

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

Onorevole presidente e consiglieri,

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

La Commissione vi propone di approvare il disegno di legge allegato. Una minoranza (Egerszegi, Gutzwiller, Guisan, Heberlein) propone di non entrare in materia.

6 luglio 2000

In nome della Commissione

La presidente: Rosmarie Dormann

Rapporto

I Parte generale

1 Situazione iniziale

1.1 Deposito dell'iniziativa parlamentare della CSSS-Consiglio nazionale

In occasione dell'esame del progetto del Consiglio federale relativo all'11^a revisione dell'AVS (00.014n) il 18 maggio 2000, è stata formulata in seno alla Commissione della sicurezza sociale e della sanità (CSSS) del Consiglio nazionale la proposta di presentare un'iniziativa secondo cui la percentuale supplementare dell'imposta sul valore aggiunto riscossa per l'AVS/AI torni completamente a profitto di queste assicurazioni sociali. L'articolo 2 capoversi 2 e 3 secondo periodo del decreto federale del 20 marzo 1998¹ sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI dovrebbe dunque essere abrogato. La Commissione ha approvato la proposta con 16 voti contro 5. Una minoranza (Egerszegi, Gutswiller, Guisan, Heberlein) propone di non dar seguito all'iniziativa parlamentare e di non entrare in materia sul testo.

L'iniziativa parlamentare è stata depositata in forma elaborata, conformemente all'articolo 21^{bis} capoverso 1 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC). Siccome la Commissione ha approvato il progetto, non è necessario il preavviso della Camera (art. 21^{ter} cpv. 3 LRC).

1.2 Testi determinanti

La discussione sull'iniziativa parlamentare si fonda sugli atti legislativi presentati qui appresso.

1.2.1 Decreto federale del 18 giugno 1993² che prevede provvedimenti atti a garantire il mantenimento della sicurezza sociale

Dopo aver esaminato il messaggio del Consiglio federale del 18 dicembre 1991³, il 18 giugno 1993 l'Assemblea federale aveva deciso di adottare un articolo costituzionale relativo alla garanzia del finanziamento nel settore della sicurezza sociale. Il nuovo articolo 41^{ter} capoverso 3^{bis} aveva il tenore seguente: «Per garantire il finanziamento dell'assicurazione vecchiaia e superstiti e dell'assicurazione contro l'invalidità qualora esso non fosse più garantito a causa dell'evoluzione della piramide delle età, l'aliquota dell'imposta sulla cifra d'affari può essere aumentata al massimo di un punto percentuale per via di decreto federale di obbligatorietà generale sotto-

¹ FF 1998 1052

² FF 1993 II 785 (modifica della Costituzione federale)

³ FF 1992 I 672 (Progetto del Consiglio federale concernente la sostituzione del regime finanziario e le imposte speciali di consumo).

posto al referendum facoltativo». La nuova disposizione costituzionale venne adottata in votazione popolare il 28 novembre 1993 – contemporaneamente all'istituzione dell'imposta sul valore aggiunto – ed è in vigore dal 1° gennaio 1995 (art. 130 cpv. 3 nuova Cost.).

Risulta dalla storia di questa disposizione che il criterio dell'evoluzione demografica per la riscossione dell'aumento dell'IVA è stato scientemente integrato nel testo costituzionale. Lo dimostrano segnatamente le discussioni in Parlamento. La norma formulata nell'articolo 41^{ter} capoverso 3^{bis} della vecchia Costituzione non figurava nel progetto del Consiglio federale sul nuovo regime finanziario e le imposte speciali di consumo. Essa venne proposta dalla Commissione del Consiglio nazionale nel quadro del nuovo regime delle finanze federali nel 1993. Nel corso dei dibattiti dei due Consigli, le difficoltà di finanziamento dovute a questioni demografiche vennero esplicitamente discusse come criterio determinante⁴; in seguito, il Consiglio nazionale respinse una proposta volta a cancellare la parte di periodo «a causa dell'evoluzione della piramide delle età» affinché l'aumento dell'IVA potesse essere deciso per qualsiasi situazione di difficoltà finanziaria in materia di sicurezza sociale AVS e AI (Boll. Uff. 1993 N 441 seg.)

1.2.2 Decreto federale del 20 marzo 1998 sull'aumento delle aliquote dell'imposta federale sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI

Con messaggio del 1° maggio 1997, il Consiglio federale ha presentato al Parlamento un disegno di decreto federale sull'aumento delle aliquote della tassa sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI⁵. Le Camere hanno adottato il testo nella votazione finale del 20 marzo 1998. Nel corso dei dibattiti, il Consiglio degli Stati aveva introdotto una modifica che sottolinea ancor più chiaramente la destinazione vincolata degli introiti all'AVS e all'AI.

1.2.3 Messaggio del Consiglio federale sull'11^a revisione dell'AVS

Con messaggio del 2 febbraio 2000, il Consiglio federale ha sottoposto alle Camere il disegno relativo all'11^a revisione dell'AVS e al finanziamento a medio termine dell'assicurazione vecchiaia, superstiti e invalidità⁶. Propone un aumento per tappe del 2,5 per cento dell'IVA nel 2006; il 17 per cento degli introiti deve continuare, come finora, a essere versato alla Confederazione, come riserva per i sussidi federali destinati all'AVS e il 18,75 per cento come riserva per i sussidi federali destinati all'AI. In proposito, il messaggio rileva quanto segue⁷:

«Il mantenimento delle attuali quote di finanziamento alle spese (20% per l'AVS e 50% per l'AI) provoca ogni anno nei budget dei diversi enti pubblici un onere crescente sia in valori assoluti sia in valori relativi. Questo si spiega con il fatto che le uscite dell'AVS e soprattutto dell'AI aumentano più rapidamente delle entrate fi-

⁴ BU 1993 N 441 seg.; BU 1993 S 344 seg.

⁵ FF 1997 625

⁶ FF 2000 1651

⁷ capitolo 311.232

scali dell'ente pubblico. Per la Confederazione, che deve sopportare la maggior parte della partecipazione finanziaria dell'ente pubblico, l'evoluzione demografica rappresenta come per i due rami delle assicurazioni sociali un problema finanziario di notevole importanza. Le nuove misure di finanziamento previste nell'11^a revisione dell'AVS devono quindi anche servire a stabilizzare il carico supplementare del budget, che risulta dall'evoluzione delle spese dell'AVS e dell'AI. A questo punto occorre nuovamente, e per gli stessi motivi, rimandare al principio che era già stato applicato per l'utilizzazione dei proventi raccolti dal punto percentuale supplementare sull'IVA introdotto nel 1999. Ipotezzando che il fabbisogno finanziario supplementare dell'AVS e dell'AI sarà coperto fino al 2010 da aumenti dell'IVA, proponiamo di far confluire una parte di queste nuove entrate dell'IVA nelle riserve della Confederazione previste per il finanziamento di queste opere sociali. La quota delle entrate non deve superare la quota della Confederazione alle spese dell'AVS e dell'AI.

Non è tuttavia previsto un corrispondente sgravio per i Cantoni. La Confederazione può fare affidamento soltanto su due principali fonti di entrate (imposta federale diretta, imposta sul valore aggiunto). Inoltre, la quota dei Cantoni al finanziamento dell'AVS/AI è più modesta e con la nuova perequazione finanziaria sarà completamente soppressa.

Queste nuove entrate a destinazione vincolata per la Confederazione non devono in nessun modo vanificare gli attuali sforzi di stabilizzazione delle finanze federali. Esse permetteranno unicamente di evitare un nuovo aumento al di sopra della media del carico del budget della Confederazione legato all'invecchiamento demografico e allontanano quindi il rischio di un futuro peggioramento della situazione del budget imputabile a fattori demografici. Il pericolo di utilizzare le entrate dell'IVA destinate all'AVS e all'AI per risanare le finanze federali è escluso perché la quota della Confederazione ammonta al massimo alla quota del suo finanziamento per l'AVS e l'AI. Le corrispondenti entrate devono essere attribuite in maniera vincolata alle risorse della Confederazione per questi due rami assicurativi».

2 Evoluzione del contributo dei poteri pubblici dal 1948 al 1999⁸

Il contributo dei poteri pubblici all'AVS (v. tavola 1) era fissato, dal 1948 al 1963, a 160 milioni di franchi all'anno. Questo ammontare nel 1948 e 1949 ha potuto coprire completamente le spese annue dell'AVS; per contro questo stesso ammontare nel 1963 corrispondeva ancora soltanto a circa il 15 per cento delle spese annue per l'AVS.

A partire dal 1964, il contributo è stato aumentato a 350 milioni di franchi coprendo così nel 1968 ancora circa il 17 per cento delle spese per l'AVS.

Dal 1969, il contributo non viene più fissato sotto forma di ammontare fisso in franchi, bensì di percentuale delle spese annue per l'AVS. Nel 1969, il contributo dello Stato alle spese dell'AVS è stato fissato al 20 per cento almeno. I tre quarti di questo contributo (15 per cento delle spese annue) erano coperti dalla Confederazione, mentre un quarto (5 per cento delle spese annue) era a carico dei Cantoni. Nell'am-

⁸ I capitoli 2 e 3 si trovano nel rapporto concernente il mandato Bortoluzzi, UFAS maggio 2000 (evoluzione della quota della Confederazione e composizione).

bito dell'8ª revisione dell'AVS (in vigore dal 1º gennaio 1973), questa percentuale è stata aumentata al 25 per cento almeno a contare dal 1978 (senza modifica della chiave di ripartizione tra la Confederazione e i Cantoni). Questa disposizione legale non si è tuttavia mai concretata. A causa della situazione finanziaria precaria della Confederazione, il contributo federale è diminuito a decorrere dal 1975 al 14 per cento, poi, per il 1976 e il 1977, al 9 per cento. Soltanto nel 1978, 1980 e 1982 il contributo dei poteri pubblici è aumentato nuovamente raggiungendo, a tappe, il 20 per cento. Con il decreto federale del 19 giugno 1992 sul miglioramento delle prestazioni nell'AVS e AI, il contributo federale all'AVS è stato aumentato a decorrere dal 1º gennaio 1993 al 17,5 per cento. Orbene, alla stessa data sono entrati in vigore il decreto federale sulla riduzione lineare dei sussidi durante gli anni 1993-1995, nonché l'ordinanza concernente le eccezioni alla riduzione lineare dei sussidi, che hanno fatto diminuire del 5 per cento la quota federale. Con il decreto federale del 13 dicembre 1996 concernente la soppressione temporanea del contributo versato dalla Confederazione all'AVS per il finanziamento del pensionamento anticipato, il contributo speciale di 170 milioni di franchi all'anno deciso al momento della 10ª revisione dell'AVS per il lasso di tempo fino al 2013 è stato cancellato per il periodo 1997 a 2002.

Le riduzioni di contributi negli anni '90 hanno avuto importanti ripercussioni sul fondo di compensazione dell'AVS; con le riduzioni dal 17,5 per cento al 16,625 per cento durante gli anni 1993-1995 e dal 17,5 al 17,0 per cento a partire dal 1996 e la rinuncia al contributo speciale a favore dell'età flessibile del pensionamento, la Confederazione si è sgravata di un totale di 1650 milioni di franchi tra il 1993 e la fine del 1999 a detrimento dell'AVS. La riduzione del contributo federale al 16,36 per cento dal 1999, decisa nell'ambito del programma di stabilizzazione del 1998, non ha per contro alcun effetto sull'AVS poiché la quota cantonale è stata aumentata corrispondentemente.

Se si compara, per il periodo tra il 1948 e il 1990, il contributo federale all'AVS con la quota dei Cantoni, si constata un netto spostamento dell'onere verso la Confederazione. Se la Confederazione concedeva nel 1948 il doppio della quota dei Cantoni, la proporzione è passata da cinque a uno nel 1990. Secondo l'articolo 104 LAVS, la Confederazione può ricorrere a una tassa sul tabacco e l'alcool per finanziare il suo contributo. Fino al 1972, queste tasse coprivano totalmente i contributi della Confederazione (cfr. tavola 2); nel corso dell'ultimo decennio, esse corrispondevano a poco più di un terzo del contributo federale. Occorre tuttavia rilevare che gli introiti fiscali provenienti dal tabacco e dall'alcool sono pure destinati a coprire l'AI e le prestazioni complementari.

Dal 1999, la Confederazione utilizza pure il 17 per cento della percentuale dell'IVA riscossa per l'AVS per coprire il contributo AVS; nel 1999 si trattava di 256 milioni di franchi.

**Contributi dei poteri pubblici all'AVS in milioni di franchi
e in percento delle spese annue dell'AVS**

Anno	Confederazione	Cantoni	Totale
1948-63	106.7 mio.	53.3 mio.	160 mio 126% fino a 15 %
1964-68	262.5 mio.	87.5 mio	350 mio. 22% fino a 17%
1969-74	15.0%	5.0%	20.0 %
1975	770 mio.	5.0%	14.0%
1976-77	9.0%	5.0 %	14.0%
1978-79	11.0 %	5.0%	16.0%
1980-81	13.0%	5.0%	18.0%
1982-85	15%	5.0%	20.0%
1986	15.5%	4.5%	20.0 %
1987-89	16.0%	4.0%	20.0%
1990-92	17.0%	3.0%	20.0%
1993-95	16.625%	3.0%	19.625%
1996-98	17.0%	3.0%	20.0%
1999	16.36%	3.64%	20.0%

3 **Partecipazione della Confederazione agli introiti provenienti dall'imposta sul valore aggiunto**

Poiché il contributo federale è fissato in percentuale delle spese dell'AVS, l'evoluzione demografica si ripercuote anche sulle finanze federali. La partecipazione agli introiti provenienti dall'aumento dell'IVA permette una stabilizzazione del contributo netto della Confederazione. Se si misura la quota federale in percentuale dell'IVA, questa quota rimane per gli anni 2003 a 2010 in media al livello di quella del 2000 (v. tavola 2).

La tavola 2⁹ mostra due ammontari: da una parte quello che il contributo della Confederazione all'AVS raggiungerebbe dopo l'11^a revisione, se il modo di finanziamento attuale fosse mantenuto; dall'altra, quello di questo stesso contributo se si applicasse il modello di finanziamento proposto nell'ambito dell'11^a revisione.

Il contributo della Confederazione rappresenta il 17 per cento delle spese¹⁰ meno la quota del 17 per cento negli introiti dell'IVA prelevata dal 1° gennaio 1999 per la demografia (questo calcolo non prende in considerazione i 170 milioni di franchi destinati al pensionamento flessibile secondo la 10^a revisione dell'AVS dal 2003 al 2013 compreso, secondo l'art. 103 cpv. 3 LAVS; che devono essere finanziati sup-

⁹ Tavola 61-1 del messaggio sull'11^a revisione dell'AVS.

¹⁰ Nel programma di stabilizzazione 98, questa aliquota è stata ridotta al 16,36% e quella dei Cantoni aumentata al 3,64%. Questo provvedimento deve essere sostituito entro il 1° gennaio 2005 al più tardi con un nuovo disciplinamento. I calcoli per l'11^a revisione si basano dunque, a partire dal 2005, sulla cifra del 17,0%.

plementarmente dalla Confederazione). Il contributo della Confederazione, misurato in punti percentuali di IVA, equivale nel 2003 a 1,76 punti. Questo valore relativo crescerà a causa dell'aumento delle spese e nel 2010 raggiungerà in media 1,86 punti.

Gli ammontari espressi in percento dell'IVA si riferiscono a un aumento completo (lineare) delle aliquote ridotte.

Tabella 2

Contributo della Confederazione all'AVS secondo l'11ª revisione

Contributi in milioni di franchi, rispettivamente in punti percentuali dell'IVA ai prezzi del 1999

Anno	Finanziamento secondo l'ordinamento vigente	11ª revisione				IVA: 1 punto percentuale (lineare)	
		Contributo «netto»	IVA in punti percentuali	17% delle spese	Quota nell'IVA (17%)	Contributo «netto»*	In punti percentuali IVA
2003	4477	1,76	4850	535	4315	1,70	2543
2004	4797	1,86	5175	597	4578	1,78	2575
2005	4751	1,82	5134	604	4530	1,74	2607
2006	4955	1,88	5342	946	4396	1,67	2633
2007	4906	1,85	5296	1068	4228	1,59	2658
2008	4874	1,82	5267	1077	4190	1,56	2680
2009	5326	1,97	5723	1086	4637	1,72	2703
2010	5307	1,95	5707	1096	4611	1,69	2728
2003-2006	4745	1,83	5125	671	4455	1,72	2590
2007-2010	5103	1,90	5498	1082	4417	1,64	2692
2003-2010	4924	1,86	5312	876	4436	1,68	2641

*«netto» significa: contributo della Confederazione dopo la deduzione della quota del 17 per cento nell'IVA

II Parte speciale

4 Considerazioni della Commissione

4.1 Motivazione della maggioranza della Commissione

Adottando l'articolo 41^{ter} capoverso 3^{bis} della Costituzione federale (art. 130 cpv. 3 nuova Cost.), il sovrano ha abilitato l'Assemblea federale a aumentare di 1 punto percentuale l'imposta sul valore aggiunto a favore dell'assicurazione vecchiaia e superstiti e dell'assicurazione invalidità nel caso in cui il finanziamento di queste ultime non possa più essere garantito per motivi legati all'evoluzione demografica. Nel corso dei dibattiti parlamentari, poi nel testo dell'opuscolo distribuito agli elettori in vista della votazione, era chiaramente indicato che detto aumento dell'IVA poteva essere effettuato soltanto a favore dell'AVS/AI. Il fatto che il nuovo punto percentuale dell'IVA dovesse finanziare anche la quota della Confederazione e così sgravare le finanze federali non venne menzionato in questo contesto.

La maggioranza della Commissione è del parere che il provento derivante da questo punto percentuale supplementare debba interamente tornare a profitto dell'assicurazione vecchiaia e superstiti e dell'assicurazione invalidità, conformemente al tenore dell'articolo 130 capoverso 3 della Costituzione federale. I mezzi finanziari supplementari devono contribuire a garantire un finanziamento a lungo termine di queste due importanti componenti della sicurezza sociale. Questa concezione è d'altronde perfettamente in sintonia con le prese di posizione degli interlocutori sociali.

Vista la situazione finanziaria dell'AVS occorre agire rapidamente. Il fondo di compensazione è già inferiore al 100 per cento della spesa annua dal 1995; non è dunque più conforme all'articolo 107 capoverso 3 LAVS secondo il quale di massima il fondo non deve scendere sotto questa percentuale. Il versamento integrale e diretto del provento dell'IVA al fondo dell'AVS contribuirebbe al raggiungimento più rapido di questo tasso di copertura.

Il versamento integrale del punto percentuale supplementare nel fondo di compensazione dell'AVS dovrebbe migliorare la trasparenza del finanziamento dell'AVS: per il fatto che il contributo federale è di nuovo espresso in percento in rapporto alle spese totali, è in effetti possibile a chiunque conoscere il modo di finanziamento dell'AVS. Questa trasparenza era scomparsa con il decreto federale sull'aumento delle aliquote dell'IVA del 20 marzo 1998; in verità la Confederazione dal 1999 ha versato meno del 17 per cento figurante nel conto. Sopprimendo la quota federale nel punto percentuale supplementare dell'IVA, si chiarifica la base di discussione sul finanziamento dell'AVS, uno dei principali temi dell'11^a revisione.

Secondo la maggioranza della Commissione, questo modo di procedere deve applicarsi parimenti ai punti di IVA riscossi in futuro.

4.2 Motivazione della minoranza della Commissione

Una minoranza della Commissione propone di non entrare in materia sul progetto. Essa rileva che la modifica proposta in materia di finanziamento comporterebbe difficoltà budgetarie che esigerebbero misure di compensazione, per esempio l'aumento delle imposte o risparmi supplementari. Orbene, questo sarebbe contrario alle Linee direttrici delle finanze federali che perseguono la stabilizzazione della quota

D'altronde, la minoranza della Commissione teme che la decisione della maggioranza costituisca un precedente per gli ulteriori aumenti dell'IVA per finanziare l'AVS o l'AI: orbene, se si constatano le cifre, si può ritenere che l'importo perso dalla Confederazione supererà un miliardo di franchi a partire dal 2004.

L'iniziativa parlamentare domanda l'abrogazione della disposizione seguente: «Il 17 per cento del provento risultante dall'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto viene accreditato di volta in volta alla riserva della Confederazione per l'assicurazione vecchiaia e superstiti. Questa riserva non frutta interessi» (art. 2 cpv. 2 del decreto federale del 20 marzo 1998). La frase seguente dovrebbe pure essere abrogata: «Il 37,5 per cento di questo importo viene accreditato alla riserva della Confederazione per l'assicurazione invalidità» (art. 2 cpv. 3, secondo periodo). Questo significa che il prodotto integrale risultante dall'aumento di un punto percentuale dell'IVA dal 1° gennaio 1999 è versato direttamente al fondo AVS e, nel caso in cui le ragioni demografiche lo esigano, all'AI.

6 Ripercussioni sul sistema di finanziamento

4543

Conseguenze della soppressione della quota della Confederazione negli introiti della tassa sul valore aggiunto

In milioni di franchi, nominali, stato il 30 maggio 2000

	1999 CS99	2000 B00	2001 B01	2002 PF02	2003 PF03	2004 PF04	2005 P	2006 P	2007 p	2008 P
1)	256	370	370	380	400	410	425	440	425	470
CS = Conto di Stato, B = Budget, FP = Piano finanziario, P = Estrapolazione										

A partire dal 1999, l'1,0 per cento dell'IVA per l'AVS (aumento proporzionale del tasso ridotto e del tasso speciale), quota federale 17%.

La soppressione della quota federale nella percentuale dell'IVA per l'AVS contribuirà a migliorare il tasso di copertura del fondo dell'AVS.

7 Programma di legislatura

Il progetto della Commissione corrisponde all'obiettivo della legislatura 2000-2004, che prevede un consolidamento delle assicurazioni sociali.

8 Compatibilità con il diritto europeo

Nessuna norma del diritto comunitario né del Consiglio d'Europa si oppone alla modifica del decreto sull'aumento delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto a favore dell'AVS/AI.

9 Costituzionalità

La conformità con la Costituzione risulta senz'altro dall'articolo 130 capoverso 3 della nuova Costituzione federale, che prevede l'aumento di un punto percentuale al massimo dell'IVA, se il finanziamento dell'assicurazione vecchiaia e superstiti e dell'assicurazione invalidità non è più assicurato a causa dell'evoluzione demografica.