

10.037

**Messaggio
concernente la legge federale sull'acquisto di merci
nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti**

del 12 marzo 2010

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo, per approvazione, il disegno di legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti.

Nel contempo vi proponiamo di togliere dal ruolo il seguente intervento parlamentare:

2006 M 06.3211 Acquisto di prodotti duty-free al rientro dall'estero
(CN 20.12.2006, CS 26.9.2007, Kaufmann)

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

12 marzo 2010

In nome del Consiglio federale svizzero:

La presidente della Confederazione, Doris Leuthard
La cancelliera della Confederazione, Corina Casanova

Compendio

Con la legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti si mira a rendere possibili gli acquisti in esenzione da tributi all'arrivo dal territorio doganale estero. In base al diritto vigente, l'esenzione dai tributi può essere concessa solo per le merci che vengono esportate dal territorio doganale svizzero. Per questa ragione, finora solo i viaggiatori in volo verso il territorio doganale estero avevano la possibilità di acquistare merci nei negozi in zona franca di tasse.

Situazione iniziale

Accogliendo la mozione del consigliere nazionale Hans Kaufmann il 26 settembre 2007, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di istituire i presupposti legali affinché anche i passeggeri in arrivo dal territorio doganale estero, oltre a quelli in partenza, possano beneficiare della possibilità di acquistare merci in esenzione da tributi.

Contenuto del progetto

La base per l'esercizio di negozi in zona franca di tasse negli aerodromi doganali è data dall'articolo 17 capoverso 1 della legge sulle dogane (LD)¹ e dall'articolo 69 capoverso 1 dell'ordinanza sulle dogane (OD)². L'esenzione dai tributi può essere concessa solo per le merci esportate dal territorio doganale svizzero. Con la modifica della legislazione sulle dogane, sull'IVA, sull'alcool e sull'imposizione del tabacco sotto forma di atto legislativo mantello (legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti) sarà possibile effettuare acquisti in esenzione da tributi anche all'arrivo dal territorio doganale estero.

¹ RS 631.0

² RS 631.01

Messaggio

1 Puntii essenziali del progetto

1.1 Situazione iniziale

1.1.1 Contesto

Il 16 giugno 1960 l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD)³, della quale fa parte anche la Svizzera, ha emanato una raccomandazione volta ad autorizzare l'esercizio di negozi in zona franca di tasse unicamente nei porti marittimi e negli aeroporti doganali, nonché ad ammettere la vendita in tali negozi di merci non sdoganate e non imposte solo ai viaggiatori in partenza per l'estero. Per non svantaggiare il traffico aereo svizzero sul piano internazionale, il Consiglio federale aveva disciplinato la questione nell'ordinanza doganale sulla navigazione aerea. Con l'entrata in vigore, il 1° maggio 2007, del nuovo diritto doganale, le disposizioni dell'ordinanza doganale sulla navigazione aerea sono state integralmente recepite nella LD e nell'OD.

Accogliendo la mozione Kaufmann (06.3211 dell'11 maggio 2006) il 26 settembre 2007, il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di istituire i presupposti legali affinché anche i passeggeri in arrivo dal territorio doganale estero, oltre a quelli in partenza, possano beneficiare della possibilità di acquistare merci in esenzione da tributi.

Già nel 2004 il consigliere agli Stati Hans Hess aveva presentato una mozione con lo stesso contenuto (04.3134 del 18 marzo 2004), nella quale invitava il Consiglio federale a provvedere a una parità di trattamento dei passeggeri in partenza per il territorio doganale estero e di quelli in arrivo, per quanto riguarda gli acquisti di merci in esenzione da tributi nonché di merci sdoganate e imposte. All'epoca il Consiglio degli Stati aveva respinto la mozione con 15 voti contro 13.

Con il presente disegno di legge viene dato seguito alla richiesta dell'autore della mozione.

1.1.2 Attuale sistema di vendita di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti alla partenza

1.1.2.1 Ubicazioni

La vendita di merci in esenzione da tributi negli aeroporti è limitata ai negozi in zona franca di tasse, ovvero ai negozi ubicati negli aerodromi doganali in cui i viaggiatori in partenza per il territorio doganale estero possono effettuare acquisti. L'esercizio di questi negozi è riservato agli esercenti di aerodromi doganali con uffici doganali occupati in permanenza.

³ Ex Consiglio doganale, con sede a Bruxelles.

Attualmente esistono negozi in zona franca di tasse negli aerodromi doganali di Basilea-Mulhouse, Berna-Belp, Ginevra-Cointrin, Lugano-Agno e Zurigo-Kloten.

1.1.2.2 Assortimento di merci

Le merci che possono essere vendute in esenzione da tributi nei negozi in zona franca di tasse o nei locali dell'area di transito da unità di vendita mobili a viaggiatori in partenza per il territorio doganale estero sono indicati nell'articolo 69 capoverso 1 OD. Si tratta di bevande spiritose, vino spumante, prodotti di bellezza e per la cura del corpo nonché manufatti di tabacco. Tutte le altre merci offerte nei negozi in zona franca di tasse, i cosiddetti articoli *duty-paid*⁴, sono gravate da tributi doganali, imposte sul consumo e imposta sul valore aggiunto.

1.1.2.3 Persone aventi diritto all'acquisto

I negozi in zona franca di tasse sono sempre situati dopo il controllo doganale. Un'immissione in libera pratica delle merci in esenzione da tributi è perciò esclusa. Hanno diritto di acquisto i viaggiatori e i membri dell'equipaggio in partenza con un aereo di linea, con un aereo non di linea impiegato a scopo commerciale (volo charter o taxi), con un aereo di Stato estero oppure con un aereo dell'ONU. Mediante misure di controllo viene garantito che possano effettuare acquisti in esenzione da tributi unicamente i viaggiatori e i membri dell'equipaggio che ne hanno diritto. I viaggiatori devono legittimarsi, nei confronti del personale di vendita, presentando la carta d'imbarco (boarding pass, carta d'imbarco sul cellulare), il tagliando di volo o la carta di transito con indicato il numero del volo, mentre i membri dell'equipaggio devono presentare il modulo «Purchasing form for airline crew member». Il gestore del negozio indica l'acquisto della merce sulla quietanza di vendita. In questo modo è possibile garantire che i viaggiatori e i membri dell'equipaggio di voli interni nonché il personale dell'aeroporto non effettuino acquisti in esenzione da tributi.

La merce venduta viene consegnata ai viaggiatori in un sacchetto chiuso sul quale è stampato in più lingue il divieto di consumo e di consegna a terzi.

1.1.2.4 Sicurezza doganale

I negozi in zona franca di tasse e il loro esercizio sottostanno alla vigilanza e al controllo doganali. Gli organi doganali hanno il diritto di accedere ai negozi in zona franca di tasse e ai relativi locali, di richiedere informazioni al gestore del negozio nonché di verificare dati, documenti, sistemi e informazioni rilevanti per l'attuazione della legislazione doganale.

⁴ In questo contesto il termine «articolo duty-paid» comprende le merci gravate da tributi doganali, imposte sul consumo e imposta sul valore aggiunto, sebbene il termine «duty-paid» comprenda tecnicamente solo l'assoggettamento alle imposte sul consumo e all'imposta sul valore aggiunto.

Le merci estere presentate in transito vengono dichiarate all'ufficio doganale per il regime di deposito doganale; le merci in libera pratica vengono dichiarate per il regime d'esportazione. L'eventuale diritto a una restituzione dei tributi, a un contributo all'esportazione o a un'agevolazione doganale nel traffico di perfezionamento inizia con l'immissione in deposito.

Il gestore del negozio in zona franca di tasse registra in un inventario le entrate e le uscite delle merci in esenzione da tributi. La registrazione avviene elettronicamente. L'inventario fornisce in ogni momento una panoramica sulle scorte del negozio in zona franca di tasse. Il gestore del negozio deve conservare la documentazione relativa all'entrata e all'uscita delle merci e, su richiesta, deve presentarla all'ufficio doganale.

Almeno due volte all'anno viene effettuato un inventario completo. Se dall'inventario risultano delle sottogiacenze, il gestore del negozio in zona franca di tasse dichiara le merci mancanti per l'imposizione all'importazione. Le eccedenze vengono inserite nell'inventario quali nuove entrate.

Il gestore del negozio in zona franca di tasse garantisce nei confronti dell'Amministrazione delle dogane per il pagamento dei tributi all'importazione dal momento dell'immissione in deposito fino al momento in cui la merce viene trasferita nell'aereo dai viaggiatori aventi diritto all'acquisto. L'ufficio doganale può controllare il trasferimento regolare della merce nell'aereo.

1.2 Futuro acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti alla partenza e all'arrivo

Per l'importazione degli acquisti in esenzione da tributi all'arrivo dal territorio doganale estero vengono riprese interamente le disposizioni esistenti relative all'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse. L'acquisto si limita ai negozi in zona franca di tasse degli aerodromi doganali. L'esercizio di questi negozi è riservato agli esercenti di aerodromi doganali e richiede un'autorizzazione del Dipartimento federale delle finanze. Le seguenti merci possono essere vendute in esenzione di tributi: bevande spiritose, vino spumante, prodotti di bellezza e per la cura del corpo, nonché manufatti di tabacco. Tutte le altre merci ammesse alla vendita, i cosiddetti articoli *duty-paid*, provengono dalla libera pratica e sono gravate da tributi doganali, imposte sul consumo e imposta sul valore aggiunto.

Possono effettuare acquisti in esenzione da tributi i viaggiatori e i membri dell'equipaggio che volano con un aereo di linea, con un aereo non di linea impiegato a scopo commerciale, con un aereo di Stato estero oppure con un aereo dell'ONU. Essi devono essere in grado di provare la loro identità. Sono esclusi dagli acquisti in esenzione da tributi i viaggiatori e i membri dell'equipaggio di voli interni nonché il personale dell'aeroporto.

I negozi in zona franca di tasse sono situati prima del controllo doganale. La sicurezza doganale è data anche in caso di acquisti all'arrivo. In altre parole, le merci acquistate nel negozio in zona franca di tasse dopo l'arrivo devono essere dichiarate al controllo doganale (passaggio rosso) se vengono superate le altre quantità in franchigia per bevande alcoliche e manufatti di tabacco oppure se viene superato il limite di franchigia secondo il valore. In questo contesto, gli organi doganali devono adottare i provvedimenti necessari affinché gli articoli *duty-paid* non vengano nuo-

vamente imposti per l'importazione nella libera pratica visto che provengono proprio dalla libera pratica e sono dunque gravati da tributi doganali, imposte sul consumo e imposta sul valore aggiunto.

1.3 Contesto europeo e mondiale

Attualmente è possibile effettuare acquisti in esenzione da tributi all'arrivo in 58 Paesi. Cinque di questi Paesi si trovano in Europa, ovvero Gibilterra, Islanda, Norvegia, Serbia e Turchia. Quale territorio europeo d'oltremare del Regno Unito, Gibilterra⁵ è l'unico territorio all'interno dell'UE a conoscere gli acquisti in esenzione da tributi all'arrivo dall'estero, e questo nonostante il diritto dell'Unione europea non preveda simili acquisti e tolleri unicamente gli acquisti in esenzione da tributi per i viaggiatori in partenza che lasciano il territorio dell'UE.

Negli ultimi anni le discussioni sulla sicurezza e sui relativi provvedimenti nel traffico aereo (controlli di sicurezza, restrizioni relative ai bagagli quali il divieto di portare sostanze liquide a partire da una determinata quantità) hanno indotto diversi Paesi a riesaminare il tema degli acquisti in esenzione da tributi all'arrivo dall'estero, quale complemento e alternativa agli acquisti in esenzione da tributi per i viaggiatori in partenza per l'estero autorizzati attualmente.

Parallelamente, già oggi in numerosi Paesi è possibile effettuare acquisti in un negozio in zona franca di tasse all'arrivo dall'estero. Si tratta spesso di una forma ibrida chiamata «travel value» come praticata ad esempio nella Repubblica Ceca all'aeroporto di Praga-Ruzyně: i clienti possono acquistare la merce a prezzo ridotto perché i gestori del negozio in zona franca di tasse riducono il margine sulla merce. Questa merce è tuttavia gravata dai tributi usuali del Paese, ragione per cui, a rigore di termini, non si tratta di merci in esenzione da tributi.

1.4 Risultato della procedura di consultazione

La maggior parte dei partecipanti alla consultazione accoglie con favore il progetto del Consiglio federale. Vengono sottolineati soprattutto i vantaggi attesi dall'introduzione del cosiddetto «tax free on arrival»⁶: le ripercussioni positive sull'economia, il mantenimento della concorrenzialità degli aerodromi doganali svizzeri nel confronto europeo, il rafforzamento della piazza turistica elvetica, i vantaggi in relazione alle disposizioni di sicurezza a bordo (dall'11 settembre 2001 sempre più rigorose) e, non da ultimo, l'offerta interessante e comoda per gli stessi viaggiatori. La minoranza dei partecipanti alla consultazione, che si esprime contro l'introduzione degli acquisti in esenzione da tributi all'arrivo dal territorio doganale estero, ritiene che si tratti in primo luogo di un privilegio del traffico aereo che porta a una distorsione della concorrenza nei confronti degli altri generi di traffico e che non è dunque conciliabile con le disposizioni sull'uguaglianza giuridica e sulla neutralità concorrenziale sancite nella Costituzione federale. Essa osserva inoltre che l'UE non

⁵ Gibilterra non appartiene al territorio doganale dell'UE.

⁶ In questo contesto il termine «tax free on arrival» comprende sia l'acquisto in esenzione dall'imposta sul valore aggiunto e dalle imposte sul consumo sia l'acquisto in esenzione da dazio, sebbene il termine «tax free» comprenda tecnicamente solo l'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto e dalle imposte sul consumo.

Art. 61 Regime d'esportazione

Il regime d'esportazione serve a introdurre merci nel territorio doganale estero. In altre parole, le merci sono tolte dalla libera pratica. Chi intende esportare merci, deve dichiararle come sottoposte al regime d'esportazione. Questo regime è reputato concluso allorché le merci sono state introdotte regolarmente nel territorio doganale estero, in un deposito franco doganale oppure sottoposte al regime di transito. Un'eventuale restituzione del dazio all'importazione e di altri tributi avviene solo se è comprovata l'esportazione regolare. Affinché possano beneficiare di questo ordinamento, le merci svizzere introdotte in un negozio svizzero in zona franca di tasse e vendute a viaggiatori in arrivo dal territorio doganale estero devono essere trattate alla stregua di merci esportate.

Le merci estere (non immesse in libera pratica sul territorio svizzero) vengono introdotte in un negozio in zona franca di tasse secondo le prescrizioni doganali generalmente valide.

2.2 Legge sull'IVA (LIVA; RS 641.20)

Art. 23

Dato che i negozi in zona franca di tasse sono considerati territorio svizzero, i gestori possono vendere in esenzione da imposta ai viaggiatori, comprovatamente in provenienza dal territorio doganale estero o in partenza per il territorio doganale estero, i beni designati dal Consiglio federale nell'articolo 17 capoverso 1^{bis} LD.

Art. 52

A tenore del capoverso 1 l'importazione di beni soggiace all'imposta sull'importazione. L'acquisto di beni di cui all'articolo 17 capoverso 1^{bis} LD nei negozi in zona franca di tasse da parte di viaggiatori in provenienza dal territorio doganale estero avviene in Svizzera, dove è esente da imposta. Se vengono immessi in libera pratica, anche tali beni soggiacciono all'imposta sull'importazione. È tuttavia fatta salva l'esenzione ai sensi dell'articolo 53 capoverso 1 lettera a LIVA, secondo cui sono esenti dall'imposta, tra l'altro, i beni ammessi in esenzione da dazio in virtù degli articoli 63–67 OD (Sezione 8: traffico turistico; art. 1 lett. b dell'ordinanza del DFF dell'11 dicembre 2009 concernente l'importazione esente dall'imposta di beni in piccole quantità, di valore minimo o il cui ammontare d'imposta è irrilevante; RS 641.204). Pertanto, l'imposta non viene riscossa sui beni di cui all'articolo 17 capoverso 1^{bis} LD, immessi in libera pratica da viaggiatori in provenienza dal territorio doganale estero, per i quali gli articoli 63–67 OD prevedono l'esenzione da dazio.

Oltre ad offrire maggiore trasparenza ed evitare eventuali malintesi, il complemento al capoverso 1 garantisce che i viaggiatori provenienti dal territorio doganale estero possano immettere in libera pratica in esenzione da imposta solo le quantità in virtù degli articoli 63–67 OD, indipendentemente dal fatto che gli oggetti siano stati acquistati in territorio doganale estero o in un negozio in zona franca di tasse svizzero ai sensi dell'articolo 17 capoverso 1^{bis} LD.

I passeggeri di voli nazionali (p. es. da Zurigo-Aeroporto a Ginevra) non hanno il diritto di effettuare acquisti in esenzione da imposta in un negozio in zona franca di

tasse. In questi casi non è tuttavia dovuta l'imposta sull'importazione, dato che i viaggiatori non hanno mai lasciato il territorio doganale svizzero. I passeggeri devono comprovare il loro diritto all'acquisto in esenzione da dazio all'arrivo, come avviene del resto già attualmente alla partenza.

2.3 Legge sull'alcool (LAlc; RS 680)

Art. 36

Conformemente all'articolo 36 capoverso 1 LAlc chiunque esporta prodotti fabbricati con bevande distillate, per le quali sono state pagate le tasse fiscali, ha diritto a un rimborso proporzionato alla quantità adoperata. A tenore del diritto vigente è considerata esportazione l'introduzione di merci nel territorio doganale estero ma non nei negozi in zona franca di tasse.

Ai sensi del modificato articolo 61 capoverso 3 LD, l'introduzione di merci in un negozio in zona franca di tasse equivale alla conclusione del regime d'esportazione. Per poter esentare le merci gravate da una tassa sull'alcool all'atto dell'introduzione in un negozio in zona franca di tasse, è necessario modificare in tal senso la LAlc.

2.4 Legge sull'imposizione del tabacco (LIImT; RS 641.31)

Art. 24

Ai sensi del modificato articolo 61 capoverso 3 LD, l'introduzione di merci in un negozio in zona franca di tasse equivale alla conclusione del regime d'esportazione.

A tenore dell'articolo 9 LIImT, l'imposta per i tabacchi manufatti prodotti in Svizzera è dovuta dal momento in cui sono imballati definitivamente per essere smerciati al consumatore. L'imposta è restituita al fabbricante solo se viene presentata la prova dell'esportazione regolare. Affinché anche i tabacchi manufatti introdotti e venduti nei negozi in zona franca di tasse possano beneficiare di questa restituzione (drawback), è necessario che vengano trattati alla stregua di quelli esportati.

I tabacchi manufatti esteri o quelli svizzeri non imposti vengono introdotti in un negozio in zona franca di tasse secondo le prescrizioni doganali generalmente valide.

3 Ripercussioni

3.1 Per la Confederazione

Attualmente le merci vengono acquistate in buona parte nei negozi in zona franca di tasse situati in territorio doganale estero oppure in territorio doganale estero nei pressi del confine. Pertanto esse sono importate in Svizzera in esenzione da tributi nelle quantità ammesse in franchigia e nei limiti di franchigia secondo il valore. Il Consiglio federale parte dal presupposto che questi acquisti nel traffico aereo non verranno più effettuati nel territorio doganale estero bensì nei negozi svizzeri in zona

franca di tasse e che la Confederazione non subirà dunque alcuna diminuzione delle entrate.

Il fatto di estendere la possibilità di acquistare merci in esenzione da tributi ai viaggiatori provenienti dal territorio doganale estero implica che l'Amministrazione delle dogane deve mettere a disposizione, presso gli aerodromi doganali, ulteriori risorse di personale nell'ordine complessivo di cinque posti. In vista della crescita del fatturato prevista nei negozi in zona franca di tasse, tale aumento di personale è giustificato dal maggiore onere amministrativo e di controllo. Questo maggiore fabbisogno di personale è compensato dal budget dell'Amministrazione federale delle dogane.

3.2 Per i Cantoni e i Comuni

I gestori dei negozi svizzeri in zona franca di tasse prevedono maggiori ricavi che provocheranno entrate fiscali supplementari per i Cantoni nei quali sono ubicati gli aeroporti e per i Cantoni in cui vanno dichiarati i maggiori ricavi dei gestori dei negozi. Non sono attese altre ripercussioni per i Cantoni e i Comuni.

3.3 Per l'economia

Secondo i rappresentanti delle cerchie economiche, questa possibilità di acquisto consoliderà la posizione degli aeroporti svizzeri e della piazza turistica elvetica. La possibilità di effettuare acquisti in esenzione da tributi all'arrivo incrementa le comodità per i viaggiatori, non più costretti a effettuare i loro acquisti nell'aeroporto di partenza. Ne beneficeranno anche le compagnie aeree visto che si parte dal presupposto che si porterà a bordo meno bagaglio a mano, ciò che è un vantaggio per ragioni di spazio, di peso e di sicurezza. Inoltre, si possono creare circa 60–80 nuovi posti di lavoro in Svizzera.

I gestori di negozi in zona franca di tasse prevedono un aumento delle entrate nell'ordine complessivo di 50–60 milioni di franchi l'anno. Il reddito supplementare per gli esercenti degli aeroporti è stimato complessivamente a 20–30 milioni di franchi, conseguiti attraverso gli affitti vincolati al fatturato dei negozi in zona franca di tasse.

Non si prevedono svantaggi degni di nota per il commercio svizzero al dettaglio, dato che vengono mantenute le quantità ammesse in franchigia per l'importazione di alcool e tabacco – i due prodotti più importanti in esenzione da tributi – e che per gli altri prodotti viene applicato il limite di franchigia secondo il valore di 300 franchi. Inoltre, la possibilità di acquistare merci in esenzione da tributi all'arrivo implica fondamentalmente uno spostamento degli acquisti dal territorio doganale estero in Svizzera, anche se con una portata ridotta rispetto agli acquisti attualmente effettuati nelle vicine regioni di confine.

4

Rapporto con il programma di legislatura

Il progetto non è menzionato né nel messaggio del 23 gennaio 2008⁷ sul programma di legislatura 2007–2011 né nel decreto federale del 18 settembre 2008⁸ sul programma di legislatura 2007–2011. L'emanazione della legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti è tuttavia giustificata, poiché il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di istituire i relativi presupposti giuridici.

5

Aspetti giuridici

5.1

Costituzionalità

La legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti si fonda sulle disposizioni costituzionali alla base delle leggi da modificare, ovvero sull'articolo 133 Cost.⁹ per la legge sulle dogane, sull'articolo 130 Cost. per la legge sull'IVA, sugli articoli 105 e 131 capoverso 1 lettera b Cost. per la legge sull'alcool e sull'articolo 131 capoverso 1 lettera a Cost. per la legge sull'imposizione del tabacco.

Non bisogna dimenticare che la possibilità, offerta ai passeggeri in arrivo, di acquistare merci in esenzione da tributi privilegia ancor più il traffico aereo rispetto al traffico turistico su strada, su rotaia o per via d'acqua. Coloro che si recano in vacanza all'estero in aereo godono di maggiori vantaggi rispetto a coloro che viaggiano in treno o in pullman. Dato che si tratta unicamente di cifre d'affari imponibili in Svizzera, bisogna chiedersi perché i passeggeri che giungono in un aeroporto dall'estero debbano essere favoriti rispetto a quelli che giungono nello stesso aeroporto in provenienza da un aeroporto svizzero. Inoltre, anche i negozi in zona franca di tasse degli aeroporti beneficiano di privilegi, per quanto riguarda alcune cifre d'affari imponibili in Svizzera, rispetto ad altri offerenti delle stesse merci. Si pone il problema di sapere se questi privilegi sono giustificabili nell'ambito dell'uguaglianza giuridica (art. 8 Cost.) e se si fondano su un interesse pubblico, che è il presupposto della limitazione (vedi art. 36 Cost.) della libertà economica (art. 27 Cost.; in primo piano vi è qui il principio della neutralità concorrenziale). Nel quadro della consultazione tali questioni hanno suscitato reazioni contrastanti. Se, come la maggior parte dei partecipanti alla consultazione, si parte dal presupposto che il provvedimento vada indirettamente a favore degli aeroporti e che la promozione degli aeroporti costituisca un interesse pubblico, e se si suppone al contempo che gli acquisti in esenzione da tributi all'arrivo in un aeroporto siano piuttosto in concorrenza con i negozi esteri in zona franca di tasse che non con il commercio al dettaglio svizzero, è possibile considerare come dati sia l'interesse pubblico sia la proporzionalità della disparità di trattamento legata al provvedimento.

7 FF 2008 597
8 FF 2008 7469
9 RS 101

Il diritto dell'Unione prevede la vendita in esenzione da tributi solo per i viaggiatori che lasciano il territorio dell'UE. Esso non conosce né la vendita in esenzione da tributi nel traffico all'interno dell'UE né gli acquisti in esenzione da tributi all'arrivo da un Paese terzo (regolamento (CE) n. 1186/2009¹⁰, direttiva 2007/74/CE¹¹, direttiva 2006/112/CE¹² e art. 14 della direttiva 2008/118/13).

Nel 1991 il Consiglio dell'Unione europea ha deciso all'unanimità di sopprimere la vendita in esenzione da tributi per i viaggiatori all'interno dell'UE con effetto al 1° luglio 1999 (direttiva 91/680/CEE¹⁴; direttiva 2008/118/CE). Il Consiglio ha motivato la sua decisione adducendo che tale vendita avrebbe costituito un'anomalia all'interno del mercato unico. All'epoca le vendite in esenzione da imposte beneficiavano di agevolazioni fiscali pari a 2 miliardi di ECU l'anno. Ciò comportava gravi distorsioni della concorrenza, avvantaggiando inoltre i passeggeri di aerei e traghetti rispetto a quelli degli altri modi di trasporto. La decisione del Consiglio dei Ministri non ha interessato la vendita in esenzione da tributi di merci a Paesi terzi né la vendita per il consumo immediato a bordo di aerei e navi.

Tra la Svizzera e l'UE non vi è alcun accordo che sia contrario alla possibilità di effettuare acquisti in esenzione da tributi all'arrivo dal territorio doganale estero.

La Convenzione quadro dell'Organizzazione mondiale della sanità per la limitazione del consumo di tabacco (FCTC)¹⁵ propone una restrizione o un divieto della vendita a viaggiatori internazionali di prodotti del tabacco in esenzione da dazio e da imposta (art. 6). Ogni parte contraente deve adottare relativi provvedimenti per soddisfare questa convenzione. Le limitazioni della quantità (p. es. 200 sigarette) valide per la Svizzera adempiono questi requisiti. La Svizzera ha sottoscritto la Convenzione il 25 giugno 2004. La ratifica non è tuttavia ancora avvenuta.

In virtù dell'articolo 15 FCTC, nel luglio 2009 a Ginevra ha avuto luogo la terza sessione di negoziati (INB-3) relativa a un protocollo aggiuntivo¹⁶ al FCTC sul commercio illecito di tabacco (art. 11). Un tema discusso è stata anche la vendita in

¹⁰ Regolamento (CE) n. 1186/2009 del Consiglio, del 16 novembre 2009, relativo alla fissazione del regime comunitario delle franchigie doganali; GU L 324 del 10 dicembre 2009, pag. 23.

¹¹ Direttiva 2007/74/CE del Consiglio, del 20 dicembre 2007, sull'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto e dalle accise di merci importate da viaggiatori provenienti da paesi terzi; GU L 346 del 29 dicembre 2007, pag. 6.

¹² Direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto; GU L 347 dell'11 dicembre 2006, pag. 1; modificata da ultimo dalla direttiva 2009/162/UE del Consiglio, del 22 dicembre 2009, che modifica varie disposizioni della direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, GU L 10 del 15 gennaio 2010, pag. 14.

¹³ Direttiva 2008/118/CE del Consiglio del 16 dicembre 2008 relativa al regime generale delle accise e che abroga la direttiva 92/12/CEE; GU L 9 del 14 gennaio 2009, pag. 1.

¹⁴ Direttiva 91/680/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1991, che completa il sistema comune di imposta sul valore aggiunto e modifica, in vista della soppressione delle frontiere fiscali, la direttiva 77/388/CEE; GU L 376 del 31 dicembre 1991, pag. 1.

¹⁵ Convenzione quadro dell'OMS per la limitazione del consumo di tabacco (WHO Framework Convention on Tobacco Control), 2003,

<http://www.who.int/fctc/text_download/en/index.html> (consultato l'8 gennaio 2010)>

¹⁶ FCTC/COP/INB-IT/3/5 Rev. I, Ginevra 2009, pag. 26, <http://apps.who.int/gb/fctc/PDF/it3/FCTC_COP_INB-IT3_5Rev1-en.pdf> (consultato l'8 gennaio 2010).

esenzione da imposte e dazio di tabacchi manufatti. Attualmente sono in fase di elaborazione diverse proposte che vanno fino a un divieto della vendita di tabacchi manufatti nei negozi in zona franca di tasse.

5.3 Forma dell'atto

Conformemente all'articolo 22 capoverso 1 della legge del 13 dicembre 2002¹⁷ sul Parlamento, l'Assemblea federale emana sotto forma di legge federale tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto. La legge in questione sottostà a referendum facoltativo (art. 141 cpv. 1 lett. a Cost.)

¹⁷ RS 171.10

