

ad 00.416

**Iniziativa parlamentare
Aliquote dell'imposta sul valore aggiunto
a favore dell'AVS/AI (CSSS-N)**

**Rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità
del Consiglio nazionale del 6 luglio 2000**

Parere del Consiglio federale

del 6 settembre 2000

Onorevoli presidente e consiglieri,

Conformemente all'articolo 21^{quater} capoverso 4 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), ci pronunciamo qui di seguito sul rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del 6 luglio 2000, concernente le aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI.

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

6 settembre 2000

In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Adolf Ogi

La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Parere

1 **Situazione iniziale**

Il 18 maggio 2000, in occasione delle deliberazioni sul nostro messaggio concernente l'11^a revisione dell'AVS (00.014) da parte della Commissione della sicurezza sociale e della sanità, il consigliere nazionale Paul Rechsteiner ha presentato una proposta per un'iniziativa commissionale. Quest'ultima esige che la totalità degli introiti provenienti dai punti di IVA riscossi per l'AVS/AI sia versata a dette assicurazioni sociali. Questa iniziativa domanda di cancellare l'articolo 2 capoverso 2 e 3 seconda frase del decreto federale del 20 marzo 1998 sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI¹, in vigore dal 1° gennaio 1999, onde sopprimere il versamento alla Confederazione della quota di introiti fiscali che le è riservata. La Commissione ha approvato la proposta con 16 voti contro 5, mentre una minoranza della Commissione domandava di non dar seguito all'iniziativa parlamentare e di non entrare in materia sul testo.

2 **Parere del Consiglio federale**

2.1 **Parere concernente la proposta della maggioranza della Commissione**

2.1.1 **Considerazioni di principio**

Discussioni approfondite si sono svolte sia nel nostro Collegio sia in Parlamento a proposito del prelievo del punto di IVA destinato all'AVS/AI e iscritto nella Costituzione. Detto punto contribuirà a risolvere i problemi di finanziamento di queste assicurazioni sociali, derivanti dall'evoluzione della piramide delle età. Per quanto concerne l'utilizzazione di siffatti mezzi finanziari, il Parlamento ha deciso, a netta maggioranza, che la Confederazione doveva pure ricevere – a destinazione vincolata – una quota dei fondi provenienti da questi introiti supplementari; questa quota deve esclusivamente cofinanziare gli oneri supplementari derivanti dall'evoluzione demografica e ai quali la Confederazione deve far fronte. Essa rappresenta dunque un elemento di finanziamento importante per il consolidamento dell'AVS/AI.

Questa decisione è fondamentale, sia per assicurare il finanziamento dell'AVS/AI, sia per stabilizzare l'onere della Confederazione legato alla partecipazione alle spese di queste assicurazioni. D'altronde, essa è stata presa soltanto due anni fa e secondo noi non vi è stato da allora alcun cambiamento che giustifichi una rimessa in questione di questa disposizione.

Al contrario, una rimessa in questione della decisione sarebbe in contraddizione con gli intensi sforzi per risanare e stabilizzare le finanze federali e con il chiaro mandato costituzionale in questo campo. Come espongono giustamente due passaggi del rapporto della Commissione, vale a dire la presa di posizione della minoranza della Commissione (n. 4.2) e il n. 6 concernente le ripercussioni sul sistema di finanziamento, le conseguenze negative sarebbero importanti per la Confederazione: se non ricevesse più la sua quota al «per cento demografico» attuale, la Confederazione re-

¹ FF 1998 1052

gistrerebbe ogni anno una perdita d'introiti media di circa 400 milioni di franchi e per conseguenza sarebbe annullato in ampia misura l'effetto di alleviamento del programma di stabilizzazione 1998, approvato dal Parlamento, per equilibrare il budget 2001.

Nell'ipotesi in cui, secondo la maggioranza della Commissione, il rifiuto di concedere una parte degli introiti alla Confederazione dovesse parimenti applicarsi ai futuri aumenti dell'IVA per l'AVS/AI, proposti nel messaggio concernente l'11^a revisione dell'AVS, la Confederazione sarebbe privata di più di un miliardo di franchi a partire già dal 2004 (vale a dire della parte del «per cento demografico» attuale e di quella prevista dall'11^a revisione dell'AVS, proveniente dal 2003 dal mezzo punto supplementare dell'IVA accordato all'AVS e dal punto accordato all'AI). Se si tien conto in più del punto di IVA supplementare a favore dell'AVS che, secondo le previsioni, dovrebbe essere prelevato a partire dal 2006, le perdite annue di introiti della Confederazione ammonterebbero a circa 1,5 miliardi di franchi a partire da tale data.

Ricordiamo che, già con il diritto in vigore, il finanziamento dell'AVS dipende dal contributo sostanziale della Confederazione e dei Cantoni. La nostra concezione in materia di consolidamento finanziario dell'AVS/AI, concretata dall'11^a revisione dell'AVS/AI, suppone esplicitamente anche una stabilizzazione dell'onere della Confederazione (cfr. n. 6.1 del messaggio del 2 febbraio 2000; FF 2000 1651). L'iscrizione nella Costituzione di un introito a destinazione vincolata a profitto della Confederazione, proveniente da una parte del provento dell'IVA, si rivela particolarmente importante. Finora in effetti, non era prevista alcuna fonte di finanziamento di base duratura per alimentare il contributo della Confederazione, benché l'onere di quest'ultima dovuto a siffatte spese sia aumentato annualmente sia in termini assoluti, sia in termini relativi, un fenomeno legato al fatto che le spese dell'AVS e dell'AI sono aumentate più rapidamente degli introiti fiscali dei poteri pubblici.

Gli introiti a destinazione vincolata ottenuti finora dalla Confederazione, provenienti dalle imposte sull'alcool e il tabacco non sono di gran lunga sufficienti. Nel 1970, gli introiti a destinazione vincolata permettevano di coprire il 90 per cento del contributo della Confederazione all'AVS/AI/PC. Nel 1998, questo tasso era ancora soltanto del 26 per cento. Se ci si riferisce alla sola AVS, il provento dell'imposta sul tabacco e sull'alcool permetteva di coprire il contributo della Confederazione fino al 1972; in seguito la parte del contributo così coperto è diminuita, scendendo al 36,6 per cento nel 1998 ed è aumentata al 41,5 per cento dopo l'innalzamento dell'imposta sul tabacco il 1° gennaio 1999.

Il fatto di attribuire alla Confederazione una parte a destinazione vincolata degli introiti dell'IVA è senz'altro compatibile con il testo della Costituzione (nuova Costituzione federale, art. 130 cpv. 3), anche se questa attribuzione non è menzionata esplicitamente. La disposizione concernente la riscossione del punto di IVA presuppone che il finanziamento dell'AVS/AI non sia più assicurato per ragioni demografiche. Siccome questo finanziamento non si basa esclusivamente sui contributi degli assicurati e dei loro datori di lavoro, bensì anche su un contributo importante dei poteri pubblici, la formulazione del testo costituzionale rende possibile il ricorso al provento del «per cento di IVA demografico» per coprire totalmente o parzialmente l'onere supplementare della Confederazione a causa dell'evoluzione demografica. Se non fosse il caso, la Confederazione sopporterebbe un onere finanziario accresciuto che potrebbe minacciare il finanziamento di questa fonte di introiti per l'AVS/AI.

Nell'ambito dell'introduzione del «per cento demografico», è stata discussa anche una variante secondo la quale la totalità degli introiti provenienti dall'aumento dell'IVA sarebbero stati versati all'AVS, mentre la quota della Confederazione alle spese AVS sarebbe stata abbassata. L'assicurazione avrebbe dunque dovuto finanziare una parte più importante delle sue spese con risorse che non sono automaticamente funzione delle prestazioni (percentuale degli introiti provenienti dall'IVA). Secondo la variante infine scelta, la Confederazione partecipa agli introiti del punto dell'IVA legato alla demografia a concorrenza della sua quota nel finanziamento e deve utilizzare obbligatoriamente questi introiti per adempiere i suoi impegni nei confronti dell'AVS. La soluzione adottata è vantaggiosa per l'AVS: la Confederazione continua così a contribuire al finanziamento degli oneri supplementari dell'AVS legati all'evoluzione demografica.

Senza questa quota federale ai proventi dell'IVA occorrerebbe, come compensazione, allestire un nuovo programma di risparmi per la Confederazione, o abbassare il contributo della Confederazione all'AVS o accettare nuovi deficit delle finanze federali. Il risanamento del budget federale e il consolidamento dell'AVS sono obiettivi contraddittori. Tuttavia, la Confederazione non può sottrarsi alla responsabilità di finanziare l'AVS e neppure rinunciare al risanamento delle finanze federali. Rileviamo che il popolo e i Cantoni hanno approvato, il 7 giugno 1998, la modifica della Costituzione federale introdotta dal decreto federale del 19 dicembre 1997 che istituisce provvedimenti intesi a equilibrare il bilancio (cfr. FF 1997 IV 1256); tale decreto prescrive che l'eccedenza delle spese della Confederazione deve essere ridotta al termine dell'esercizio 2001 a un ammontare non superiore al 2 per cento degli introiti. Questo obiettivo non è realizzabile se la Confederazione non dispone della sua quota negli introiti dell'IVA.

2.1.2 Osservazioni formali concernenti la motivazione della maggioranza della Commissione

Due osservazioni di ordine contenutistico s'impongono a proposito delle considerazioni della maggioranza della Commissione, di cui nel numero 4.1 del rapporto.

La maggioranza della Commissione ritiene che la destinazione diretta della totalità dell'IVA al fondo di compensazione dell'AVS possa contribuire a conseguire più rapidamente l'obiettivo prescritto dalla legge ma non realizzato attualmente, vale a dire un tasso di copertura pari al 100 per cento delle spese annue dell'assicurazione. Un siffatto aumento del Fondo di compensazione dell'AVS (che attualmente rappresenta il 79% delle spese di un anno) necessiterebbe tuttavia mezzi finanziari supplementari importanti: entro il 2010, circa 10 miliardi di franchi supplementari dovrebbero essere versati al Fondo. Nel caso in cui questa somma dovesse essere fornita tra il 2003 e il 2010, occorrerebbe, durante questo periodo, aggiungere ogni anno 1,3 miliardi di franchi alle somme supplementari richieste per via dell'evoluzione demografica. Questo corrisponde a 0,6 punti di IVA. Secondo noi e il parere collimante di esperti, il Fondo di compensazione dell'AVS è tuttavia in grado di adempiere in modo ottimale la sua funzione anche con un tasso di copertura più basso pari al 70 per cento. In un sistema di finanziamento per ripartizione come quello dell'AVS non è sensato costituire una riserva che superi l'ammontare ottimale. Pertanto, nell'11^a revisione dell'AVS, l'ammontare del Fondo di compensazione dell'AVS prescritto dalla legge dovrebbe essere fissato al 70 per cento delle spese di un anno.

Condividiamo la motivazione della maggioranza della Commissione nel numero 4.1 del rapporto, secondo la quale l'attribuzione della totalità degli introiti supplementari dell'IVA al Fondo di compensazione dell'AVS renderebbe più trasparente il finanziamento delle assicurazioni, in quanto il contributo della Confederazione sarebbe di nuovo espresso in per cento delle spese totali. Occorre osservare in merito che il contributo della Confederazione è fissato in per cento delle spese totali dal 1969. Anche dopo il 1° gennaio 1999 il contributo della Confederazione è chiaramente definito in per cento delle spese dell'AVS. Semplicemente, la Confederazione dispone ormai di una nuova fonte di finanziamento a destinazione vincolata per far fronte ai suoi obblighi nei confronti dell'AVS. L'attribuzione alla Confederazione di una parte degli introiti dell'IVA non modifica per nulla la quota del suo contributo.

2.2 Conclusioni

Secondo noi, è legittimo che la Confederazione riscuota una parte degli introiti dell'IVA destinati all'AVS/AI. Per assicurare il finanziamento dell'AVS/AI, nell'ambito del messaggio concernente l'11ª revisione dell'AVS, abbiamo sottoposto al Parlamento una concezione globale solida che prevede un finanziamento sopportabile per l'economia, le imprese e le economie domestiche, mediante un aumento progressivo dell'IVA, risparmi importanti ma quanto possibile sociali in materia di prestazioni AVS e introiti supplementari derivanti dai contributi.

Concludiamo che la proposta della maggioranza della Commissione rimette in questione la concezione elaborata dalle Camere federali per finanziare le spese supplementari causate dall'evoluzione demografica e concretata con l'adozione del decreto federale del 20 marzo 1998 sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI. Contemporaneamente, l'iscrizione – da noi prevista nell'11ª revisione dell'AVS – di detta concezione nella Costituzione sarebbe respinta. La proposta della maggioranza della Commissione peggiorerebbe gravemente le finanze della Confederazione: si passerebbe dagli attuali 400 milioni di franchi all'anno a oltre 1,5 miliardi di franchi all'anno a partire dal 2006.

Siamo del parere che occorra respingere la proposta della maggioranza della Commissione, per motivi di politica sociale e di politica finanziaria. Sosteniamo quindi la minoranza della Commissione (n. 4.2 del rapporto) e la sua proposta di non entrare in materia su questo oggetto.