comporterebbe un aumento del gettito dell'IVA di circa 180 milioni di franchi all'anno. Sui quattro anni della durata prevista della proroga, le maggiori entrate ammonterebbero a circa 720 milioni di franchi. Considerati in particolare i periodi contabili trimestrali e semestrali, gli effetti dell'abrogazione dell'aliquota speciale si farebbero sentire più tardivamente. Nel 2014 verrebbe incassato soltanto il 75 per cento del maggior gettito dell'anno intero; l'incasso della totalità degli introiti supplementari annuali si realizzerebbe solo a partire dal 2015.

## Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Poiché la Svizzera non è membro dell'Unione europea e non ha ripreso la Direttiva sul sistema di imposta sul valore aggiunto applicabile nell'UE 2006/112/CE<sup>10</sup>, tale direttiva non si applica in Svizzera. La Svizzera può continuare a determinare in modo autonomo il suo ordinamento in materia di imposta sul valore aggiunto. Gli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE riguardano l'IVA soltanto nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria. Queste disposizioni non sono interessate dal progetto qui in esame.

Va inoltre menzionato il Trattato del 28 ottobre 1994<sup>11</sup> tra la Confederazione Svizzera e il Principato del Liechtenstein concernente l'imposta sul valore aggiunto nel Principato del Liechtenstein. In virtù di questo Trattato il Principato del Liechtenstein – che 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. Questo Trattato conserva la sua validità anche dopo la riforma della legislazione svizzera in materia di imposta sul valore aggiunto, sempreché 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 vige il Trattato del 23 novembre 1964<sup>12</sup> sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero. Secondo questo Trattato, nel Comune germanico di Büsingen si applica l'imposta svizzera sul valore aggiunto; in altri termini la Svizzera riscuote anche sul territorio del Comune di Büsingen l'IVA sulle importazioni e sulle prestazioni ivi fornite. In compenso la Svizzera partecipa con un quota del suo gettito di imposta sul valore aggiunto agli oneri speciali del Comune di Büsingen, rispettivamente della sua popolazione. Il Trattato conserva la sua validità anche dopo la riforma della legislazione svizzera in materia di imposta sul valore aggiunto sempreché non venga denunciato da una delle parti contraenti.

## Costituzionalità

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

<sup>10</sup> GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1.

<sup>11</sup> RS 0.641.295.142

<sup>12</sup> RS 0.631.112.136

**Imposizione delle prestazioni del settore alberghiero nell'UE**

| Stati membri        | Aliquota normale | Prestazioni alberghiere |
|---------------------|------------------|-------------------------|
| Belgio              | 21               | 6                       |
| Bulgaria            | 20               | 9                       |
| Repubblica Ceca     | 20               | 14                      |
| Danimarca           | 25               | 25                      |
| Germania            | 19               | 7                       |
| Estonia             | 20               | 9                       |
| Grecia              | 23               | 6,5                     |
| Spagna              | 21               | 10                      |
| Francia             | 19,6             | 7                       |
| Irlanda             | 23               | 9                       |
| Italia              | 21               | 10                      |
| Cipro               | 17               | 8                       |
| Lettonia            | 21               | 12                      |
| Lituania            | 21               | 21                      |
| Lussemburgo         | 15               | 3                       |
| Ungheria            | 27               | 18                      |
| Malta               | 18               | 7                       |
| Paesi Bassi         | 21               | 6                       |
| Austria             | 20               | 10                      |
| Polonia             | 23               | 8                       |
| Portogallo          | 23               | 6                       |
| Romania             | 24               | 9                       |
| Slovenia            | 20               | 8,5                     |
| Repubblica Slovacca | 20               | 20                      |
| Finlandia           | 23               | 9                       |
| Svezia              | 25               | 12                      |
| Regno Unito         | 20               | 20                      |

Fonte:

Commissione europea, Fiscalità e unione doganale, 1° luglio 2012, aliquota dell'IVA applicata negli Stati membri dell'Unione europea ([ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_fr.pdf))

Stato: ottobre 2012.

