Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Corte I
A-1752/2006
{T 0/2}

Sentenza del 22 novembre 2007

Composizione

Giudici Florence Aubry Girardin (presidente del collegio),
Thomas Stadelmann (presidente di camera),
Pascal Mollard,
cancelliere Marco Savoldelli.

Parti

X._____,
ricorrente,

contro

Direzione generale delle dogane,
Divisione principale diritto e tributi,
Monbijoustrasse 40, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Riscossione posticipata di tributi doganali, diritto di essere sentiti.

Fatti:

A. La ditta X._____ è una società avente per scopo sociale, iscritto a registro di commercio, la gestione di una casa di spedizioni e trasporti internazionali.

B. Sulla base di un'inchiesta condotta dalla sua sezione inquirente, il 25 gennaio 2006 la direzione di circondario delle dogane di Lugano (DCD) ha emanato nei confronti della ditta X._____ una decisione di riscossione posticipata di tributi per un importo di fr. 69'936.00 (fr. 65'033.95 di dazi doganali + fr. 4'902.05 di IVA). A quel tempo, la riscossione è stata messa in relazione all'apposizione illecita da parte di collaboratori di quest'impresa al fine di ottenere lo sdoganamento preferenziale di un timbro recante la dicitura di origine della merce sdoganata su 189 fatture, in alcuni casi falsificando pure le firme degli esportatori. D'altra parte la DCD ha evidenziato carenze formali nelle dichiarazioni d'origine della merce importata in oltre 300 casi. A giustificazione della decisione presa, essa ha infine menzionato la mancata consegna di 43 pratiche doganali richieste nell'ambito dell'inchiesta da lei istruita.

C. Il 24 febbraio 2006, la ditta X._____ ha impugnato detta decisione davanti alla Direzione generale delle dogane (DGD), chiedendone l'annullamento. Essa ha ritenuto che la prassi di timbratura delle fatture applicata nei suoi uffici non sia motivo di esazione posticipata di tributi. Ha quindi provveduto alla presentazione di 5 delle 43 pratiche richiestele, postulando a seguito di ciò la detrazione dall'importo in causa di fr. 5'458.85 (fr. 5'073.60 di dazi doganali + fr. 385.25 di IVA), riconoscendo però nel contempo il dazio dovuto per la rimanenza fino a concorrenza della somma di fr. 1'010.-- IVA inclusa. Per quanto riguarda i casi di illecita timbratura e quelli in cui le dichiarazioni di origine non sono state considerate conformi, la ditta X._____ ha infine denunciato una carenza di motivazione e un formalismo eccessivo da parte della DCD.

D. Con decisione del 24 luglio 2006 la DGD ha parzialmente accolto il gravame riconoscendo alla ditta X._____ una deduzione di fr. 5'166.50 (in luogo dei fr. 5'458.85 richiesti) e ripetibili per un importo di fr. 400.--. Per la rimanenza, il ricorso è stato respinto con condanna della ditta X._____ al pagamento dell'importo di fr. 1'000.-- per tasse di decisione e di stesura. In merito alla censura di carente

motivazione della decisione impugnata, la DGD non ha espresso nessuna considerazione specifica.

E. Contro la decisione della DGD del 24 luglio 2006, in data 24 settembre 2006 la ditta X._____ (ricorrente) ha interposto ricorso davanti alla Commissione federale di ricorso in materia doganale (CRD). Ribadendo di riconoscere spontaneamente di dovere l'importo di fr. 1'010.-- IVA inclusa, con la sua impugnazione la ricorrente conclude all'annullamento della decisione della DGD, censurando la violazione del diritto di essere sentiti, un'errata applicazione delle disposizioni concernenti il diritto penale amministrativo e più in generale un eccessivo formalismo da parte delle autorità nell'applicazione del diritto doganale.

La risposta della DGD risale al 24 novembre 2006. Prendendo posizione sul ricorso, essa chiede che venga respinto con onere di spese.

Al momento dello scioglimento della CRD, il 31 dicembre 2006, l'incarto è stato trasmesso al Tribunale amministrativo federale. Con scritto del 22 gennaio 2007, quest'ultimo ha confermato la ripresa del gravame in oggetto comunicando alle parti la composizione del collegio giudicante.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessario, nel seguito.

Diritto:

1.

1.1 Il Tribunale amministrativo federale è competente per decidere il presente gravame, inoltrato originariamente davanti alla CRD, in virtù degli artt. 1, 31, 32 e 53 cpv. 2 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF; RS 173.32) in relazione con l'art. 109 cpv. 1 lett. c della legge federale del 1. ottobre 1925 sulle dogane (vLD; CS 6 475), norma applicabile alla presente fattispecie giusta l'art. 132 cpv. 1 della nuova legge sulle dogane del 18 marzo 2005 (LD; RS 631). Quest'ultimo disposto prevede infatti che procedure d'imposizione doganale come quella in esame, pendenti al mo-

mento dell'entrata in vigore della nuova LD il 1. maggio 2007, vengano concluse secondo il diritto previgente.

1.2 Nella misura in cui non concerne specificatamente la procedura di sdoganamento (cfr. art. 3 lett. e della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa [PA; RS 172.021]) e fatta eccezione per quanto direttamente prescritto dalla LTAF così come da eventuali normative speciali, la presente procedura soggiace alla PA (cfr. artt. 37, 53 cpv. 2 LTAF e art. 4 PA).

1.3 Tenuto conto delle ferie giudiziarie estive, il ricorso è stato interposto tempestivamente (art. 20 segg., art. 50 PA), nel rispetto delle esigenze di forma e di contenuto previste dalla legge (art. 52 PA).

1.4 L'atto impugnato è una decisione della DGD, che condanna la ricorrente al pagamento posticipato di dazi doganali. Dato è quindi anche l'interesse a ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA).

Per quanto precede, il ricorso è ricevibile in ordine e dev'essere esaminato nel merito.

2.

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale, possono essere invocati la violazione del diritto federale, compresi i diritti costituzionali (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. ed., Zurigo 1998, no. 621 segg.), l accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l inadeguatezza (art. 49 PA). Il Tribunale amministrativo federale non è vincolato né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, 2. ed., Berna 2002, no. 2.2.6.5.). I principi della massima inquisitoria e dell applicazione d ufficio del diritto sono tuttavia limitati. L autorità competente procede infatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF 122 V 157, consid. 1a; DTF 121 V 204, consid. 6c; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, op. cit., no. 674 segg.).

3.

Col proprio gravame, la ricorrente denuncia la violazione del diritto di essere sentiti, un'errata applicazione delle disposizioni concernenti il diritto penale amministrativo e un eccessivo formalismo da parte delle autorità nell'applicazione del diritto doganale.

3.1 Il diritto di essere sentiti è di natura formale. Ciò significa che una sua violazione ha per principio come conseguenza l'annullamento della decisione impugnata, indipendentemente dalle possibilità di successo del ricorso nel merito (DTF 127 V 431, consid. 3d/aa). Di seguito, la denuncia della sua violazione dev'essere pertanto trattata prioritariamente (DTF 124 I 49, consid. 1).

3.2 Preliminarmente va inoltre osservato che, così come formulata dalla ricorrente (p.to 5.1 del ricorso del 14 settembre 2006), la censura di violazione del diritto di essere sentiti concerne sia la decisione della DCD sia quella della DGD. Oggetto della presente procedura sono però solo i contenuti della decisione di esazione posticipata della DGD, non invece se non in forma indiretta quelli della decisione della DCD. Per quanto rivolte nei confronti della DCD, le censure sollevate dalla ricorrente risultano pertanto irricevibili (cfr. PIERRE MOOR, op. cit., no. 5.7.3.2. in fine).

3.3 Ancorato nell'art. 29 cpv. 2 della Costituzione federale del 19 aprile 1999 (Cost; RS 101), il diritto di essere sentiti ha quale conseguenza l'obbligo per l'autorità di analizzare gli argomenti delle singole parti ed esporre, almeno in modo succinto, le ragioni per le quali li accoglie o vi si scosta motivando la decisione da lei resa (DTF 130 II 530, consid. 4.3). Tale diritto non impone all'autorità di esporre e di discutere tutti i fatti, i mezzi di prova e le censure sollevate dalle parti (DTF 130 II 530, consid. 4.3; DTF 126 I 97, consid. 2b), è necessario tuttavia che l'autorità citi, almeno brevemente, i motivi su cui fonda il suo ragionamento e che l'hanno condotta alla decisione presa. La motivazione addotta deve infatti permettere all'interessato di rendersi conto della portata e della correttezza della decisione che gli viene comunicata, non da ultimo nell'ottica di una sua eventuale impugnazione (DTF 129 II 232, consid. 3.2.; DTF 126 I 97, consid. 2b).

In proposito, occorre aggiungere che, per giurisprudenza, una motivazione può essere accompaganta eventualmente pure da rinvii ad altri atti. Anche questo modo di agire ha però un suo limite quando

ostacola oltremodo la comprensione della decisione o addirittura la preclude, ad esempio quando viene fatto riferimento a un numero rilevante o generico di documenti (decisioni del Tribunale federale 2A. 199/2003, consid. 2.2.2 [in cui la consultazione di documenti contenuti in un classificatore federale corredato di indice viene considerata ancora accettabile] rispettivamente 1P.708/1999, consid. 2 [in cui un generico rinvio ad atti non viene considerato sufficiente]).

Va infine rilevato che la garanzia del diritto di essere sentiti trova espresso riscontro anche nella PA. Per quanto qui di rilievo, l'art. 35 cpv. 1 PA prevede infatti che le decisioni scritte, anche se notificate in forma di lettera, devono essere designate come tali, motivate e indicare il rimedio giuridico. Sennonché questa norma riprende essenzialmente la giurisprudenza del Tribunale federale appena citata (cfr. ancora DTF 130 II 530, consid. 4.3; PIERRE MOOR, op. cit., no. 2.2.8.2), per questa ragione verrà qui di seguito fatto riferimento unicamente ai principi giurisprudenziali desunti dall'art. 29 cpv. 2 Cost (GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar BV, Zurigo 2007, ad art. 29 no. 25; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. ed., Zurigo 2006, no. 1705 segg.; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, op. cit., no. 354 segg.; tutti con ulteriori riferimenti alla giurisprudenza in materia).

3.4 Nella fattispecie, secondo quanto asserito dalla ricorrente, la DGD sarebbe incorsa nella violazione dell'art. 29 cpv. 2 Cost per aver omesso di pronunciarsi sulla censura da lei sollevata al p.to 5.1 del ricorso del 24 febbraio 2006, come pure per non aver indicato quali siano le dichiarazioni sulle quali sarebbe stata falsificata la firma dell'esportatore e quali siano i motivi per cui 290 dichiarazioni non sarebbero corrette (cfr. p.to 5.1 del ricorso del 14 settembre 2006).

3.4.1 Per quanto riguarda l'omessa verifica della censura sollevata al punto 5.1. del ricorso del 24 febbraio 2006, mal si comprende quali rimproveri possano essere concretamente mossi all'autorità inferiore. Dopo essersi effettivamente lamentata dell'agire della DCD, denunciandolo, è infatti la stessa ricorrente a concludere, nel proprio atto di ricorso, di riconoscere l'importo di fr. 1'010.-- richiesto dalla DCD a titolo di esazione posticipata. Su questo punto non è comunque necessario soffermarsi oltre, la censura della violazione del diritto di essere sentiti risulta infatti fondata già nei restanti due casi (omessa indicazione sia delle dichiarazioni sulle quali sarebbe stata falsificata la firma

dell'esportatore, sia dei motivi per cui 290 dichiarazioni non sarebbero conformi).

3.4.2 Con la decisione impugnata, la DGD ribadisce l'ammontare dell'importo richiesto allegando 4 tabelle che damo conto della situazione contabile aggiornata dopo l'invio alla DGD medesima di 5 cartelle mancanti da parte della ricorrente adducendo argomenti di carattere generico e non circostanziati. Ciò vale pure per la presa di posizione della DGD al ricorso del 24 novembre 2006, scritto con cui la stessa avrebbe certamente potuto far maggiore chiarezza sul ben fondato della sua richiesta. In effetti, anche con tale atto essa si limita a respinge il rimprovero mossole dalla ricorrente, affermando che i rimandi alle tabelle accluse alla decisione sarebbero significativi e che in ogni caso gli incarti rilevanti per la decisione e i relativi mezzi di prova si trovano presso la Sezione inquirente della D IV .

Sennonché, così facendo, la DGD non soddisfa affatto ai criteri desunti dal diritto di essere sentiti (cfr. supra consid. 3.3). Dato il numero di incarti in gioco (concernenti 188 dichiarazioni, rispettivamente quasi 300 sdoganamenti) e la genericità del rimando agli stessi, siffatto modo di motivare la sua decisione di riscossione non permette a chi legge né di comprendere come la DGD sia potuta giungere alla conclusione che la ricorrente le dovesse l'importo di fr. 64'769.50, né se tale richiesta sia giustificata oppure no, né di procedere ad un ragionevole controllo sulle singole cifre contenute nella decisione, nelle tabelle ad essa accluse e nei documenti componenti il dossier. La fonte e correttezza di tali cifre resta pertanto incerta, determinando l'insufficienza di motivazione riscontrata (cfr. sempre le citate decisioni del Tribunale federale 2A.199/2003, consid. 2.2.2 rispettivamente 1P.708/1999, consid. 2).

3.5 Constatata la violazione del diritto di essere sentiti da parte della DGD, occorre ancora chiedersi se a tale violazione non sia stato posto rimedio nel corso della procedura che ci occupa. In via eccezionale, la giurisprudenza ammette infatti che se l'autorità di ricorso adita dispone dello stesso potere di esame dell'istanza inferiore, quando ciò non costituisca un pregiudizio per il ricorrente ed egli abbia potuto esprimersi compiutamente davanti a tale istanza in merito a nuovi elementi addotti dall'autorità inferiore (quali ad esempio, un complemento di motivazione della decisione impugnata), vi è effettivamente la possibilità che una violazione del diritto di essere sentiti possa essere consi-

derata sanata (DTF 126 V 130, consid. 2b; DTF 124 II 132, consid. 2d; MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren, Berna 2000, pag. 458 segg.; PIERRE MOOR, op. cit., no. 2.2.7.4).

Così però non è nella fattispecie. Benché il Tribunale amministrativo federale abbia un pieno potere d'esame (art. 49 PA) e sia chiamato di regola a statuire esso stesso senza far uso della facoltà di rinvio del gravame all'autorità inferiore (art. 61 cpv. 1 PA), nel caso in esame esso non dispone degli elementi necessari per esprimersi in merito all'esattezza del montante richiesto alla ricorrente. Non desumibili dalla decisione impugnata e dai suoi annessi, essi non sono neppure stati forniti dalla DGD in corso di procedura, in particolare con la risposta del 24 novembre 2006. Come visto, al pari della decisione impugnata, anche quest'ultima contiene osservazioni generiche ed un rinvio ad atti non ulteriormente specificati, che non permettono di verificare con ragionevole impegno la correttezza della somma pretesa. Mancando tali indicazioni, necessarie affinché potesse venir sanata la violazione riscontrata tramite una nuova presa di posizione della ricorrente sui contenuti della sua risposta (ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, op. cit., no. 1710 seg.; MICHELE ALBERTINI, op. cit., pag. 462), non resta pertanto che rinviare l'incarto alla DGD. Quest'ultima dovrà nuovamente pronunciarsi, nel rispetto dei criteri indicati, sostanziando il ben fondato della pretesa avanzata. Essa potrà se del caso fare rinvio ad altri documenti, dovrà però chiaramente indicarli come tali in modo che siano facilmente identificabili e verificabili.

3.6 Riassumendo, vertendo le censure sollevate sulla violazione di un diritto di natura formale (cfr. supra consid. 3.1), non sanato nel corso della presente procedura, il ricorso dev'essere accolto, la decisione impugnata annullata, e l'incarto rinviato alla Direzione generale delle dogane, affinché si pronunci nuovamente ai sensi dei considerandi (cfr. sempre supra consid. 3.4 seg.).

Rendendo la sua nuova deicisione, la DGD dovrà pure nuovamente statuire sulle spese ripetibili dovute alla ricorrente a dipendenza dell'impugnazione della decisione della Direzione di circondario delle dogane (decisione del Tribunale amministrativo federale A-1745/2006 del 12 giugno 2007).

4.

4.1 In applicazione dell'art. 63 cpv. 2 PA, non si prelevano spese processuali.

4.2 Con riferimento all'art. 7 cpv. 1 del regolamento dell'11 dicembre 2006 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale (TS-TAF; RS 173.320.2), la DGD verserà alla ricorrente l'importo di fr. 3'500.-- (IVA inclusa) a titolo di ripetibili per la procedura condotta davanti al Tribunale amministrativo federale.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.
Il ricorso è accolto. Di conseguenza, la decisione del 24 luglio 2006 della Direzione generale delle dogane è annullata.

2.
L'incarto è rinviato alla Direzione generale delle dogane, affinché si pronunci nuovamente ai sensi dei considerandi.

3.
Non si prelevano spese processuali. L'importo di fr. 3'000.--, versato dalla ricorrente a titolo di anticipo, le verrà integralmente restituito ad avvenuta crescita in giudicato del presente giudizio.

4.
La Direzione generale delle dogane è condannata a pagare alla ricorrente l'importo di fr. 3'500.-- (IVA inclusa) a titolo di ripetibili. L'importo dovuto sarà versato alla ricorrente ad avvenuta crescita in giudicato del presente giudizio.

5.
Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- autorità inferiore (atto giudiziario)

Il presidente di camera:	Il cancelliere
Thomas Stadelmann	Marco Savoldelli

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione, nella misura in cui sono rispettate le condizioni di cui agli art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 (LTF, RS 173.110). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e se in possesso della parte i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: