



Rapporto esplicativo

concernente la modifica della legge federale sull'imposizione del tabacco
Imposizione delle sigarette elettroniche (in adempimento della mozione 19.3958,
Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio degli Stati)

del 17 dicembre 2021

1 Situazione iniziale

1.1 Necessità di agire e obiettivi

Dopo l'avvio, nel 2004, della prima produzione in serie di sigarette elettroniche in Cina, questi prodotti sono stati esportati in tutto il mondo e con successo crescente anche in Svizzera, dove i primi offerenti si sono affacciati sul mercato. Fino al mese di marzo del 2012, le sigarette elettroniche erano considerate succedanei del tabacco e come tali sottostavano all'imposta sul tabacco.

Molti consumatori vedevano nella sigaretta elettronica un ausilio per la disassuefazione dal fumo. Con questa motivazione, il 17 marzo 2011 il consigliere agli Stati Roberto Zanetti depositava la mozione 11.3178 «Esenzione delle sigarette elettroniche dall'imposizione sul tabacco». Nell'esprimere la sua posizione contraria alla mozione, il Consiglio federale ribadiva che lo scopo principale dell'imposta sul tabacco fosse generare entrate per l'AVS e l'AI e invitava a considerare che l'avvento di nuovi prodotti sul mercato avrebbe potuto gradualmente scalzare le sigarette classiche, con conseguenti possibili minori entrate per le assicurazioni sociali. Era proprio per tenere conto degli sviluppi futuri che i detentori del potere costituente e il legislatore avevano deciso di assoggettare all'obbligo fiscale anche i succedanei del tabacco. Sul filo di queste stesse argomentazioni, il Consiglio federale precisava inoltre che un esonero dall'imposta dovesse valere solo per i preparati per la disassuefazione dal fumo registrati da Swissmedic, come le gomme da masticare alla nicotina, i cerotti alla nicotina o gli inalatori di nicotina. Il Consiglio federale attribuiva inoltre all'imposta sul tabacco un effetto preventivo contro l'uso di sigarette elettroniche. Nel mese di dicembre 2011, il Parlamento ha invece deciso di adottare la mozione. Per esonerare le sigarette elettroniche dall'imposta sul tabacco, il Consiglio federale ha modificato l'ordinanza del 14 ottobre 2009 sull'imposizione del tabacco (OImT; RS 641.311) al 1° aprile 2012. L'articolo 3 capoverso 2 lettera a OImT rivisto dispone che le sigarette elettroniche nonché i loro componenti non sono considerati prodotti di sostituzione.

Mentre la prima generazione di sigarette elettroniche imitava nell'aspetto la classica sigaretta di tabacco, oggi questi prodotti si presentano in varie forme. Ciò che li accomuna sono gli elementi che li compongono: un bocchino, una batteria ricaricabile, un vaporizzatore elettronico e una cartuccia usa e getta o un contenitore ricaricabile per il liquido da vaporizzare, il cosiddetto «liquid» o liquido di ricarica. Si distingue tra sigarette elettroniche a sistema aperto e a sistema chiuso. Nel caso del sistema chiuso le cartucce sono intercambiabili, ma non ricaricabili oppure l'intero apparecchio è destinato all'uso singolo. Nel sistema aperto, invece, le cartucce sono ricaricabili e possono essere riempite dal consumatore con del liquido di ricarica. I liquidi sono disponibili in un'ampia varietà di aromi e possono contenere o meno nicotina. Se fino al 2018 era permesso importare liquidi contenenti nicotina unicamente per uso privato, una sentenza del Tribunale amministrativo federale¹ ha aperto alla possibilità di importazione anche a scopo commerciale. Da allora in Svizzera è consentito commercializzare liquidi di ricarica contenenti nicotina.

Se le sigarette elettroniche costituiscono effettivamente uno strumento idoneo per smettere di fumare o se, al contrario, sono addirittura un invito al consumo di nicotina è una questione non ancora definitivamente chiarita. In Svizzera è in corso un'analisi scientifica² finanziata dal Fondo nazionale proprio per fare luce su questo aspetto e dalla quale sono ancora attesi gli esiti. All'interno dell'area europea le opinioni divergono fortemente sull'argomento. Le autorità britanniche, per esempio, vedono nelle sigarette elettroniche un ausilio per la disassuefazione dal tabacco e organizzano campagne pubbliche secondo questa visione. In linea con le raccomandazioni dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), gli organismi di prevenzione svizzeri nonché l'allora Commissione federale per la prevenzione del tabagismo (CFPT) temono invece che questa nuova forma di consumo possa sortire l'effetto opposto. Particolarmente esposti al rischio di diventare consumatori di tabacco e nicotina sarebbero infatti soprattutto i giovani, perché attirati dall'aspetto accattivante e dalla varietà aromatica offerta. Esiste invece una maggiore convergenza di vedute per quanto riguarda il rischio per la salute: pur in mancanza di studi sul lungo periodo, i professionisti del settore sanitario e della prevenzione ritengono che la sigaretta elettronica sia fino al 95 per cento meno nociva della sigaretta tradizionale.

¹ Cfr. Tribunale amministrativo federale: sentenza C-7634/2015. San Gallo, 24 aprile 2018.

² Cfr. Auer, Reto/Schöni, Anna et al.: *ESTxENDS Studie zur Raucherentwöhnung mit Hilfe von nikotinhaltenen E-Zigaretten*.
<https://www.estxends.ch/>

Fino a oggi le sigarette elettroniche sono considerate oggetti d'uso e rientrano nel campo d'applicazione della legge del 20 giugno 2014 sulle derrate alimentari (Lderr; RS 817.0). A livello federale non esistono disposizioni che disciplinano la vendita, la pubblicità e la protezione dei giovani. Alcuni Cantoni, come Basilea Campagna, Basilea Città, Friburgo, Ginevra, Neuchâtel e Vallese hanno iniziato a regolamentare le sigarette elettroniche. La nuova legge federale del 1° ottobre 2021³ sui prodotti del tabacco (LPTab; 15.075), con entrata in vigore prevista nel 2023, introduce nuove disposizioni per le sigarette elettroniche, in particolare vietandone la consegna ai minorenni in tutta la Svizzera e imponendo limitazioni alla loro commercializzazione. In materia di protezione dei giovani e di pubblicità, le sigarette elettroniche vengono equiparate ai classici prodotti del tabacco. In occasione delle deliberazioni parlamentari concernenti la nuova LPTab è stata sollevata anche la questione dell'imposizione delle sigarette elettroniche. Con una mozione (19.3958 «Imposizione delle sigarette elettroniche»), nel mese di agosto 2019 la Commissione per la sicurezza sociale e la sanità del Consiglio degli Stati (CSSS-S) ha incaricato il Consiglio federale di elaborare un progetto legislativo per reintrodurre l'imposizione delle sigarette elettroniche. Nell'elaborazione del progetto e segnatamente nella quantificazione dell'aliquota d'imposta si chiede di tenere conto del minore potenziale di rischio per la salute rappresentato dalle sigarette elettroniche. Un fattore, questo, che nella funzione meramente fiscale assegnata all'imposta sul tabacco finiva sempre per essere relegato in secondo piano.

1.2 Alternative esaminate e opzione scelta

L'imposta sul tabacco è un'imposta di consumo. Nel caso delle sigarette elettroniche, quindi, soggiacciono all'imposta unicamente i liquidi e le cartucce di ricarica. Gli apparecchi non sono imposti in quanto tali. Il Consiglio federale prevede un'imposizione differenziata a seconda del sistema della sigaretta elettronica.

1.2.1 Liquidi per apparecchi con contenitori ricaricabili (sistema aperto)

In linea di principio sarebbe possibile tassare tutti i liquidi di ricarica, quindi anche quelli privi di nicotina. Così facendo, tuttavia, sarebbe molto difficile delimitare il perimetro dell'imposta in quanto i liquidi di ricarica sono composti da ingredienti comunemente utilizzati in vari settori (p. es. aromi alimentari, glicole polipropilenico o glicerina). Queste materie di base possono essere acquistate liberamente dai consumatori e usati per produrre liquidi. Nel caso dei sistemi aperti un'imposizione generica rischierebbe quindi di indurre i consumatori a ripiegare su ingredienti non imposti, con l'aggravante di un mancato controllo di qualità per quanto concerne i requisiti di igiene e di sicurezza delle miscele realizzate in proprio. L'efficacia dell'imposta verrebbe così messa a rischio sia dal punto di vista della politica fiscale sia da quello della politica sanitaria. Per questa ragione è opportuno che siano imposti unicamente i liquidi contenenti nicotina.

Per soddisfare la richiesta di un profilo rischio differenziato, è consigliabile delimitare ulteriormente la categoria dei liquidi di ricarica destinati ad apparecchi con contenitori ricaricabili. La pericolosità di un prodotto è determinata dalla frequenza della sua assunzione e dalla dipendenza dallo stesso. È indubbio che il potenziale di dipendenza dalle sigarette elettroniche risiede nella nicotina e che esso sia proporzionale al grado di concentrazione della stessa. Per principio, l'imposta deve pertanto essere riscossa in base alla quantità di nicotina in milligrammi.

Questa soluzione è preferibile anche dal punto di vista degli operatori economici e assicura un sistema di riscossione semplice. In molti punti vendita specializzati è ormai consuetudine diffusa per i consumatori acquistare liquidi di ricarica aromatizzati ma privi di nicotina e chiedere al personale specializzato presente in negozio di arricchire il liquido con cosiddette iniezioni di nicotina, in base alle proprie esigenze. Le sostanze iniettate non sono aromatizzate e presentano un'elevata concentrazione di nicotina. Visto che l'imposizione interesserebbe queste iniezioni di nicotina, è superfluo identificare il tipo e la quantità di liquidi di ricarica con i quali la nicotina viene miscelata.

La soluzione proposta ha anche il vantaggio di tenere conto delle possibili evoluzioni tecnologiche. A maggior ragione se si considera che i produttori degli apparecchi stanno già lavorando per riuscire a ridurre la quantità di liquido consumato nelle sigarette elettroniche pur mantenendo o addirittura aumentando la concentrazione di nicotina. L'imposizione sulla quantità di nicotina contenuta

³ FF 2019 915

permette di tenere conto di tale aspetto e di assicurare al contempo la resa fiscale nel lungo periodo.

A ciò si aggiunge la semplicità di esecuzione per le autorità e gli operatori economici. Ai sensi della LPTab i produttori e gli importatori sono comunque tenuti a indicare il contenuto di nicotina sulla confezione.

1.2.2 Cartucce o capsule a uso singolo e sigarette elettroniche usa e getta (sistemi chiusi)

I prodotti a sistema chiuso usa e getta sono molto interessanti soprattutto per i neoconsumatori per via del semplice funzionamento e dei prezzi relativamente bassi. I vari aromi e le diverse concentrazioni di nicotina sono popolari soprattutto tra i giovani. I sistemi chiusi sono disponibili principalmente presso chioschi o negozi delle stazioni di servizio sotto forma di sigarette elettroniche usa e getta (uso singolo) o come set per neoconsumatori contenente un dispositivo in cui inserire cartucce o capsule usa e getta (cosiddetti pod).

Generalmente i sistemi chiusi contengono soltanto da uno a due millilitri di liquido. Per questa ragione, l'onere fiscale risultante dall'imposizione della quantità di nicotina in milligrammi sul prezzo di vendita al dettaglio è inferiore rispetto a quello delle comuni cartucce ricaricabili per i sistemi aperti. Per rafforzare l'effetto preventivo sui giovani, l'aliquota deve essere fissata a un livello più alto e anche i liquidi senza nicotina devono essere assoggettati all'imposta. Per questo motivo il Consiglio federale prevede di imporre i liquidi contenuti nei sistemi chiusi in base alla loro quantità in millilitri.

1.3 Rapporto con il programma di legislatura e con le strategie del Consiglio federale

Il progetto non è annunciato né nel messaggio del 29 gennaio 2020⁴ sul programma di legislatura 2019–2023 né nel decreto federale del 21 settembre 2020⁵ sul programma di legislatura 2019–2023. La mozione 19.3958 della CSSS-S è stata adottata dal Parlamento solo nel mese di marzo del 2021.

In materia di sigarette elettroniche la Confederazione raccomanda prudenza visto che si conosce ancora poco sulle conseguenze di un consumo prolungato e che anche le sigarette elettroniche emettono alcune sostanze nocive per la salute. La nuova legge sui prodotti del tabacco equipara sotto molti aspetti le sigarette elettroniche ai prodotti del tabacco. Esse soggiacciono quindi alle stesse limitazioni in materia di protezione dei giovani e di pubblicità delle sigarette tradizionali. Anche se l'obiettivo principale dell'imposta sul tabacco è finanziare le assicurazioni sociali, alla stessa è ascritto anche un effetto preventivo. Un'imposta sulle sigarette elettroniche sarebbe quindi in linea con la politica di prevenzione del tabagismo della Confederazione.

1.4 Interventi parlamentari

La presente modifica della LImT adempie la mozione 19.3958 CSSS-S del 13 agosto 2019 «Imposizione delle sigarette elettroniche». Il Consiglio federale chiede lo stralcio di questo intervento parlamentare.

2 Diritto comparato, in particolare rapporto con il diritto europeo

Mentre alcuni Paesi (p. es. India o Thailandia) ne vietano l'uso o la vendita, le sigarette elettroniche sono legali in tutti e 27 gli Stati membri dell'Unione europea (UE). Attualmente il diritto europeo non prevede alcuna imposizione delle sigarette elettroniche. La Commissione europea intende rivedere la direttiva concernente l'imposizione del tabacco lavorato (2011/64/UE)⁶, anche al fine di armonizzare l'imposizione di nuovi prodotti da fumo, come le sigarette elettroniche. La Commissione UE ha condotto una consultazione pubblica in merito alle disposizioni in materia di tassazione del tabacco⁷, che si è conclusa il 22 giugno 2021. Al momento della stesura del presente

⁴ FF 2020 1565

⁵ FF 2020 7365

⁶ Cfr. Consiglio UE (2011). Direttiva 2011/64/UE del Consiglio del 21 giugno 2011 relativa alla struttura e alle aliquote dell'accisa applicata al tabacco lavorato. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0064&from=IT>

⁷ Cfr. Commissione europea (2021). Consultazione. Tassazione del tabacco – accise sui tabacchi lavorati (norme aggiornate). https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12645-Tobacco-taxation-excise-duties-for-manufactured-tobacco-products-updated-rules-/public-consultation_it

rapporto non si conoscevano ancora gli esiti e il disegno di legge su un'eventuale imposizione delle sigarette elettroniche.

Per il momento, l'UE lascia decidere ai suoi Stati membri in merito a un'eventuale imposizione. In 15 Paesi europei le sigarette elettroniche non sono imponibili mentre 12 Paesi europei riscuotono un'imposta di consumo. Le tariffe d'imposta sono diverse: alcuni Paesi riscuotono l'imposta su tutti i liquidi, altri solo su quelli contenenti nicotina. L'imposizione fiscale più bassa si trova in Italia, con 0,04 euro per millilitro su liquidi non contenenti nicotina o 0,08 euro su liquidi contenenti nicotina. Il Portogallo è il Paese europeo con l'imposta più elevata, 0,32 euro per millilitro per i liquidi di ricarica contenenti nicotina.

2.1 Diritto comparato, in rapporto con il diritto di Paesi confinanti con la Svizzera

L'Italia è il primo Paese nell'UE, e al momento l'unico tra i Paesi confinanti con la Svizzera, a riscuotere un'imposta sulle sigarette elettroniche o sulle sostanze. Nel 2015 l'aliquota si attestava al 58,8 per cento del prezzo di vendita. Il governo italiano si aspettava delle entrate supplementari di circa 200 milioni di euro ma la realtà ha messo le autorità competenti di fronte a crescenti difficoltà di esecuzione. L'attività di contrabbando, infatti, è notevolmente aumentata e il mercato interno ha quasi subito una battuta d'arresto. A ciò si aggiunge che le entrate effettive hanno largamente disatteso gli obiettivi finanziari. Con il passaggio a un'aliquota più bassa e specifica, le imposte sono state ridotte di circa l'80 per cento.

Con il progetto di legge sulla modernizzazione della legge relativa alle imposte sul tabacco del mese di marzo 2021⁸, in Germania il Ministero federale delle finanze ha proposto un'imposta di 0,02 euro per milligrammo di nicotina. Il 25 giugno 2021, il Bundestag ha deciso invece di riscuotere l'imposta per millilitro e su tutti i liquidi da utilizzare per le sigarette elettroniche. Si intende così eliminare l'attuale disparità di trattamento rispetto alle sigarette e adempiere gli obiettivi di politica sanitaria. L'aliquota ammonta a 0,16 euro per millilitro e si applica a partire dal 1° luglio 2022.

Gli altri due Paesi confinanti con la Svizzera, Francia e Austria, per ora rinunciano all'imposizione.

In Svizzera, l'imposta (cfr. n. 3.1) di un liquido di ricarica tipico con una concentrazione di nicotina di 11 milligrammi per millilitro, ammonterebbe a circa 0,22 franchi (0,20 euro) per millilitro. Per una cartuccia usa e getta contenente due millilitri di liquido, l'imposta in Svizzera ammonterebbe a un franco.

2.2 Casi particolari all'interno dell'UE

In Estonia, il governo ha reagito al crescente fenomeno del mercato nero abolendo la riscossione dell'imposta sui liquidi di ricarica a partire da gennaio 2021. Nel Paese si stava diffondendo l'importazione illegale di sigarette elettroniche da Russia e Lettonia. La base giuridica rimane invece in essere.

In Croazia, la base giuridica per un'imposta sui liquidi di ricarica è stata creata nel 2016. Finora, tuttavia, le autorità hanno rinunciato a riscuotere l'imposta.

In Portogallo, l'imposta sui liquidi di ricarica è stata introdotta nel 2015 e inizialmente ammontava a circa 0,6 euro per millilitro (per liquidi contenenti nicotina). Successivamente, si è profilata una situazione simile a quella italiana. Gli offerenti di liquidi di ricarica finivano fuori mercato, il contrabbando aumentava e le entrate attese non sono state conseguite. Alla fine del 2017 il governo ha deciso di ridurre l'imposta a 0,32 euro per millilitro.

2.3 Il caso particolare della Gran Bretagna

In Gran Bretagna, il 6 per cento della popolazione al di sopra dei 18 anni fa un uso regolare di sigarette elettroniche⁹. Dal 2017 il Paese considera le sigarette elettroniche un mezzo per la disassuefazione dal fumo. Le autorità sanitarie nazionali si sono espresse a sfavore di un'imposizione di questi prodotti. Il governo britannico ambisce a una «generazione di non

⁸ Cfr. Bundesfinanzministerium (2021). Pressemitteilung Anpassung der Tabaksteuer. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2021/03/2021-03-24-tabaksteuermodernisierungsgesetz.html>

⁹ Cfr. Public Health England (2021). Vaping in England. <https://www.gov.uk/government/publications/vaping-in-england-evidence-update-february-2021/vaping-in-england-2021-evidence-update-summary>

fumatori» e in quest'ottica strategica assegna alle sigarette elettroniche un ruolo determinante¹⁰.

3 Punti essenziali del progetto

3.1 La normativa proposta

Con il presente atto modificatore si assoggettano all'imposta sul tabacco le sostanze contenenti nicotina che possono essere utilizzate nelle sigarette elettroniche a sistema aperto. L'aliquota d'imposta proposta per milligrammo di nicotina è pari a 0.02 franchi.

Le sigarette elettroniche usa e getta pronte all'uso nonché le cartucce e le capsule non ricaricabili sono anch'esse assoggettate all'imposta sul tabacco, indipendentemente dal contenuto di nicotina. L'aliquota d'imposta proposta è pari a 0.50 franchi per millilitro di liquido contenuto.

L'adeguamento della legge del 31 marzo 1969 sull'imposizione del tabacco (LImT; RS 641.31) impone di modificare la OlmT e di abrogare l'esenzione dall'imposta accordata alle sigarette elettroniche.

3.2 Attuazione

3.2.1 Base di calcolo dell'imposta

La LImT prevede un'imposta specifica (commisurata alla quantità) e una ad valorem (commisurata al valore). L'imposta ad valorem è calcolata in base al prezzo di un prodotto. Per la base di calcolo qui prospettata, un'imposta ad valorem appare inadeguata. Per questo motivo viene proposta unicamente l'imposta specifica. In questo modo si riduce il rischio che produttori e importatori tengano basso il prezzo al minuto della loro merce avvalendosi di materie di base di qualità scadente. Inoltre, l'imposta specifica è più semplice da attuare per le autorità (p. es. calcolo della tassa sottratta in caso di contrabbando o fabbricazione illegale).

3.2.2 Determinazione della tariffa d'imposta

3.2.2.1 Tariffa d'imposta per liquidi ricaricabili

Secondo il giudizio degli esperti, le sigarette elettroniche sono fino al 95 per cento meno nocive delle sigarette di tabacco (cfr. n. 1.1). Al fine di adempiere alla direttiva del Parlamento (considerare il potenziale di rischio per la salute, aliquota inferiore) occorre mettere a confronto il consumo di sigarette con il consumo di liquidi di ricarica. Da questo raffronto è possibile evincere l'onere fiscale necessario per i liquidi di ricarica contenenti nicotina (cfr. tabella seguente).

Secondo il Monitoraggio svizzero delle dipendenze, il consumo medio tra i fumatori giornalieri si attesta a 13,6 sigarette al giorno¹¹. I consumatori di sigarette elettroniche consumano 35,5 mg di nicotina al giorno¹².

| Base di calcolo | Onere fiscale |
|--|-------------------------|
| 13,6 sigarette della classe di prezzo più venduta (20 pezzi a fr. 8.80) | fr. 3.105 ¹³ |
| Imposta equivalente su 35,5 mg di nicotina, senza considerare il minore profilo di rischio | fr. 3.105 |
| Imposta equivalente su 35,5 mg di nicotina, considerando un potenziale di rischio per la salute inferiore del 95 % | fr. 0.155 ¹⁴ |

¹⁰ Cfr. Public Health England (2020). E-cigarettes and vaping: policy, regulation and guidance. <https://www.gov.uk/government/collections/e-cigarettes-and-vaping-policy-regulation-and-guidance#england%E2%80%99s-policy-on-e-cigarettes>

¹¹ Cfr. Monitoraggio svizzero delle dipendenze (2017). <https://www.suchtmonitoring.ch/de/1/1-4.html?tabak-pravalenz-umfang-des-konsumierten-tabaks>

¹² Cfr. Mayer, Bernhard-Michael (2021). *Vergleich des Nikotinbedarfs von Rauchern und Nutzern von E-Zigaretten*. Graz. https://www.tabakfreiergenuss.org/wp-content/uploads/2021/06/Gutachten_TabStMoG_Mayer.pdf

¹³ Calcolo: 20 sigarette a 8.80 franchi (aliquota d'imposta fr. 228.35), imposta sul tabacco per pacchetto 4.567 franchi / 20 = 0.22835 franchi moltiplicati per 13,6 sigarette = 3.10556 franchi.

¹⁴ Calcolo: 5 % di 3.105 franchi = 0.155 franchi.

| | |
|--|-----------|
| Imposta per mg di nicotina, considerando il potenziale di rischio per la salute inferiore del 95 % | fr. 0.004 |
|--|-----------|

Tabella 1: determinazione dell'imposta sul tabacco per sostanze contenenti nicotina

L'aliquota d'imposta si calcola sulla base di un valore di equivalenza per l'assunzione di nicotina in rapporto alle sigarette tradizionali e viene successivamente ridotta del 95 per cento. L'aliquota d'imposta risultante è pari a 0.004 franchi per milligrammo di nicotina.

Le entrate previste ammonterebbero a 3,1 milioni di franchi¹⁵. Un'aliquota d'imposta così bassa è difficilmente giustificabile alla luce dell'onere amministrativo di riscossione gravante sull'autorità esecutiva (Amministrazione federale delle dogane, AFD) e dell'onere di adempimento a carico degli operatori economici. Per questa ragione viene proposta un'aliquota di 0.02 franchi per milligrammo di nicotina, che genererebbe entrate fiscali pari a circa 15,5 milioni di franchi (cfr. n. 5.1.1). L'onere fiscale con questa aliquota sarebbe quindi inferiore di circa il 77 per cento¹⁶ rispetto a quello delle sigarette di tabacco.

3.2.2.2 Tariffa d'imposta per sigarette usa e getta, cartucce e capsule

Come illustrato al numero 1.2.2, devono essere imposti tutti i prodotti pronti all'uso e a sistema chiuso venduti ai consumatori. Al contrario dei liquidi ricaricabili, l'imposizione di tali prodotti avviene secondo una base di calcolo e a un'aliquota diverse. In genere gli imballaggi comuni per la vendita al minuto di prodotti destinati a sistemi chiusi contengono solo esigue quantità di liquido. Nell'ambito della riscossione dell'imposta deve essere tenuto conto di tale circostanza.

Le sigarette elettroniche usa e getta, le cartucce o le capsule contengono una quantità di liquido da consumare pari a uno o due millilitri. Spesso ciò corrisponde a un pacchetto di sigarette tradizionale. Al fine di un pari trattamento fiscale, con l'aliquota applicabile si auspica inoltre una riduzione del 77 per cento dell'onere fiscale.

| Base di calcolo | Onere fiscale |
|---|-------------------------|
| Parte d'imposta per un pacchetto di sigarette misurata in base al prezzo al dettaglio della classe di prezzo più venduta in Svizzera (fr. 8.80) | fr. 4.567 ¹⁷ |
| Imposta equivalente su 2 ml di liquido, considerando un onere inferiore del 77 % | fr. 1.05 ¹⁸ |
| Imposta per ml di liquido, considerando il potenziale di rischio per la salute inferiore del 77 % | fr. 0.525 |

Tabella 2: determinazione dell'imposta sul tabacco per sigarette elettroniche usa e getta, cartucce e capsule

L'aliquota si calcola in base a un valore equivalente alla quantità di liquido da consumare in rapporto a un pacchetto di sigarette tradizionali e a un valore inferiore del 77 per cento. Nel caso dei sistemi chiusi con resa fiscale elevata, il valore equivalente è raggiunto con due millilitri di liquido. Ne risulta un'aliquota di 0,525 franchi per millilitro di liquido. Dato che non tutti i sistemi hanno la stessa resa fiscale, l'aliquota deve essere fissata, arrotondata, a 0,50 franchi.

¹⁵ 60 000 consumatori (cfr. n. 3.1.1) con consumo giornaliero di nicotina di 35,5 mg, corrisponde a una quantità annua di nicotina imponibile pari a 775,32 milioni di mg di nicotina complessivi. Questo valore moltiplicato per un'aliquota di 0.004 franchi per mg di nicotina genera entrate fiscali pari a 3 101 280 franchi.

¹⁶ Onere fiscale per consumo giornaliero di sigarette: 3.105 franchi; onere fiscale per sigarette elettroniche con aliquota di 0.01 franchi per mg di nicotina: 0.355 franchi (35,5 mg * fr. 0.01); 0.355 franchi corrisponde all'11 % di 3.105 franchi.

¹⁷ Calcolo: 20 sigarette a fr. 8.80 (aliquota d'imposta fr. 228.35), imposta sul tabacco per pacchetto fr. 4.567

¹⁸ Calcolo: 23 % di fr. 4.567 = fr. 1.05

4 Commento ai singoli articoli

Art. 1 cpv. 3

L'integrazione secondo la quale le disposizioni rilevanti per i tabacchi manufatti si applicano anche ai prodotti di sostituzione recepisce la prassi attuale (p. es. con riferimento ai contribuenti, alla successione fiscale, all'inizio dell'obbligo fiscale ecc.) e migliora la leggibilità dell'atto normativo.

Art. 10 cpv. 1 lett. d, e, f

Con l'adeguamento dell'articolo 10 lettere d ed e LMt, viene creata la base giuridica per l'imposizione delle sigarette elettroniche. Assoggettate all'imposta sono le sostanze contenenti nicotina per sistemi aperti nonché tutti i liquidi in sigarette elettroniche usa e getta, in cartucce o capsule non ricaricabili pronte all'uso.

Alla lettera f viene ora definita la base di calcolo per prodotti di sostituzione diversi dai liquidi per le sigarette elettroniche, contribuendo anche in questo caso a una maggiore chiarezza e leggibilità.

Art. 11 cpv. 1

L'articolo 11 capoverso 1 definisce il calcolo dell'imposta. La tariffa d'imposta per i prodotti di sostituzione è stabilita nell'allegato V.

Allegato V

Secondo il numero 1, l'imposta per le sostanze contenenti nicotina da utilizzare nelle sigarette elettroniche a sistema aperto è riscossa per milligrammo di nicotina. Oltre ai liquidi di ricarica esistono per esempio anche i sali di nicotina e per questo nella tariffa d'imposta sono indicate le sostanze contenenti nicotina. Inoltre, il consumo di sostanze contenenti nicotina soggiace all'imposta anche se vengono utilizzati apparecchi diversi dalle sigarette elettroniche (p. es. narghilè elettronici [pipe ad acqua] o inalatori). L'imposta per sigarette elettroniche usa e getta, cartucce e capsule non ricaricabili pronte all'uso viene riscossa secondo il numero 2 per millilitro di liquido contenuto, indipendentemente dal contenuto di nicotina.

Il numero 2 disciplina il calcolo dell'imposta per i prodotti di sostituzione diversi. A questi si applica la rispettiva tariffa d'imposta dei tabacchi manufatti che sostituiscono. In questo modo si intende ancorare a livello di legge la prassi attualmente adottata, nell'interesse di una corretta applicazione del diritto. Ha invece poco senso introdurre un elenco di prodotti di sostituzione (analogamente a quello delle sostanze) come p. es. il tabacco per le pipe ad acqua senza tabacco o lo snus di cellulosa, poiché non è possibile includere in un elenco prodotti non ancora disponibili sul mercato o sconosciuti.

5 Ripercussioni

5.1 Ripercussioni per la Confederazione

5.1.1 Ripercussioni finanziarie

Per la Svizzera non esistono cifre rappresentative circa il comportamento di consumo effettivo con le sigarette elettroniche. Da un sondaggio¹⁹ condotto nel 2016 da Dipendenza Svizzera è emerso che circa lo 0,4 per cento di tutte le persone al di sopra dei 15 anni consuma giornalmente del liquido vaporizzato. Lo 0,7 per cento dichiara una frequenza di consumo almeno settimanale. Dipendenza Svizzera presume che circa 115 000 persone facciano regolarmente uso di sigarette elettroniche. Da queste rilevazioni non è tuttavia possibile evincere la quantità di nicotina effettivamente assunta poiché mancano dati sulla quantità di liquido di ricarica consumato dalle persone intervistate. E nemmeno dall'affermazione generica «più volte alla settimana» è possibile trarre conclusioni utili per il calcolo delle quantità. Il tutto è ulteriormente complicato dal fatto che i liquidi contenenti nicotina possono essere importati e commercializzati in Svizzera solo dal 2018.

¹⁹ Cfr. Kuendig Hervé et al. (2017). Suchtmonitoring Schweiz (Hrsg.). Cigarette électronique et autres produits du tabac de nouvelle génération en Suisse en 2016 Analyse des données du Monitoring suisse des addictions. https://zahlen-fak-ten.suchtschweiz.ch/docs/library/kuendig_o6c0u4xw5o5v.pdf

Anche le cifre relative alle importazioni raccolte nell'ambito della statistica del commercio estero non forniscono una base di dati affidabile per determinare la quantità consumata poiché non registrano i prodotti fabbricati in Svizzera per il mercato interno né le quantità importate nel traffico turistico.

Secondo un sondaggio condotto in Germania²⁰, circa lo 0,8 per cento della popolazione tedesca al di sopra dei 14 anni fa un uso regolare di sigarette elettroniche. In ragione delle forti analogie a livello di regolamentazione del mercato, questo valore può essere utilizzato per stimare le entrate per la Svizzera. Lo 0,8 per cento della popolazione residente permanente²¹ in Svizzera al di sopra dei 14 anni corrisponde a 60 000 consumatori di sigarette elettroniche. Tenendo conto di un consumo giornaliero di 35,5 mg di nicotina, con l'aliquota d'imposta di 0.02 franchi per milligrammo di nicotina si potrebbero generare entrate pari a 15,5 milioni di franchi²² (a seguito della mancanza di dati sul comportamento di consumo in relazione ai due diversi sistemi, il calcolo viene effettuato in applicazione dell'aliquota per i sistemi aperti).

5.1.2 Ripercussioni sull'effettivo del personale

Visto che nei Paesi confinanti con la Svizzera l'imposizione sulle sigarette elettroniche è assente o bassa, il fenomeno degli acquisti nei Paesi limitrofi potrebbe aumentare. Inoltre, le differenze tra il prezzo commerciale in Svizzera e all'estero costituiscono in certa misura un incentivo al contrabbando. Se poi si considera il mercato globale, è evidente che anche il commercio online potrebbe prosperare, comportando un maggiore onere di controllo e amministrativo.

Grazie ai modelli di calcolo dell'imposta per milligrammo di nicotina per i sistemi aperti e per millilitro di liquido per quelli chiusi, il numero di produttori assoggettati all'imposta in Svizzera dovrebbe essere relativamente contenuto poiché la maggior parte dei prodotti viene importata e l'imposta riscossa contestualmente all'imposizione all'importazione. Questo assicura una semplice esecuzione della riscossione in Svizzera.

Per l'esecuzione si stima che siano necessari 2,5 posti equivalenti a tempo pieno (ETP). Questo fabbisogno aggiuntivo viene compensato all'interno dell'AFD.

5.2 Ripercussioni sull'economia

Le entrate dall'imposta sul tabacco confluiscono interamente alle assicurazioni sociali AVS/AI. La nuova imposta genera maggiori entrate stimate attorno a 15,5 milioni di franchi. Il rischio però è che le differenze di prezzo facciano perdere clientela agli offerenti svizzeri. I consumatori potrebbero infatti preferire acquistare liquidi di ricarica all'estero. Questo fenomeno era stato riscontrato in Italia, dove i commercianti hanno subito pesanti perdite. Un'evoluzione simile avrebbe ripercussioni negative non solo sul mercato elvetico ma anche sulle entrate derivanti dall'imposta sul tabacco.

5.3 Ripercussioni sul comportamento di consumo

Aumentare i prezzi e alzare le imposte sono misure per ridurre il consumo di tabacco. Un'imposta sui liquidi di ricarica per le sigarette elettroniche persegue questo obiettivo. Poiché l'imposta sulle sigarette elettroniche è relativamente bassa rispetto a quella sulle sigarette tradizionali, il rischio che i consumatori di sigarette elettroniche tornino al fumo tradizionale è basso. Inoltre, anche il prezzo continua a rappresentare un valido incentivo per convincere i fumatori intenzionati a smettere di fumare a passare alle sigarette elettroniche: il prezzo di un liquido di ricarica con un contenuto di 10 millilitri e una concentrazione di nicotina di 11 milligrammi per millilitro²³ aumenterebbe dagli attuali 4.90 a 7.26 franchi, quindi del 48 per cento (a parità di margine nominale), per effetto dell'aliquota d'imposta proposta di 2.36 franchi²⁴.

²⁰ Cfr. DEBRA-Study, Deutsche Befragung zum Rauchverhalten, diapositiva 3. <https://www.debra-study.info/> A giugno 2021.

²¹ Cfr. Ufficio federale di statistica (2020). Popolazione residente permanente secondo l'età, il sesso e la categoria di nazionalità, 2010-2019, Statistica della popolazione e delle economie domestiche (STATPOP). Al 31.12.2019: 7 394 005 persone dal compimento dei 14 anni (<https://www.bfs.admin.ch/asset/de/je-d-01.02.03.02>)

²² Quantità annua di nicotina imponibile per un totale di 775,32 milioni di mg. (cfr. n. 3.1.5). Questo valore moltiplicato per un'aliquota di 0.02 franchi per mg di nicotina genera un'entrata fiscale di 15 506 400 franchi.

²³ Cfr. prodotto Liquid Station Virginia. <https://www.e-zigarette.ch/liquid-station-virginia-liq004-xxxx.html>

²⁴ 10 ml da 11 mg di nicotina per millilitro risultano in 110 mg di nicotina moltiplicata per 0.01 franchi = 1.10 franchi, più IVA di 0.08 franchi.

Per via dell'imposizione dei sistemi chiusi facilmente accessibili, i giovani adulti tenderanno invece ad astenersi da acquisti d'impulso: con l'aliquota proposta e indipendentemente dal contenuto di nicotina, il prezzo di un tipico imballaggio per la vendita al minuto con due cartucce di ricambio e un contenuto di 4 millilitri²⁵ totali aumenterebbe di 2.14 franchi²⁶, vale a dire del 31 per cento, passando dagli attuali 6.90 ai 9.04 franchi (a parità di margine nominale).

Al momento è difficile prevedere fino a che punto complessivamente l'imposta si ripercuoterà concretamente sul comportamento di consumo. Si può tuttavia presumere che in futuro aumentino gli acquisti di liquidi di ricarica effettuati online e all'estero.

5.4 Ripercussioni sulla società

Il gruppo di consumatori dei giovani è da sempre particolarmente sensibile ai rincari di prezzo. L'introduzione di un'imposta potrebbe contribuire a conseguire gli obiettivi di prevenzione e agire sui giovani come deterrente. Tuttavia, poiché sono proprio i giovani ad avere più dimestichezza con le offerte online, è plausibile che questo gruppo ordini sempre più spesso i prodotti all'estero. Sul mercato internazionale si trovano molti prodotti economici nel settore dei liquidi di ricarica. In particolare sul mercato asiatico esistono già oggi offerte a prezzi notevolmente inferiori al livello svizzero senza alcuna definizione di un'età minima per potere effettuare ordinazioni. Nei controlli vengono infatti constatati prodotti a basso costo potenzialmente più nocivi per la salute. Per salvaguardare gli obiettivi dell'imposta è quindi necessario non fissarla a un valore troppo elevato.

6 Aspetti giuridici

6.1 Costituzionalità

Le disposizioni modificate nel progetto di legge continuano a fondarsi sull'articolo 131 capoverso 1 lettera a della Costituzione federale (Cost., RS 101).

Le sigarette elettroniche sono un succedaneo del tabacco. In occasione della revisione dell'AVS del 1971 al fine di garantire il finanziamento dell'AVS/AI, fu recepita nella Costituzione federale l'imposizione dei prodotti di sostituzione²⁷. Alla Confederazione doveva così essere data la possibilità di riscuotere imposte anche «su altre sostanze e prodotti fabbricati con esse, destinati allo stesso uso del tabacco greggio e manufatto» (art. 41^{bis} cpv. 1 lett. c della vecchia Costituzione federale).

Con il messaggio concernente i provvedimenti di risanamento 1994 delle finanze federali²⁸, il Consiglio federale ha ancorato l'assoggettamento all'imposta dei prodotti di sostituzione nella LImT e nella relativa OImT, con entrata in vigore il 1° gennaio 1996. Sebbene l'articolo 131 capoverso 1 lettera a Cost. non menzioni più esplicitamente i prodotti di sostituzione, nella revisione totale della Costituzione federale non sono state apportate modifiche materiali²⁹.

6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera

Il progetto è compatibile con gli impegni internazionali della Svizzera, in particolare con l'articolo III dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e il commercio (GATT, RS 0.632.21)³⁰ e con gli accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE.

6.3 Forma dell'atto

Secondo l'articolo 164 capoverso 1 Cost. tutte le disposizioni importanti che contengono norme di diritto devono essere emanate sotto forma di legge. Per la creazione di una base giuridica per l'imposizione delle sigarette elettroniche il progetto necessita della forma di legge (art. 127 cpv. 1 e

²⁵ cfr. prodotto Vuse Vpro Crisp Mint 12 mg. <https://tabak.kkiosk.ch/collections/vuse/products/vype-vpro-crushed-mint-12-mg?variant=39678591533250>

²⁶ 4 ml a 0.50 franchi per millilitro = 2.00 franchi, oltre alla quota IVA pari a 0.14 franchi.

²⁷ FF 1971 II 1205

²⁸ FF 1995 I 65

²⁹ Messaggio del Consiglio federale del 20 novembre 1996 concernente la revisione della Costituzione federale, FF 1997 I 1, 353; Michael Beusch, in Basler BV-Kommentar, Basilea 2015, art. 131 nm. 15.

³⁰ Trattamento nazionale, nessuna discriminazione tra prodotti indigeni e importati.

art. 164 cpv. 1 lett. d Cost.). Poiché la OImT esonera le sigarette elettroniche dall'obbligo fiscale, si rende necessario un adeguamento a livello di ordinanza.

6.4 Subordinazione al freno delle spese

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

6.5 Rispetto del principio di sussidiarietà e del principio dell'equivalenza fiscale

Il principio di sussidiarietà e il principio dell'equivalenza fiscale non sono toccati dalle modifiche di legge proposte.

6.6 Conformità alla legge sui sussidi

Il progetto non prevede né aiuti finanziari né sussidi.

6.7 Delega di competenze legislative

Competenze normative possono essere delegate mediante legge federale, sempre che la Costituzione federale non lo escluda (art. 164 cpv. 2 Cost.).

6.8 Protezione dei dati

Il progetto di legge non è rilevante per le disposizioni in materia di protezione dei dati.