

02.413

**Iniziativa parlamentare  
Misure di prevenzione degli infortuni professionali.  
Esenzione dall’IVA**

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

del 25 maggio 2004

---

Onorevoli colleghi,

conformemente all’articolo 21<sup>quater</sup> capoverso 3 della legge sui rapporti fra i Consigli (LRC), vi sottoponiamo il presente rapporto, che trasmettiamo nel contempo per parere al Consiglio federale.

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

25 maggio 2004

In nome della Commissione:

Il presidente, Fulvio Pelli

# Rapporto

## 1 Genesi del progetto

Il 18 marzo 2002 il consigliere nazionale Triponez ha presentato un'iniziativa parlamentare, sotto forma di progetto elaborato, con la quale chiedeva la modifica della legge federale concernente l'imposta sul valore aggiunto. Egli chiedeva che l'elenco delle operazioni escluse dall'assoggettamento all'imposta di cui all'articolo 18 della legge sull'IVA (LIVA) fosse completata in modo da escludere anche l'esecuzione da parte dell'INSAI delle prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

La Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale (CET-N) ha proceduto all'esame dell'iniziativa il 18 febbraio 2003 e ha proposto di darle seguito. Il 23 settembre 2003 il Consiglio nazionale ha deciso tacitamente di dar seguito all'iniziativa e ha pertanto incaricato la CET di elaborare un progetto di legge. In occasione della seduta del 24 maggio 2004. La Commissione ha approvato il presente progetto di legge all'unanimità.

## 2 Grandi linee del progetto

### 2.1 Necessità di legiferare

Secondo la valutazione giuridica dell'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) all'entrata in vigore dell'IVA, la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali è considerata un compito demandato ai poteri pubblici, indipendentemente dal fatto che esso fosse svolto da un organo d'esecuzione della legge sul lavoro o dall'INSAI. Per questo motivo, le operazioni provenienti dai supplementi di premio realizzate da tali organi esecutivi erano escluse dall'assoggettamento all'IVA. Sul finire del 1998, l'AFC ha modificato la sua prassi; per l'essenziale, essa reputava che, nel settore della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, ci fosse uno scambio di prestazioni soggette all'IVA tra la Commissione di coordinamento (Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro, CFSL) prevista dal Consiglio federale conformemente all'articolo 85 capoverso 2 della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20) e l'INSAI, ma che un simile scambio non vi fosse tra la CFSL e gli organi esecutivi della legge sul lavoro. Considerato che il contenuto del regolamento previsto dalla LAINF è rimasto invariato, una modifica della prassi in merito alla riscossione dell'IVA è inaccettabile poiché comporterebbe conseguenze non volute dal legislatore.

Il supplemento di premio per l'assicurazione contro gli infortuni professionali, in quanto imposta a destinazione specifica di diritto pubblico, è soggetta inoltre all'imposta sulla cifra d'affari. Dato che l'INSAI non può ripercuotere l'imposta, vengono diminuiti i mezzi di cui dispone per svolgere il mandato di prevenzione previsto dalla legge.

Apparentemente, l'AFC considera soltanto le parti che sono accreditate agli organi esecutivi della legge sul lavoro (IFL e ICL) e provenienti dal supplemento di premio come prestazioni tra collettività, prestazioni che non sono dunque assoggettate

all'IVA. L'AFC opera dunque una distinzione giuridica difficilmente comprensibile per i datori di lavoro tenuti a pagare il supplemento di premio. La modifica dell'articolo 18 LIVA intende garantire la parità di trattamento tra gli organi esecutivi e istituire una situazione giuridicamente chiara.

La prassi dell'AFC assoggetta e sottrae al suo scopo risorse che, in quanto tributi a destinazione vincolata, devono essere esclusivamente utilizzati per finanziare i compiti d'esecuzione volti a proteggere la vita e la salute dei lavoratori sul loro posto di lavoro. Affinché l'INSAI possa continuare a svolgere i suoi compiti anche in futuro, il Consiglio federale dovrebbe aumentare il supplemento di premio per compensare l'IVA, altrimenti l'INSAI sarebbe costretta a ridurre le sue prestazioni, cosa che non sarebbe nell'interesse né dei datori di lavoro né dei lavoratori. Completando l'articolo 18 LIVA con il numero 26, si vuole ristabilire la situazione giuridica evidente e incontestata di un finanziamento per quanto possibile trasparente delle spese destinate alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Occorre continuare a utilizzare allo scopo previsto dal legislatore l'intero ammontare del supplemento di premio riscosso dagli istituti d'assicurazione contro gli infortuni, supplemento che, in quanto tributo di diritto pubblico, può essere oggetto d'esecuzione forzata nei confronti dei debitori.

## **2.2 Proposta della Commissione**

La Commissione propone di completare l'articolo 18 LIVA, che enumera le operazioni escluse dall'imposta, con il numero 26 e di escludere dall'assoggettamento all'IVA i provvedimenti presi per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, in quanto tali provvedimenti provengano direttamente dagli organi esecutivi della legge sul lavoro e dall'INSAI.

## **3 Commento delle singole disposizioni**

L'imposta sul valore aggiunto è un tributo generale sul consumo. Essa deve dunque essere globale e colpire senza nessuna distinzione tutte le forniture di beni e le prestazioni di servizi effettuate sul territorio svizzero. Inoltre, per rispondere nel medesimo tempo al principio di generalità – che vieta qualsiasi privilegio – e al principio della parità di trattamento, è essenziale limitare al minimo i casi di esenzione. Il Tribunale federale ha confermato questo principio in molte sue sentenze (cfr. DTF 124 II 193 segg. e 372 segg.). Conformemente a questo principio, l'ordinanza del 22 giugno 1994 sull'IVA (OLIVA), emanata dal Consiglio federale, prevedeva già che tutte le prestazioni erano di principio imponibili e che le operazioni escluse dall'assoggettamento all'imposta dovevano essere espressamente menzionate. Era questo il contenuto dell'articolo 14 OLIVA, che enumera in modo esaustivo le operazioni escluse dall'imposta. La legge sull'IVA (LIVA), adottata dall'Assemblea federale il 2 settembre 1999 ed entrata in vigore il 1° gennaio 2001, prevede anch'essa che tutte le prestazioni sono imponibili indipendentemente dal fornitore (art. 5 in combinato disposto con l'art. 18 LIVA). Nelle deliberazioni sulla LIVA, il legislatore si è pronunciato a diverse riprese per una definizione restrittiva delle esenzioni previste nell'articolo 18 LIVA; esso ha infatti considerato che tali

esenzioni erano incompatibili con il sistema dell'imposta sul valore aggiunto e che potevano comportare distorsione della concorrenza.

La legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli infortuni (LAINF; RS 832.20) prevede nel suo titolo sesto le misure da prendere per prevenire gli infortuni e le malattie professionali (art. 81 segg.). L'articolo 82 capoverso 1 LAINF obbliga in primo luogo il datore di lavoro a prendere, allo scopo di prevenire gli infortuni e le malattie professionali, tutte le misure necessarie per esperienza, applicabili secondo lo stato della tecnica e adatte alle circostanze. I lavoratori devono collaborare a queste misure di prevenzione (art. 82 cpv. 2 LAINF) e sono tenuti ad assecondare il datore di lavoro nell'applicazione delle prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali (art. 82 cpv. 3 LAINF). Come risulta dall'articolo 83 capoverso 1 LAINF, il Consiglio federale, dopo aver sentito le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, emana le prescrizioni sulle misure tecniche, mediche e di altra natura destinate a prevenire gli infortuni e le malattie professionali nelle imprese. Per quanto concerne l'esecuzione di queste prescrizioni, l'articolo 85 capoverso 1 LAINF prevede che gli organi esecutivi della legge federale del 13 marzo 1964 sul lavoro nell'industria, nell'artigianato e commercio (Legge sul lavoro; RS 822.11) e l'INSAI devono eseguire le prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali. Il Consiglio federale disciplina la competenza degli organi esecutivi e la loro collaborazione. Deve tener conto delle loro possibilità materiali e tecniche nonché delle loro risorse di personale.

La legge sul lavoro prevede nell'articolo 41 capoverso 1 che l'esecuzione della legge e delle ordinanze incombe, fatto salvo l'articolo 42, ai Cantoni. Questi ultimi devono in particolare designare le autorità incaricate dell'esecuzione; si tratta degli ispettorati cantonali del lavoro. Secondo l'articolo 42 capoverso 4 della legge sul lavoro, il Segretariato di stato dell'economia (Seco), nell'esercizio delle sue prerogative, si avvale degli Ispettorati federali del lavoro (in precedenza: Ispezioni federali del lavoro) con sede a Losanna e a Zurigo. Il Seco può inoltre far capo a ispettorati specializzati o a periti.

Affinché gli organi esecutivi possano applicare le prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, il Consiglio federale, fondandosi sull'articolo 87 capoverso 1 LAINF, ha stabilito un premio supplementare all'assicurazione obbligatoria degli infortuni e delle malattie professionali (cfr. anche l'art. 92 cpv. 1 LAINF). Il capoverso 2 di questa disposizione prevede che il premio supplementare sia prelevato dagli assicuratori e gestito dall'INSAI. Quest'ultima deve tenere un conto separato, soggetto all'approvazione del Consiglio federale. Il capoverso 3 dell'articolo 87 LAINF prescrive espressamente che il premio supplementare serve a coprire le spese derivanti dall'attività degli organi incaricati di prevenire gli infortuni e le malattie professionali.

Secondo l'articolo 85 capoverso 2 LAINF, il Consiglio federale nomina la Commissione federale di coordinamento per la sicurezza sul lavoro (CFSL), che si compone di 9–11 membri, e designa come presidente un rappresentante dell'INSAI. La Commissione si compone per metà di rappresentanti degli assicuratori e per metà di rappresentanti degli organi esecutivi della legge sul lavoro. Come risulta dall'articolo 85 capoverso 3 LAINF, la CFSL, in quanto organo centrale, deve in particolare coordinare il lavoro degli organi esecutivi.

Come risulta da queste spiegazioni, l'esecuzione delle prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali spetta agli Ispettorati federali e cantonali del lavoro, da un lato, e all'INSAI d'altro lato. Questi organi esecutivi adempiono dunque un compito di diritto pubblico, in particolare la sorveglianza di imprese e impianti dal profilo della prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, la promozione della previdenza in materia di salute, l'organizzazione di campagne di informazione in questo settore e la consulenza.

Dal profilo del diritto in materia di IVA, i compiti svolti da questi organi esecutivi costituiscono uno scambio di prestazioni. Gli ispettorati federali e cantonali del lavoro forniscono prestazioni in cambio di una controprestazione, dato che ricevano i supplementi di premio in contropartita. Queste prestazioni di servizi forniti a titolo oneroso costituiscono un'operazione ai sensi dell'articolo 5 lettera b in combinato disposto con l'articolo 7 della legge federale del 2 settembre 1999 relativa all'imposta sul valore aggiunto (LIVA; RS 641.20). Nondimeno, occorre domandarsi se la LIVA prevede i motivi che escludono un'imposizione di queste operazioni.

- a) Nella misura in cui i compiti d'esecuzione sono effettuati dagli Ispettorati federali e cantonali del lavoro, si tratta di uno scambio di prestazioni tra enti pubblici. In questo caso, le prestazioni non sono soggette all'imposta, alle condizioni dell'articolo 23 capoverso 1 primo periodo LIVA.
- b) La situazione è diversa per l'INSAI. Infatti, in quanto istituzione di diritto pubblico con statuto di persona giuridica (art. 61 LAINF), essa è un'istituzione di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 23 capoverso 1 primo periodo LIVA. Dato che fornisce prestazioni imponibili a terzi diversi da collettività pubbliche per un importo superiore a 25 000 franchi all'anno, essa è soggetta, secondo il diritto vigente, all'imposta per operazioni derivanti dalle misure di prevenzione degli infortuni professionali. Anche nel caso in cui l'INSAI ricevesse un mandato da parte della CFSL, le prestazioni in questione dell'INSAI rimarrebbero imponibili. Infatti, l'articolo 8 LIVA prevede espressamente che le operazioni effettuate in virtù della legge costituiscono prestazioni di servizi e l'INSAI è tenuta a prendere le misure necessarie alla prevenzione degli infortuni professionali in virtù dell'articolo 85 capoverso 1 LAINF. Inoltre va rilevato che svolgendo questo mandato legale, l'INSAI non fornisce prestazioni nell'esercizio del potere pubblico, poiché essa non si trova in un rapporto di scambio di prestazioni con le imprese che controlla o alle quali fornisce consulenza. In effetti, queste imprese non versano alcun importo o emolumento a titolo di controprestazione per le misure prese dall'INSAI; quest'ultima adempie un mandato legale e la sua remunerazione consiste in una parte delle entrate provenienti dal premio supplementare. Vi è dunque un rapporto di scambio di prestazioni tra l'INSAI e la Confederazione.

Vista questa situazione giuridica, è necessaria una nuova misure di deroga per equiparare l'INSAI agli altri organi esecutivi in materia di IVA, per quanto concerne l'esecuzione delle disposizioni relative alla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali.

Conformemente alla proposta di nuovo numero 26 dell'articolo 18 LIVA, bisogna escludere dall'imposta l'esecuzione delle prescrizioni sulla prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali finanziata dal premio supplementare previsto nell'articolo 87 della legge federale del 20 marzo 1981 sull'assicurazione contro gli

