



# **Legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti**

Rapporto esplicativo per la consultazione  
Berna, 6 maggio 2009

**Termine di consultazione: 6 settembre 2009**

## **Indice**

Compendio	2
Commento ai singoli articoli	3
Ripercussioni	6

## Compendio

L'articolo 17 capoverso 1 della legge del 18 marzo 2005 sulle dogane (LD; RS 631.0) e l'articolo 69 capoverso 1 dell'ordinanza del 1° novembre 2006 sulle dogane (OD; RS 631.01) disciplinano l'esercizio di negozi in zona franca di tasse negli aeroporti. Per ottenere l'esenzione da tributi è necessario che i viaggiatori in partenza per il territorio doganale estero esportino le merci acquistate nei negozi in zona franca di tasse. La vendita di merci in tali negozi sarà ora autorizzata anche ai passeggeri in arrivo dal territorio doganale estero.

A tal fine si propone, sotto forma di atto legislativo mantello (legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti), la modifica della legislazione sulle dogane, sull'IVA, sull'alcool e sull'imposizione del tabacco.

### 1. Situazione iniziale

Il 16 giugno 1960 l'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD; ex Consiglio doganale) a Bruxelles, della quale fa parte anche la Svizzera, ha emanato una raccomandazione volta a 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 tassate solo ai viaggiatori in partenza per l'estero. Per non svantaggiare il traffico aereo svizzero sul piano internazionale e garantirgli una concorrenzialità pari a quella estera, la Svizzera aveva disciplinato la questione nell'ordinanza doganale sulla navigazione aerea. Con l'entrata in vigore del nuovo diritto doganale, le disposizioni dell'ordinanza doganale sulla navigazione aerea sono state recepite nella legge sulle dogane e nella pertinente ordinanza.

I negozi in zona franca aeroportuale sono negozi che vendono merci in esenzione da dazio e da imposta ai passeggeri in partenza per il territorio doganale estero (art. 17 LD). L'esercizio di questi negozi è riservato agli esercenti di aerodromi e soggiace all'autorizzazione del Dipartimento federale delle finanze.

Le merci che possono essere vendute in esenzione da dazio a viaggiatori in volo verso il territorio doganale estero sono elencate all'articolo 69 OD. Trattasi segnatamente di bevande spiritose, vino spumante, prodotti di bellezza e per la cura del corpo nonché manufatti di tabacco. Negozi in zona franca di tasse si trovano negli aeroporti di Berna-Belp, Ginevra-Cointrin, Lugano-Agno e Zurigo-Kloten. Il negozio di Basilea-Mulhouse non soggiace al diritto doganale svizzero bensì al diritto francese.

Accogliendo la mozione Kaufmann (06.3211 dell'11 maggio 2006), il Parlamento ha incaricato il Consiglio federale di creare le condizioni 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.

All'interno degli aeroporti, i passeggeri aventi diritto all'acquisto sono distinti da quelli non aventi diritto. La vendita di merce esentasse va disposta in modo tale da non violare le basi legali in materia di sicurezza doganale. Occorre inoltre garantire con misure adeguate che gli acquisti in esenzione da tributi possano essere fatti solo dai passeggeri che ne hanno diritto, ossia escludendo i passeggeri di voli interni e il personale dell'aeroporto.

Attualmente gli Stati che offrono ai passeggeri in arrivo la possibilità di effettuare acquisti esentasse sono 19 in tutto il mondo, di cui 11 in Europa. Sei sono membri dell'UE

## Legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti

(Ungheria, Repubblica Ceca, Polonia, Malta, Slovenia, Cipro), sebbene il diritto comunitario non preveda la possibilità di effettuare acquisti esentasse all'arrivo.

Non bisogna dimenticare che la possibilità, offerta ai passeggeri in arrivo, di acquistare merci in esenzione da dazio e da imposta privilegia ancor più il traffico aereo rispetto al traffico turistico su strada, ferrovia o per via d'acqua. Coloro che si recano in vacanza all'estero in aereo hanno più 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 dal territorio doganale estero debbano essere favoriti rispetto ai passeggeri che giungono allo 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 della Costituzione federale della Confederazione svizzera, Cost.; RS 101) e se si fondano su interessi pubblici, che sono i presupposti della limitazione (vedi art. 36 Cost.) della libertà economica (art. 27 Cost.; in primo piano vi è il principio della neutralità concorrenziale). La questione deve essere chiarita nell'ambito della consultazione.

## 2. Commento ai singoli articoli

### 2.1 Legge sulle dogane (LD; RS 631.0)

#### *Art. 16 Merci del traffico turistico*

L'articolo 16 disciplina l'assoggettamento al dazio delle merci nel traffico turistico. Si tratta di merci, non destinate al commercio, che il viaggiatore porta con sé attraversando il confine doganale e per le quali il Consiglio federale ha decretato la franchigia doganale totale o parziale oppure stabilito aliquote forfetarie. Il capoverso 2 richiama in particolare l'attenzione sul fatto che anche le merci acquistate nei negozi svizzeri in zona franca di tasse da passeggeri in arrivo dal territorio doganale estero sono considerate merci nel traffico turistico, benché non abbiano mai lasciato il territorio doganale svizzero, non siano state immesse in libera pratica (non sdoganate né tassate) e quindi non abbiano mai varcato il confine doganale.

Alle merci acquistate in negozi svizzeri in zona franca di tasse si applicano le stesse quantità ammesse in franchigia e gli stessi limiti di franchigia secondo il valore come per le merci che il viaggiatore porta con sé attraversando il confine. Le quantità eccedenti vanno immesse in libera pratica.

#### *Art. 17 Negozi in zona franca di tasse nel traffico aereo; deposito di scorte di merci destinate ai ristoranti di bordo*

Il complemento all'articolo 17 permette di disciplinare l'acquisto in franchigia di dazio.

Il capoverso 1<sup>bis</sup> decreta che si possono vendere merci in franchigia di dazio non solo ai viaggiatori in partenza per il territorio doganale estero ma anche a quelli in provenienza dal territorio doganale estero. Il Consiglio federale precisa la natura di queste merci all'articolo 69 OD, il cui capoverso 1 verrà pure adeguato nell'ambito della presente modifica di legge.

Viste le richieste sottoposte in passato al Consiglio federale circa l'estensione dell'esercizio di negozi in zona franca di tasse ad altri generi di traffico, il titolo dell'articolo specifica volutamente che tale esercizio è limitato al traffico aereo. Questa limitazione si fonda sulla raccomandazione dell'OMD secondo cui l'esercizio di negozi in zona franca di tasse va autorizzato solo nei porti marittimi e negli aeroporti doganali.

## **Legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti**

Il capoverso 2 non menziona più i negozi in zona franca di tasse dato che dispongono di scorte proprie o le prelevano direttamente dal territorio doganale estero, da depositi doganali o da depositi franchi doganali. Le disposizioni pertinenti sono contenute negli articoli 50 – 57 (depositi doganali) e 62 – 67 (depositi franchi doganali) LD. L'immagazzinamento delle scorte nei depositi franchi doganali è retto dalle disposizioni sui depositi doganali aperti (vedi anche art. 69 OD).

### *Art. 21 Obbligo di presentazione*

Ai sensi del capoverso 1 tutte le merci che vengono introdotte nel territorio doganale o prese successivamente in consegna devono essere presentate a un ufficio doganale. Al momento dell'acquisto nei negozi in zona franca di tasse da parte dei viaggiatori in provenienza dal territorio doganale estero, la merce si trova già in territorio doganale. In questo caso, la persona assoggettata all'obbligo di presentazione è il viaggiatore in arrivo, dato che – attraverso l'acquisto – prende in consegna la merce. Il complemento al capoverso 1 disciplina la deroga procedurale e funge nel caso specifico da precisazione volta a prevenire eventuali malintesi.

### *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 interna. Chi intende esportare merci, le deve dichiarare 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. Il dazio all'importazione e gli altri tributi vengono restituiti solo se è comprovata l'esportazione ordinaria. 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 vengono trattate alla stregua di merci esportate.

Le merci estere o quelle non immesse in libera pratica sono dichiarate nel regime di transito a destinazione di un negozio in zona franca di tasse ai sensi dell'articolo 49 capoverso 1 LD. Il regime di transito è reputato concluso regolarmente se le merci vengono introdotte in un negozio in zona franca di tasse, in un deposito doganale o in un deposito franco doganale nel termine previsto.

## **2.2 Legge sull'IVA (LIVA; RS 641.20)**

### *Art. 19*

Siccome i negozi in zona franca di tasse sono considerati territorio svizzero, i titolari 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 secondo l'articolo 17 capoverso 1<sup>bis</sup> LD.

### *Art. 73*

A tenore del capoverso 1 l'importazione di beni è imponibile. L'acquisto di beni di cui all'articolo 17 capoverso 1<sup>bis</sup> LD in 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 74 capoverso 1 numero 1 LIVA, secondo cui sono esenti dall'imposta, tra l'altro, i beni ammessi in esenzione da dazio in virtù degli articoli 63 – 67 OD relativi al traffico turistico (art. 1 lett. b dell'ordinanza del DFF del 4 aprile 2007 concernente l'importazione esente

## **Legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti**

dall'imposta di beni in piccole quantità, di valore minimo o il cui ammontare d'imposta è irrilevante; RS 641.201.31). Pertanto, l'imposta non viene riscossa sui beni di cui all'articolo 17 capoverso 1<sup>bis</sup> LD, immessi in libera pratica da un viaggiatore 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, a prescindere che gli oggetti di cui all'articolo 17 capoverso 1<sup>bis</sup> LD siano stati acquistati in territorio doganale estero o in un negozio in zona franca di tasse svizzero.

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 il viaggiatore non ha mai lasciato il territorio doganale svizzero. I passeggeri devono comprovare il loro diritto d'acquisto all'arrivo presentando i relativi documenti (p.es. e-ticket), come avviene del resto già attualmente alla partenza.

### **2.3 Legge sull'alcool (LAlc; RS 680)**

#### *Art. 36*

A tenore dell'articolo 36 capoverso 1 LAlc chiunque esporta prodotti fabbricati con bevande distillate per le quali sono state pagate le tasse fiscali ha diritto ad 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, bisogna modificare in tal senso la LAlc.

### **2.4 Legge sull'imposizione del tabacco (LImT; 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.

Secondo l'articolo 9 LImT, 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 ordinaria. Affinché anche i tabacchi manufatti introdotti e venduti in negozi in zona franca di tasse possano beneficiare di questo drawback, è necessario che vengano trattati alla stregua di quelli esportati.

I tabacchi manufatti esteri o svizzeri non tassati sono sdoganati in una procedura di transito a destinazione di un negozio in zona franca di tasse.

Confronta anche la modifica del 19 dicembre 2008 della legge sull'imposizione del tabacco, FF 2009 199.

### 3. Ripercussioni

#### 3.1 Ripercussioni finanziarie

##### Per la Confederazione

Secondo le stime dei gestori di negozi in zona franca di tasse il fatturato aumenterà complessivamente di 50 - 60 milioni di franchi a seconda del comportamento d'acquisto assunto dai passeggeri in arrivo (acquisti sostitutivi). La Confederazione non dispone di cifre precise su tale comportamento.

Attualmente le merci vengono acquistate in buona parte in negozi in zona franca di tasse situati in territorio doganale estero o in territorio doganale estero nei pressi del confine. Pertanto esse sono importate in Svizzera in esenzione da imposta nelle quantità ammesse in franchigia e nei limiti di franchigia secondo il valore. Se si 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, la Confederazione non subirà alcuna diminuzione delle proprie entrate.

Il fatto di estendere la possibilità di acquistare merci in esenzione da dazio ai viaggiatori provenienti dal territorio doganale estero implica che l'Amministrazione federale delle dogane deve mettere a disposizione nei quattro aeroporti interessati ulteriori risorse umane nell'ordine complessivo di cinque posti. In base alla crescita del fatturato prevista nei negozi in zona franca di tasse, tale aumento è giustificato dalla maggiore attività amministrativa e di controllo.

##### Per i Cantoni

I maggiori ricavi previsti dai gestori di negozi svizzeri in zona franca di tasse provocano entrate fiscali supplementari per i Cantoni Berna, Ginevra, Ticino e Zurigo.

#### 3.2 Ripercussioni economiche

Secondo la Swiss International Airport Association (SIAA) ed economie suisse, questa possibilità di acquisto consolida la posizione degli aeroporti svizzeri e della piazza turistica elvetica, visto che incrementa le comodità per i passeggeri, non più costretti ad effettuare i loro acquisti all'aeroporto di partenza. Ne beneficiano anche le compagnie aeree, nel senso che si registra un calo del bagaglio a mano a tutto vantaggio della 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 per il commercio svizzero al dettaglio, dato che vengono mantenute le quantità in franchigia all'importazione di alcool e tabacco - i due prodotti più importanti in esenzione da dazio - e che per gli altri prodotti viene applicato un limite di franchigia di 300 franchi. Inoltre, la possibilità di acquistare merci in esenzione da dazio all'arrivo implica uno spostamento degli acquisti dal territorio doganale estero in Svizzera, anche se con una portata ridotta rispetto agli acquisti attualmente effettuati nelle vicine zone di confine.

## 4. Rapporto con il diritto europeo

Il diritto comunitario non contempla né la vendita in esenzione da dazio nel traffico intracomunitario né l'acquisto in esenzione da dazio in occasione dell'arrivo dall'estero (art. 28 k della sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme<sup>1</sup> e art. 23 della direttiva 92/12/CEE del Consiglio, del 25 febbraio 1992, relativa al regime generale, alla detenzione, alla circolazione ed ai controlli dei prodotti soggetti ad accisa<sup>2</sup>). I punti vendita tax-free sono considerati depositi doganali privati del tipo E (art. 525 del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario<sup>3</sup>).

Nel 1991 il Consiglio dei Ministri europeo ha deciso all'unanimità di sopprimere la vendita in esenzione da dazio per i viaggiatori all'interno della CE con effetto al 1° luglio 1999, adducendo che essa avrebbe costituito un'anomalia all'interno del mercato unico. Allora le vendite in esenzione da tasse beneficiavano di agevolazioni fiscali per 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 non interessava la vendita in esenzione da dazio di merci a Paesi terzi né la vendita per il consumo immediato a bordo di aerei e navi.

Anche se il diritto comunitario non contempla la possibilità di acquistare merci in esenzione da dazio per chi arriva dall'estero e la Svizzera si adopera per garantire alla propria normativa la maggiore eurocompatibilità possibile, il Parlamento si è espresso a favore dell'introduzione della possibilità di acquistare merci in esenzione da dazio per i viaggiatori in provenienza dal territorio doganale estero allo scopo di rafforzare la posizione degli aeroporti svizzeri e la piazza turistica svizzera, nonché di creare posti di lavoro.

Tra la Svizzera e la CE non esistono pertanto basi legali contrarie alla possibilità di effettuare acquisti in esenzione da dazio da parte di viaggiatori in provenienza dal territorio doganale estero.

## 5. Basi legali

La legge federale sull'acquisto di merci nei negozi in zona franca di tasse degli aeroporti si fonda sugli articoli 101, 105, 130, 131 e 133 Cost.

Per quanto riguarda la problematica dei diritti fondamentali, vedi le spiegazioni alla fine del punto 1.

---

<sup>1</sup> GU L 145 del 13.6.1977, pag. 1; abrogato dalla direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto, GU L 347 dell'11.12.2006, pag. 1

<sup>2</sup> GU L 76 del 23.3.1992, pag. 1; abrogato dalla 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 14.1.2009, pag. 1

<sup>3</sup> GU L 253 dell'11.10.1993, pag. 1