



Berna, 30 novembre 2023

---

# **Modifica dell'ordinanza del DFF concernente l'importazione esente dall'imposta di beni in piccole quantità, di valore minimo o il cui am- montare d'imposta è irrilevante, in attuazione della mozione 19.3975 della Commissione delle finanze del Consiglio nazionale**

## **Riduzione del limite di franchigia secondo il valore nel traffico turistico**

Rapporto esplicativo  
per la procedura di consultazione

---



## **Compendio**

***Il Parlamento ha accolto la mozione 19.3975 Migliorare l'equità fiscale nel flusso di merci del piccolo traffico di confine. Una riduzione generale del limite di franchigia secondo il valore permette di migliorare l'equità fiscale nel traffico turistico. Le merci del traffico turistico potranno in futuro essere importate in esenzione dall'imposta sull'importazione solamente fino a un valore complessivo di 150 franchi per persona. Al momento tale limite ammonta a 300 franchi per persona.***

### **Situazione iniziale**

*Nell'autunno del 2021 le Camere federali hanno accolto la mozione 19.3975 Migliorare l'equità fiscale nel flusso di merci del piccolo traffico di confine, depositata dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N), nonché dato seguito alle iniziative del Cantone di San Gallo 18.300 Evitiamo di sovvenzionare il turismo degli acquisti e del Cantone di Turgovia 18.316 Eliminazione del limite di franchigia per il turismo degli acquisti. Gli interventi perseguono l'obiettivo comune di contrastare il turismo degli acquisti.*

*Ai fini dell'attuazione di questi interventi, le Commissioni dell'economia e dei tributi (CET) e il Consiglio federale sono stati incaricati di elaborare un progetto di legge. La CET del Consiglio degli Stati ha sospeso i lavori relativi alle iniziative cantonali affinché le basi legali potessero essere elaborate nell'ambito dell'attuazione della mozione della CdF-N.*

*La mozione della CdF-N 19.3975 richiede l'elaborazione di un progetto di legge che migliori l'equità fiscale nel traffico turistico, tenendo conto delle nuove possibilità tecniche (p. es. l'app QuickZoll). Ciò segnatamente mediante la riduzione del limite di franchigia secondo il valore e/o l'adeguamento di tale limite alla soglia minima per l'esenzione del Paese di provenienza.*

### **Contenuto del progetto**

*In attuazione della mozione della CdF-N 19.3975, il limite di franchigia secondo il valore deve essere ridotto in generale a 150 franchi. A tal fine è necessario un adeguamento dell'ordinanza del DFF del 2 aprile 2014 concernente l'importazione esente dall'imposta di beni in piccole quantità, di valore minimo o il cui ammontare d'imposta è irrilevante.*

## 1 Situazione iniziale

Al momento i viaggiatori che varcano il confine svizzero possono importare in esenzione da imposta merci destinate all'uso privato o da regalare fino a un valore complessivo di 300 franchi per persona. Con «viaggiatore» si intende una persona che varca il confine doganale per turismo, acquisti, scopi sportivi o professionali, motivi di salute o altre ragioni. Il limite di franchigia secondo il valore è accordato alla stessa persona una sola volta al giorno.

In seguito al rapporto del Consiglio federale del 29 maggio 2019 in adempimento del postulato 17.3360 Ripercussioni della sopravvalutazione del franco sull'IVA, depositato dalla Commissione delle finanze del Consiglio nazionale (CdF-N), la CdF-N ha presentato la mozione 19.3975 Migliorare l'equità fiscale nel flusso di merci del piccolo traffico di confine. Quest'ultima richiede l'elaborazione di un progetto di legge volto a migliorare l'equità fiscale nel traffico turistico, tenendo conto delle nuove possibilità tecniche (p. es. l'app QuickZoll). Ciò segnatamente mediante la riduzione del limite di franchigia secondo il valore e/o l'adeguamento di tale limite alla soglia minima per l'esenzione del Paese di provenienza.

Inoltre, sempre nell'ambito del turismo degli acquisti, sono state presentate anche le iniziative del Cantone di San Gallo 18.300 Evitiamo di sovvenzionare il turismo degli acquisti e del Cantone di Turgovia 18.316 Eliminazione del limite di franchigia per il turismo degli acquisti.

Nell'autunno del 2021 le Camere federali hanno accolto la mozione della CdF-N 19.3975 nonché dato seguito alle due iniziative cantonali. Per l'attuazione, le Commissioni dell'economia e dei tributi (CET) e il Consiglio federale sono stati incaricati di elaborare un progetto di legge. La CET del Consiglio degli Stati ha sospeso i lavori relativi alle iniziative cantonali affinché le basi legali potessero essere elaborate nell'ambito dell'attuazione della mozione della CdF-N.

## 2 Rapporto con il programma di legislatura e il piano finanziario, nonché con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020<sup>1</sup> sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020<sup>2</sup> sul programma di legislatura 2019–2023.

## 3 Diritto comparato, in particolare con il diritto europeo

### – A livello internazionale

La pratica raccomandata 1.17 dell'allegato specifico J al protocollo di emendamento del 26 giugno 1999<sup>3</sup> della Convenzione internazionale del 18 maggio 1973 per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali prevede che, oltre ai beni consumabili, per i quali sono fissate quantità massime per l'ammissione in franchigia da dazi e tasse all'importazione (bevande alcoliche e tabacchi), i viaggiatori sono autorizzati ad importare in franchigia da dazi e tasse all'importazione merci assolutamente prive di carattere commerciale e il cui valore globale non supera i 75 DSP (ovvero diritti speciali

---

<sup>1</sup> FF 2020 1565

<sup>2</sup> FF 2020 7365

<sup>3</sup> RS 0.631.21

di prelievo). Tale importo può tuttavia essere ridotto per le persone che non hanno raggiunto un'età determinata o che attraversano la frontiera frequentemente o che hanno soggiornato al di fuori del Paese per meno di 24 ore. Al momento della conclusione della Convenzione nel 1999, 75 DSP corrispondevano a circa 154 franchi, oggi invece a 90 franchi.

#### – **Unione europea**

Gli Stati membri dell'Unione europea esentano dall'imposta sul valore aggiunto e dalle accise le importazioni delle merci di viaggiatori provenienti da Paesi terzi, il cui valore totale non è superiore a 300 euro per persona<sup>4</sup>. Nel caso dei viaggiatori aerei e via mare, il limite (soglia monetaria) è di 430 euro. Gli Stati membri possono ridurre il limite per i viaggiatori di età inferiore a 15 anni (esso non può tuttavia essere inferiore a 150 euro).

Inoltre, gli Stati membri possono ridurre il limite per le persone residenti nella zona di frontiera, i lavoratori frontalieri nonché il personale dei mezzi di trasporto. Gli Stati limitrofi della Svizzera usufruiscono di tale possibilità (Francia 75 euro, Italia 50 euro, Austria 40 euro, Germania 90 euro). Questa limitazione si applica alle persone residenti in Comuni prossimi alla frontiera, se il loro viaggio non supera 15 km in linea d'aria dal luogo dell'entrata. Se il viaggiatore prova che egli si reca oltre la zona di frontiera del Paese terzo confinante, può usufruire del limite più elevato.

## **4 Procedura di consultazione**

Al fine di modificare l'ordinanza del DFF del 2 aprile 2014<sup>5</sup> concernente l'importazione esente dall'imposta di beni in piccole quantità, di valore minimo o il cui ammontare d'imposta è irrilevante, dal 30 novembre 2023 al 15 marzo 2024 si svolge una procedura di consultazione.

## **5 Punti essenziali del progetto**

La mozione della CdF-N 19.3975 richiede che l'equità fiscale nel traffico turistico venga migliorata. Ciò segnatamente mediante la riduzione del limite di franchigia secondo il valore e/o l'adeguamento di tale limite alla soglia minima per l'esenzione del Paese di provenienza.

In attuazione della mozione, il limite di franchigia secondo il valore deve essere in generale ridotto da 300 a 150 franchi. A tal fine è necessario un adeguamento dell'ordinanza del DFF concernente l'importazione esente dall'imposta di beni in piccole quantità, di valore minimo o il cui ammontare d'imposta è irrilevante. Per poter attuare in modo efficace le nuove disposizioni, l'Ufficio federale della dogana e della sicurezza dei confini (UDSC) è tenuto ad aumentare i controlli nonché a infliggere multe anche in caso di importi esigui. Un limite di franchigia secondo il valore ancora più basso comporterebbe un onere sproporzionato per i consumatori e per l'UDSC.

La riduzione generale del limite di franchigia secondo il valore nel traffico turistico a 150 franchi entrerà in vigore il 1° gennaio 2025.

---

<sup>4</sup> Direttiva 2007/74/CE del Consiglio del 20 dicembre 2007 sull'esenzione dall'imposta sul valore aggiunto e dalle accise delle merci importate da viaggiatori provenienti da paesi terzi.

<sup>5</sup> RS 641.204

Il limite di franchigia secondo il valore si basa sulla Convenzione di Kyoto riveduta e ratificata dalla Svizzera<sup>6</sup>. Essa raccomanda di garantire un limite di franchigia secondo il valore pari a 75 DSP, in aggiunta alle quantità esenti da tributi per bevande alcoliche e tabacchi. Al momento della conclusione del protocollo nel 1999, ciò corrispondeva a circa 154 franchi, oggi invece a 90 franchi. Nel caso di un limite generale al di sotto di 75 DSP, risulterebbe necessario formulare una riserva.

Salvo alcune eccezioni, le merci del traffico turistico sono esenti da dazio. Per determinate merci come carne, burro, olio, bevande alcoliche e tabacchi sono previste quantità massime esenti da dazio. Ciò significa che le merci possono essere importate in esenzione da dazio soltanto entro questi limiti; per le quantità che superano i limiti il dazio è dovuto. Le quantità esenti da dazio sono esenti dall'imposta sul valore aggiunto se vengono importate entro i limiti di franchigia secondo il valore previsti. In caso contrario, l'imposta sul valore aggiunto è dovuta.

Più il limite di franchigia secondo il valore è basso, maggiore è il numero di sdoganamenti per gli acquisti di piccola entità. Nel caso di un limite di franchigia secondo il valore inferiore a 150 franchi, tale numero aumenterebbe in modo massiccio. Anche se venisse ampiamente utilizzata l'app QuickZoll, molte persone vorrebbero comunque continuare a sdoganare le merci allo sportello. L'onere amministrativo per l'UDSC sarebbe sensibilmente maggiore a causa di questi sdoganamenti aggiuntivi. Anche i viaggiatori subirebbero un simile onere amministrativo per acquisti di piccola entità. Inoltre, si dovrebbe tenere conto di un incremento dell'attività di contrabbando.

Con un limite di franchigia secondo il valore di 150 franchi, molte merci non possono mai essere importate completamente esenti da imposta a causa della soglia minima per l'esenzione nei Paesi limitrofi. In Italia, ad esempio, è possibile richiedere la restituzione dell'imposta sul valore aggiunto solamente a partire da un importo pari a 155 euro per operazione di vendita. Nel caso di acquisti effettuati in Germania, Austria e Francia, in futuro le merci potranno essere importate completamente in esenzione da imposta soltanto per un importo compreso tra 50 euro (Germania), 75 euro (Austria) o 100 euro (Francia) e 150 franchi, a condizione che venga effettivamente chiesta la restituzione dell'imposta sul valore aggiunto estera. Pertanto, la riduzione del limite di franchigia secondo il valore da 300 a 150 franchi permette anche di adempiere ampiamente le richieste avanzate nelle iniziative cantonali 18.300 e 18.316.

## **6 Alternative esaminate e respinte**

### **6.1 Limite di franchigia secondo il valore adeguato alla soglia per l'esenzione del Paese di provenienza**

Nel caso di un limite di franchigia secondo il valore adeguato alla soglia per l'esenzione del Paese di provenienza, come proposto con la mozione 19.3975, l'attuazione delle disposizioni risulterebbe estremamente complessa sia per i viaggiatori sia per l'UDSC. Inoltre, l'applicazione di limiti di franchigia secondo il valore diversi in base al Paese di provenienza è in contraddizione con il principio dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) della nazione più favorita.

---

<sup>6</sup> Protocollo di emendamento del 26 giu. 1999 della Convenzione internazionale del 18 mag. 1973 per la semplificazione e l'armonizzazione dei regimi doganali (S 0.631.21).

## **6.2 Richieste avanzate nelle iniziative cantonali**

Le iniziative cantonali si basano sull'idea di una «prova negativa». Esse chiedono che l'imposta sul valore aggiunto svizzera debba essere versata nei casi in cui l'imposta sul valore aggiunto estera è stata rimborsata o il rimborso è stato richiesto. Se il viaggiatore intende importare, entro il limite di franchigia secondo il valore, merci in esenzione da imposta sul valore aggiunto, egli è tenuto a dimostrare che il rimborso non è avvenuto. Al momento dell'importazione non è possibile verificare tale condizione in modo definitivo.

## **6.3 Limiti di franchigia secondo il valore ridotti per persone che varcano spesso il confine o che hanno soggiornato al di fuori del Paese per meno di 24 ore**

Secondo la Convenzione di Kyoto riveduta, per le persone che attraversano frequentemente la frontiera (persone residenti nella zona di frontiera, lavoratori frontalieri, conducenti di professione) o per le persone che hanno soggiornato al di fuori del Paese per meno di 24 ore è possibile fissare un limite di franchigia secondo il valore ridotto rispetto ai 75 DSP. Tuttavia, nel 2002 il Consiglio federale ha eliminato i limiti di franchigia secondo il valore di diverse entità al fine di semplificare a lungo termine lo sdoganamento nel traffico turistico. Inoltre, per l'UDSC è pressoché impossibile verificare la fondatezza di simili prove e dimostrare, se necessario, il contrario. L'onere amministrativo aumenterebbe in modo massiccio per tutti gli interessati.

## **6.4 Abolizione del limite di franchigia secondo il valore**

Un limite di franchigia secondo il valore pari a zero, ossia la sua abolizione, implicherebbe un onere amministrativo notevole sia per i viaggiatori sia per l'Amministrazione. Persino un piccolo regalo come un portachiavi, un souvenir come una tazza o un pacco di spaghetti comporterebbe l'obbligo di dichiarazione. Di conseguenza, l'abolizione del limite di franchigia secondo il valore sarebbe difficilmente attuabile. Inoltre, presso i valichi di confine si verificherebbe un aumento del traffico e si dovrebbe tenere conto di un incremento dell'attività di contrabbando.

In aggiunta, l'abolizione del limite di franchigia secondo il valore non sarebbe conforme alla Convenzione di Kyoto riveduta e ratificata dalla Svizzera, la quale raccomanda la concessione di un limite di franchigia secondo il valore pari a 75 DSP.

## **7 Commento alle singole disposizioni**

### *Art. 1 lett. c*

Le merci del traffico turistico secondo l'articolo 16 capoverso 2 della legge del 18 marzo 2005<sup>7</sup> sulle dogane saranno esenti dall'imposta sull'importazione fino a un valore complessivo di 150 franchi (finora fr. 300). Sono merci del traffico turistico quelle che il viaggiatore porta con sé attraversando il confine doganale o che acquista all'arrivo dall'estero in un negozio in Svizzera in zona franca di tasse, senza che esse siano destinate al commercio.

---

<sup>7</sup> RS 631.0

La modifica del limite di franchigia secondo il valore viene ripresa anche per le disposizioni sul valore complessivo dei beni importati e sul valore di un singolo bene. Questi saranno assoggettati all'imposta a partire da 151 franchi.

## **8 Ripercussioni**

### **8.1 Ripercussioni per la Confederazione**

In seguito alla riduzione del limite di franchigia secondo il valore dall'importo attuale di 300 franchi a 150 franchi si dovrà tenere conto di maggiori sdoganamenti allo sportello. Non è possibile determinarne l'entità, in quanto l'UDSC non raccoglie cifre statistiche sulle importazioni esenti da tributi nel traffico turistico. Ne consegue che non è possibile quantificare le ripercussioni sulle entrate.

Allo scopo di ridurre al minimo l'onere amministrativo per l'UDSC e per i viaggiatori nonché di limitare i disagi al traffico presso i valichi di confine, il Dipartimento federale delle finanze (DFF) prevede di accompagnare la riduzione del limite di franchigia secondo il valore con misure di incentivazione, così che gli sdoganamenti vengano effettuati principalmente in modo digitale. In particolare, è necessario adeguare l'apposita app QuickZoll. Questa è stata introdotta nel 2018 per permettere di svolgere autonomamente e facilmente le operazioni legate allo sdoganamento nel traffico turistico. Ai fini di una soluzione il più possibile rapida e semplice, era stato deciso di non applicare diverse aliquote dell'imposta sul valore aggiunto e di consentire solo lo sdoganamento all'aliquota normale. Fino all'entrata in vigore prevista per il 1° gennaio 2025, il limite di franchigia secondo il valore può essere modificato nell'app senza grandi oneri. Lo sdoganamento tramite app a un'aliquota ridotta è previsto, tuttavia presumibilmente solo a partire dal 1° gennaio 2027. Tale cambiamento comporta infatti una riprogettazione sostanziale dell'app QuickZoll, con conseguenti costi e un fabbisogno di risorse aggiuntivo. La realizzazione in un momento precedente non è possibile senza un piano di rinuncia, con un impatto negativo sugli sviluppi in corso nel quadro del progetto DaziT.

L'UDSC esegue i controlli in funzione dei rischi e della situazione. Un limite di franchigia secondo il valore più basso può indurre i turisti che effettuano acquisti all'estero a non dichiarare le merci al momento dell'importazione, ovvero a contrabbandarle. L'UDSC aumenterà pertanto i controlli nel traffico turistico e infliggerà multe anche in caso di importi esigui.

L'UDSC è in grado di coprire con i propri mezzi le risorse di personale occorrenti. Con il profilo professionale di specialista dogana e sicurezza dei confini – grazie al quale i collaboratori eseguono controlli a 360 gradi – l'Ufficio disporrà in futuro di più personale da impiegare in modo flessibile. Tuttavia, i collaboratori impiegati in questo ambito non saranno disponibili per altri controlli nel traffico transfrontaliero.

### **8.2 Ripercussioni sulla società e sull'economia**

È presumibile che un limite di franchigia secondo il valore ridotto comporti un cambiamento nel comportamento d'acquisto delle persone. Tuttavia, non è possibile valutare se in futuro verranno effettuati meno acquisti in generale oppure se verranno effettuati meno acquisti ma più frequenti e se le merci saranno imposte correttamente. Per quanto concerne le derrate alimentari, è improbabile che la riduzione del limite di fran-

chigia secondo il valore abbia un impatto sugli acquisti all'estero, in quanto le differenze di prezzo nei Paesi limitrofi sono di gran lunga superiori all'aliquota dell'imposta sul valore aggiunto del 2,6 per cento. In seguito all'inflazione nella zona euro e all'aumento dei prezzi all'estero, i consumatori svizzeri potrebbero però essere meno incentivati a effettuare acquisti all'estero.

I dati di uno studio condotto dall'Università di San Gallo<sup>8</sup> indicano che con un limite di franchigia secondo il valore di 150 franchi il numero di acquisti che supera il limite è circa il doppio rispetto a un limite di 300 franchi. Tale stima non ha però tenuto conto di eventuali cambiamenti nel comportamento d'acquisto.

Di conseguenza, le persone dovranno sdoganare più frequentemente le proprie merci. La dichiarazione e lo sdoganamento semplificato in tutti i casi tramite l'app QuickZoll saranno possibili presumibilmente soltanto a partire dal 2027 (compresa l'implementazione delle diverse aliquote dell'imposta sul valore aggiunto). Fino ad allora, coloro che desiderano usufruire di aliquote diverse continueranno a subire l'onere amministrativo legato allo sdoganamento allo sportello. Di conseguenza occorre prevedere anche disagi al traffico presso i valichi di confine.

Secondo il Sorvegliante dei prezzi la misura non contribuisce a ridurre le barriere commerciali. La riduzione del limite di franchigia secondo il valore non comporterà una diminuzione (duratura) del livello dei prezzi. Potrebbe avere un impatto negativo sul benessere dei consumatori e quindi anche sull'economia e sulle assicurazioni sociali.

## **9 Aspetti giuridici**

### **9.1 Costituzionalità**

L'ordinanza del DFF concernente l'importazione esente dall'imposta di beni in piccole quantità, di valore minimo o il cui ammontare d'imposta è irrilevante si basa sull'articolo 53 capoverso 1 lettera a della legge del 12 giugno 2009<sup>9</sup> sull'IVA (LIVA), la quale a sua volta si fonda sull'articolo 130 della Costituzione federale (Cost.)<sup>10</sup>. Il progetto è dunque conforme alla Costituzione.

### **9.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera.

Con la riduzione auspicata del limite di franchigia secondo il valore a 150 franchi, la Svizzera tiene conto della raccomandazione della Convenzione di Kyoto relativa a un limite di franchigia secondo il valore pari a 75 DSP. Di conseguenza non è necessario formulare alcuna riserva.

Poiché le persone hanno la libertà di scegliere se effettuare la procedura di sdoganamento tramite l'app QuickZoll all'aliquota normale oppure allo sportello o per scritto (utilizzando la cassetta delle dichiarazioni) alle diverse aliquote dell'imposta sul valore aggiunto, dal punto di vista legale non sussiste alcuna discriminazione e l'attuazione risulta compatibile con gli impegni della Svizzera nell'ambito dell'OMC nonché nel quadro dell'accordo di libero scambio tra la Svizzera e l'Unione europea.

---

<sup>8</sup> *Einkaufstourismus Schweiz 2022/2023*, Forschungszentrum für Handelsmanagement.

<sup>9</sup> RS 641.20

<sup>10</sup> RS 101

### **9.3 Forma dell'atto**

Il presente progetto prevede un adeguamento a livello di ordinanza.

### **9.4 Subordinazione al freno alle spese**

Il progetto non sottostà al freno alle spese (art. 159 cpv. 3 lett. b Cost.).

Il progetto non contiene né nuove disposizioni in materia di sussidi (che comportano spese superiori a uno dei valori soglia) né nuovi crediti d'impegno o limiti di spesa (che comportano spese superiori a uno dei valori soglia).

### **9.5 Delega di competenze legislative**

La modifica delle disposizioni non prevede alcuna delega di competenze legislative.

### **9.6 Protezione dei dati**

Il progetto non ha alcun effetto sulle disposizioni in materia di protezione dei dati.