

02.425

**Iniziativa della Commissione
Imposta sul valore aggiunto. Aliquota speciale
per le prestazioni nel settore alberghiero – Proroga
Rapporto della Commissione dell'economia e dei tributi
del Consiglio degli Stati**

del 3 maggio 2002

Onorevoli presidenti e consiglieri,

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

La Commissione con 9 voti favorevoli, nessun voto contrario e un'astensione propone di approvare l'allegato progetto di decreto federale.

3 maggio 2002

In nome della Commissione:

Il presidente, Fritz Schiesser

Rapporto

1 Genesi

L'articolo 36 capoverso 2 della legge sull'IVA stabilisce che alle prestazioni nel settore alberghiero si applica un'aliquota speciale del 3,6 per cento al più tardi fino al 2003.

Nella seduta del 24 gennaio 2002 la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio degli Stati ha esaminato l'opportunità di prorogare ulteriormente l'applicazione di questa aliquota speciale. Infatti nel settore alberghiero è in atto un processo di ristrutturazione e la situazione economica è ancora tale da richiedere l'applicazione di un'aliquota ridotta. La Commissione ha invitato alcuni rappresentanti del settore bancario a illustrare l'inasprimento della politica dei crediti cui deve far fronte il settore alberghiero svizzero.

Dopo aver discusso la questione in modo approfondito, la Commissione ha deciso di elaborare un'iniziativa commissionale per prorogare ulteriormente l'applicazione dell'aliquota speciale fino alla fine del 2006. La segreteria della Commissione, in collaborazione con l'amministrazione, è stata incaricata di elaborare il relativo progetto di decreto che è poi stato approvato il 3 maggio 2002 con 9 voti favorevoli, nessun voto contrario e un'astensione.

2 Elementi fondamentali del progetto

2.1 Diritto vigente

L'ordinanza sull'IVA è entrata in vigore il 10 gennaio 1995. L'articolo 8^{ter} delle disposizioni transitorie della vecchia Costituzione permetteva alla Confederazione di emanare una legge che prevedesse aliquote ridotte dell'IVA per determinate prestazioni turistiche offerte in Svizzera. Ciò risultava però possibile solo a due condizioni. In primo luogo le prestazioni in questione dovevano essere fornite in buona parte agli ospiti stranieri (che nel settore alberghiero rappresentano in media il 60 per cento dei pernottamenti). In secondo luogo l'aliquota ridotta poteva essere applicata solo se nel settore sussistevano problemi di competitività. La seconda condizione si è verificata durante la crisi economica degli anni Novanta e il Consiglio federale ha quindi proposto alle Camere l'applicazione di un'aliquota speciale del 3 per cento che è stata approvata nella sessione primaverile del 1996. L'aliquota speciale per le prestazioni nel settore alberghiero (colazioni comprese) è quindi stata messa in vigore a partire dal mese di ottobre del 1996 con validità al più tardi sino alla fine di dicembre del 2001.

Nel 1998 nell'ambito del dibattito sulla legge sull'IVA il termine è poi stato prorogato poiché la situazione nel settore alberghiero non aveva registrato modifiche di rilievo. Le Camere hanno quindi riconfermato l'aliquota speciale inserendola nell'articolo 36 capoverso 2 della legge sull'IVA entrata in vigore il 10 gennaio del 2001. L'aliquota speciale ammonta al 3,6 per cento, mentre quella normale è del 7,6 per cento, ed è applicabile al più tardi sino alla fine del 2003.

2.2

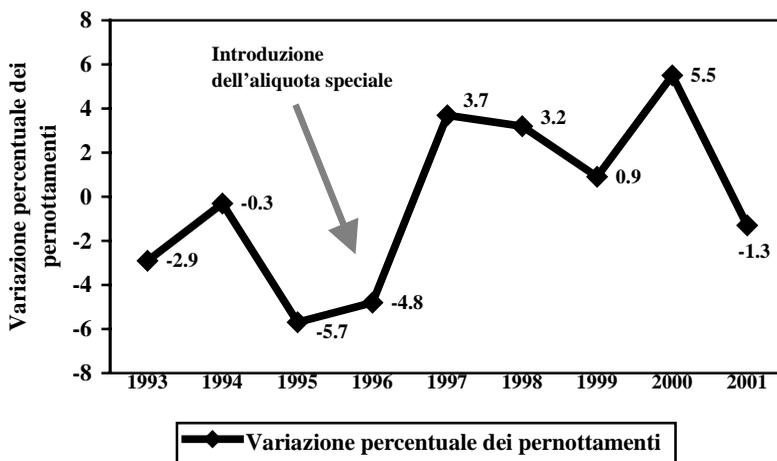
Esperienze raccolte con l'attuale regolamentazione

L'aliquota speciale è stata introdotta nel 1996 per arginare la perdita di quote di mercato del turismo svizzero a livello internazionale. Gli ospiti stranieri generano una cifra d'affari di 17 miliardi all'anno e assumono quindi un'importanza notevole per l'economia svizzera. Inoltre alcune inchieste empiriche indicano che si tratta di clienti molto sensibili al livello dei prezzi. L'introduzione dell'aliquota speciale è stata decisa poiché questa semplice misura permetteva un incremento sostanziale della competitività delle destinazioni svizzere sul piano dei prezzi. Il Consiglio federale intendeva inoltre offrire al turismo svizzero condizioni preferenziali analoghe a quelle vigenti nei principali Paesi concorrenti, dove le aliquote speciali sono già state introdotte da parecchio tempo. Attualmente 12 dei 15 Paesi dell'UE applicano quest'aliquota speciale. Fra questi vi sono tutti i Paesi confinanti con la Svizzera ad eccezione della Germania. In generale le aliquote degli altri Paesi sono più elevate ma in Svizzera le aziende devono sopportare maggiori costi di produzione.

Retrospectivamente si può affermare che l'introduzione dell'aliquota speciale si è dimostrata un successo. Si è registrato un incremento della competitività sul piano dei prezzi e gran parte degli albergatori ha potuto concedere ai clienti una riduzione dei prezzi, come indicano le statistiche sull'evoluzione reale dei prezzi. Infatti fra il 1996 – anno in cui è stata introdotta l'aliquota speciale – e il 2001 l'indice nazionale dei prezzi al consumo ha registrato un incremento annuale medio dello 0,7 per cento, mentre nel settore delle prestazioni alberghiere l'incremento annuale non ha superato lo 0,4 per cento. Prima del 1996 i prezzi delle prestazioni alberghiere erano sempre lievitati a un tasso superiore rispetto all'indice dei prezzi al consumo e ciò si sta verificando anche nel 2002 per la prima volta dopo l'introduzione dell'aliquota speciale.

L'aliquota speciale è stata introdotta nel 1996, quindi in un momento in cui i pernottamenti annuali erano scesi a 29 milioni, rispetto ai 36 milioni registrati nel 1991 all'inizio della recessione economica. Questa misura è riuscita a bloccare la serie di risultati negativi: a partire dal 1996 i pernottamenti sono nuovamente aumentati e nel 2000 hanno raggiunto i 34 milioni. Nel 2001 si è però registrata una nuova diminuzione dell'1,3 per cento. Il grafico 1 raffigura le variazioni di tendenza dei pernottamenti registrate negli ultimi anni. Esse non sono riconducibili esclusivamente all'introduzione dell'aliquota speciale, ma si può certamente ritenere che un'imposizione ridotta ha contribuito a incrementare la domanda turistica.

Variazione percentuale dei pernottamenti in Svizzera fra 1993 e il 2001



Fonte: Seco 2001

L'aliquota speciale ha soddisfatto le aspettative riuscendo a produrre gli effetti previsti e col tempo ha assunto un'importanza sempre crescente. Infatti con l'introduzione dell'euro il mercato del turismo svizzero si è visto proiettato in una situazione completamente diversa da quella abituale. I tassi di cambio delle monete di alcuni grandi Paesi europei che costituiscono un importante bacino d'affluenza turistica non sono più così stabili. In particolare il mercato tedesco, che rappresenta il 40 per cento della domanda turistica estera, è molto sensibile alle variazioni dei tassi di cambio. A partire dall'introduzione dell'euro quale moneta scritturale, il franco svizzero si è rivalutato circa del 10 per cento. Inoltre nel periodo dicembre 2001 – febbraio 2002, mentre i Paesi concorrenti beneficiavano della ripresa del turismo nelle zone più vicine e sicure derivante dall'instabilità politica internazionale, la Svizzera ha registrato una diminuzione dei pernottamenti del 9,9 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente a causa della rivalutazione del franco rispetto all'euro. I pernottamenti dei turisti tedeschi sono diminuiti addirittura del 14 per cento.

2.3 Necessità d'agire

2.3.1 Competitività

Il turismo in Svizzera è molto importante. Ciononostante da alcuni anni questo settore è confrontato con una situazione economica difficile che va in parte addebitata all'elevato livello dei prezzi e dei salari che rende difficile per le aziende svizzere il confronto con la concorrenza estera. Già nel 1996 si era accennato al fatto che il

settore alberghiero doveva confrontarsi con una concorrenza sempre più agguerrita a causa dell'incremento costante delle destinazioni e del cambiamento delle preferenze turistiche. Nel corso degli ultimi anni la situazione si è ulteriormente aggravata poiché i turisti dispongono ormai di un'ampia scelta e di notevoli possibilità di comparazione e il prezzo dei pernottamenti è un parametro da non sottovalutare nella scelta della destinazione. L'imposizione ridotta delle prestazioni alberghiere prende in considerazione tutti questi aspetti problematici.

L'aliquota speciale contribuisce quindi al miglioramento delle condizioni di base dell'attività turistica e ne rafforza quindi la competitività nei confronti dei numerosi Paesi concorrenti che già la applicano.

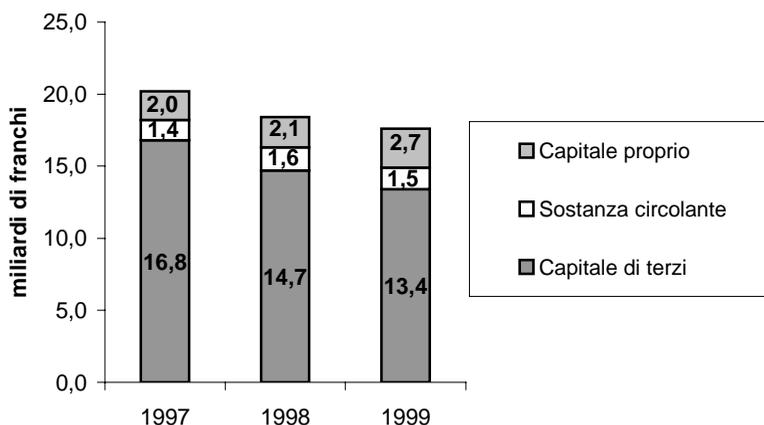
2.3.2 La politica creditizia delle banche

I problemi del settore turistico sono essenzialmente dovuti all'evoluzione economica e sociale ma vanno pure messi in correlazione con le carenti forze innovative del turismo e con la sua tendenza a tenere in vita strutture ormai obsolete. Attualmente il settore ha però preso coscienza del proprio ritardo e sta cercando di progredire facendo capo anche al sostegno delle banche. Infatti per rispondere alle nuove esigenze dei turisti non basta migliorare la qualità del servizio ma sono necessari anche interventi costruttivi per incrementare il comfort e ciò comporta un notevole fabbisogno di capitali.

Come indicato nel grafico 2, fra il 1997 e il 1991 nel settore alberghiero il volume complessivo del capitale di terzi è diminuito da circa 17 miliardi a 13,4 miliardi, con una riduzione del 20 per cento sull'arco di solo tre anni. A partire dalla fine degli anni Novanta il settore alberghiero deve affrontare grossi problemi di rifinanziamento poiché le banche hanno provveduto a eliminare i crediti scoperti facendo ricorso alla revoca o all'ammortamento.

Attualmente i crediti concessi dalle banche non superano il 60 per cento del valore di reddito. Esse fissano gli interessi in modo rigorosamente proporzionale al rischio ed esigono inoltre che i crediti vengano ammortizzati sul breve arco di 15 anni. Parecchie aziende del settore si sono ritrovate in serie difficoltà non potendo permettersi di pagare interessi e ammortamenti più elevati e hanno dovuto cessare l'attività.

Riduzione del capitale di terzi nel settore alberghiero 1997–1999



Fonti: Hotel-Panel 1997–1999, Seco 2002

L'abrogazione dell'aliquota speciale comporterebbe un'ulteriore diminuzione degli investimenti nel settore alberghiero. Le banche hanno infatti calcolato che se le aziende dovessero trovarsi confrontate con un incremento di oneri fiscali pari a circa 150 milioni di franchi, non sarebbero più in grado di far fronte agli impegni finanziari derivanti da circa un miliardo di capitale di terzi.

L'abrogazione dell'aliquota speciale comporterebbe un incremento degli oneri fiscali tale da rendere inopportuno e problematico il proseguimento degli sforzi di risanamento in atto nel settore alberghiero.

2.4 Proposta della Commissione

La Commissione riconosce l'importanza che il turismo riveste nel nostro Paese e, vista l'attuale situazione economica, ritiene opportuno prorogare l'applicazione dell'aliquota speciale del 3,6 per cento alle prestazioni alberghiere.

L'aliquota speciale per le prestazioni alberghiere rappresenta una misura semplice, diretta ed efficace per migliorarne la competitività sul piano dei prezzi. Il settore turistico sta vivendo una fase di transizione e di ristrutturazione e sarebbe quindi sbagliato gravarlo proprio ora di oneri fiscali supplementari riducendone quindi la competitività. L'efficacia dell'aliquota speciale è comprovata dal fatto che nella maggior parte dei casi i clienti beneficiano direttamente di una riduzione dei prezzi.

Va inoltre rilevato che le banche hanno rafforzato le pressioni sugli operatori del settore applicando regole severe per la concessione dei crediti e non sarebbe quindi opportuno imporre anche ulteriori pressioni di tipo fiscale. In questo contesto la pro-

roga dell'aliquota speciale fino al 2006 conferisce al settore una certa sicurezza e contribuisce indirettamente a stimolarne la modernizzazione.

Secondo la Commissione l'aliquota speciale non è però una misura che permette di eliminare in modo sostanziale le carenze strutturali del settore. Questo obiettivo potrà essere raggiunto solo con altri provvedimenti che andranno varati tramite la nuova legge sul turismo.

La Commissione sottolinea quindi che il futuro dell'aliquota speciale dovrà essere riesaminato durante l'elaborazione del nuovo ordinamento finanziario della Confederazione (NOF).

3 Spiegazione delle singole disposizioni

3.1 Il quadro giuridico

3.1.1 Integrazione nella legge sull'IVA (LIVA)

Il progetto si propone unicamente di prorogare l'attuale situazione giuridica. Attualmente l'articolo 36 capoverso 2 LIVA prevede un'applicazione dell'aliquota speciale al più tardi fino al 31 dicembre 2003. Le Camere federali possono decidere di prorogare questo termine con l'adozione di una legge. Quindi l'articolo 36 capoverso 2 LIVA viene modificato solo con un proroga del termine fino al 31 dicembre 2006.

3.2 Spiegazione della proposta di disciplinamento giuridico

La validità dell'aliquota speciale del 3,6 per cento applicabile alle prestazioni alberghiere viene prorogata fino alla fine del 2006.

3.2.1 Spiegazione dettagliata della proposta

La caratteristica particolare dei contratti relativi a prestazioni alberghiere risiede nel fatto che l'albergatore si impegna a fornire tutta una serie di prestazioni. L'aspetto principale è costituito dalla messa a disposizione di camere (elementi del contratto di locazione), ma oltre a ciò l'albergatore si impegna a fornire anche servizi di vario genere. A queste prestazioni si applica pure l'aliquota speciale nella misura in cui esse siano in relazione diretta con il pernottamento, indipendentemente dal fatto che risultino comprese nel prezzo della stanza o che vengano fatturate separatamente. Nella prassi l'Amministrazione federale delle contribuzioni (AFC) riconosce come prestazioni alberghiere i seguenti servizi (elenco esaustivo): la colazione, la pulizia della stanza, le lenzuola e gli asciugamani messi a disposizione, la ricezione di programmi televisivi e radiofonici (senza televisione a pagamento); l'elettricità, l'acqua calda e fredda messe a disposizione di ospiti in tenda, roulotte e camper, l'eliminazione delle acque di scarico e dei rifiuti e infine gli impianti sanitari (senza lavatrici) messi a disposizione nei campeggi. L'aliquota speciale viene applicata anche alle prestazioni di cui tutti gli ospiti possono disporre senza pagare un supplemento (ad

es. campi da tennis, whirlpool ecc.) Alle altre prestazioni fornite viene invece applicata l'aliquota normale o eventualmente quella ridotta.

Nei casi in cui, come spesso capita, gli alberghi offrono tutta una serie di prestazioni (mezza pensione o pensione completa compresa) a un prezzo forfettario va operata una separazione fra le prestazioni incluse nella categoria «pernottamento e colazione» e le altre prestazioni. Per la dichiarazione fiscale il singolo albergatore può calcolare in modo effettivo le due categorie di prestazioni oppure può anche applicare delle percentuali prestabilite alle proprie fatturazioni forfettarie. Per il soggiorno con mezza pensione l'aliquota speciale del 3,6 per cento viene applicata al 75 per cento del prezzo complessivo e la quota rimanente viene invece tassata al 7,6 per cento. In caso di soggiorno con pensione completa invece l'aliquota speciale viene applicata solo al 65 per cento del prezzo complessivo.

In linea di principio tutte le aziende del settore alberghiero e paraalberghiero beneficiano dell'aliquota speciale. Il settore alberghiero comprende innanzitutto gli alberghi in senso stretto (alberghi, locande con alloggio, pensioni di vacanza, garni, motel, aparthotel e alberghi galleggianti stazionari), ma anche gli stabilimenti di cura (case di cura, sanatori d'alta montagna, cliniche e stabilimenti termali). Il settore paraalberghiero comprende invece la locazione di case o di appartamenti di vacanza e di camere per gli ospiti, la gestione di ostelli della gioventù, l'offerta di pernottamento in dormitori e capanne del CAS, la locazione di aree destinate a tende e roulotte, compresa la locazione di roulotte e di tende installate e pronte per l'uso.

3.2.2 Rapporto con il nuovo ordinamento finanziario (NOF) e con la legge sul turismo

Nel mese di settembre del 2001 il Consiglio federale ha presentato un primo progetto di nuovo ordinamento finanziario (NOF) che, nell'intento di perfezionare e semplificare il sistema fiscale, prevede di salvaguardare solo l'aliquota normale e quella ridotta dell'IVA, abrogando invece l'aliquota speciale per il turismo.

L'applicazione dell'aliquota speciale rientra nelle misure di promozione dell'attività turistica in Svizzera. Questa misura, contrariamente alle altre, non viene applicata in modo mirato poiché riguarda tutti gli operatori del settore e presenta quindi le caratteristiche di una misura fondata sul principio dell'annaffiatoio. L'abrogazione dell'aliquota speciale non va però considerata in modo isolato ma va piuttosto messa in relazione con le altre misure di promozione del turismo. Nel mese di gennaio il Consiglio federale ha posto in consultazione un rapporto sul miglioramento della struttura e della qualità dell'offerta turistica che propone misure più mirate ed efficaci rispetto agli attuali privilegi fiscali concessi indistintamente ad ogni operatore. L'impegno finanziario sarà stabilito sulla base delle necessità effettive del settore.

Attualmente non è però ancora possibile prevedere né quando queste misure saranno applicate né quando esplicheranno i loro effetti. Dato però che il nuovo ordinamento finanziario potrebbe essere messo in votazione popolare già nel 2003, vi è il rischio che l'abrogazione dell'aliquota speciale non possa essere mitigata dalle misure di accompagnamento necessarie per il settore. Perciò anche il Consiglio federale ha proposto una variante alternativa all'abrogazione immediata dell'aliquota speciale contemplata dal NOF, che prevede una possibile proroga fino alla fine del 2006,

ciò fino alla scadenza massima della validità dell'attuale ordinamento finanziario. Ambedue le varianti perseguono comunque l'obiettivo di uniformare le aliquote dell'IVA con l'abrogazione delle aliquote speciali applicate in determinati settori.

4 Ripercussioni finanziarie

La proroga dell'aliquota speciale del 3,6 per cento oltre il termine del 2003 non comporta nessuna ripercussione finanziaria rispetto alla situazione attuale. Una parte delle prestazioni fornite nel settore alberghiero, in particolare il pernottamento e le colazioni, viene tassata con un'aliquota fiscale inferiore rispetto a quella normale del 7,6 per cento. Considerando l'attuale flusso turistico, l'applicazione dell'aliquota normale farebbe affluire 150 milioni di franchi supplementari all'anno nelle casse federali. L'abrogazione dell'aliquota ridotta comporterebbe però un incremento dei prezzi e quindi una riduzione dei pernottamenti e degli introiti fiscali supplementari.

5 Rapporto con il diritto europeo

La proposta è compatibile con il diritto europeo poiché in base alle direttive dell'Unione europea (UE) i Paesi membri possono prevedere un'aliquota ridotta per «l'alloggio fornito da alberghi e simili compresi gli alloggi per vacanze e l'affitto di posti per campeggi e di posti per roulotte» (cfr. articolo 1 numero 1 in relazione con l'allegato H [elenco delle forniture di beni e delle prestazioni di servizi suscettibili di essere soggetti ad aliquote ridotte dell'IVA] punto 11 della direttiva 92/77/CEE del Consiglio del 19 ottobre 1992, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica la direttiva 77/388/CEE [ravvicinamento delle aliquote dell'IVA]; gazzetta ufficiale n. L 316 del 31 ottobre 1992 pag. 1 ss.). Nei Paesi dell'UE le aliquote ridotte non possono però essere inferiori al 5 per cento (sesta direttiva del Consiglio del 17 maggio 1977 in materia di armonizzazione dell'imposta sul valore aggiunto, gazzetta ufficiale n. L 145 del 13 giugno 1977, articolo 12 capoverso 3 lettera a).

Elenco delle aliquote dell'imposta sul valore aggiunto in vari Paesi europei

Paesi	aliquota normale	aliquota ridotta	per gli alberghi (pernottamento)
Belgio	21	6/12	6
Danimarca	25	–	25
Germania	16	7	16
Grecia	18	8	8
Spagna	16	4/7	7
Francia	19,6	2,1/5,5	5,5
Irlanda	20	4,3/12,5	12,5
Italia	20	4/10	10
Lussemburgo	15	3/6/12	3
Olanda	19	6	6

Paesi	aliquota normale	aliquota ridotta	per gli alberghi (pernottamento)
Austria	20	10	10
Portogallo	17	5/12	5
Finlandia	22	8/17	8
Svezia	25	6/12	12
Regno Unito	17,5	5	17,5

6 Costituzione

L'aliquota speciale poggia sull'articolo 130 della Costituzione federale in base a cui la Confederazione può riscuotere un'imposta sul valore aggiunto, con un'aliquota massima del 7,6 per cento (tenendo conto degli incrementi decisi fino ad oggi), sulle forniture di beni e sulle prestazioni di servizi, compreso il consumo proprio, nonché sulle importazioni. Si tratta quindi di una formulazione molto aperta che prescrive il livello massimo delle aliquote ma non ne stabilisce precisamente il numero, non escludendo quindi la possibilità di applicare aliquote speciali.