

# **BVGer A-2265/2009 vom 16. Februar 2012**

Bundesverwaltungsgericht, 2012-02-16, IT

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-2265\\_2009](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2265_2009)

FR: TAF A-2265/2009 du 16 février 2012

IT: TAF A-2265/2009 del 16 febbraio 2012

## **Regeste**

Dogane

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Il Tribunale amministrativo federale è competente per statuire sul presente gravame in virtù degli artt. 1 e 31 segg. della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32). Fatta eccezione per quanto prescritto direttamente dalla LTAF come pure da eventuali normative speciali, la procedura dinanzi al Tribunale amministrativo federale è retta dalla Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021).

### **E. 1.2**

Il ricorso 6 aprile 2009 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). L'atto impugnato è una decisione su ricorso della DGD del 2 marzo 2009 mediante la quale è stata confermata alla ricorrente la revoca dell'autorizzazione per il traffico di sigarette in un deposito franco doganale pronunciata dalla DCD. Dato è quindi anche l'interesse a ricorrere (art. 48 cpv. 1 PA).

### **E. 1.3**

La ricorrente postula che venga accordato l'effetto sospensivo al proprio ricorso. Poiché quest'ultimo beneficia già di detto effetto in virtù della legge (cfr. art. 55 cpv. 1 PA), la richiesta della ricorrente è priva d'oggetto ed è pertanto irricevibile.

### **E. 1.4**

La ricorrente postula altresì l'annullamento della decisione 2 marzo 2009 della DGD e conseguentemente della decisione 23 settembre 2008 della DCD. Poiché di fatto la decisione 23 settembre 2008 della DCD è stata sostituita dalla decisione 2 marzo 2009 emanata dalla DGD a seguito del ricorso interposto dalla ricorrente contro la medesima, quest'ultima non può essere annullata dallo scrivente Tribunale. Oggetto del presente gravame è infatti unicamente la decisione 2 marzo 2009 della DGD. La richiesta d'annullamento della decisione 23 settembre 2008 della DCD è dunque irricevibile.

### **E. 1.5**

Fatta eccezione per quanto precede (cfr. consid. 1.3 e 1.4), il ricorso è ricevibile in ordine e dev'essere esaminato nel merito.

### **E. 2.1**

Giusta l'art. 132 cpv. 1 LD (a contrario), l'esame del merito della presente fattispecie è sottoposto alla legge federale del 18 marzo 2005 sulle dogane (LD, RS 631.0) e non alla vecchia legge federale del 1° ottobre 1925 sulle dogane (vLD, RU 42 4009 e CS 6 475), ciò che la ricorrente non contesta. Infatti, si deve notare che la procedura di revocazione dell'autorizzazione è stata aperta il 19 settembre 2008, cioè dopo l'entrata in vigore della suddetta legge il 1° maggio 2007.

## **E. 2.2**

Con ricorso al Tribunale amministrativo federale possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art. 49 PA). Da parte sua, 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 (cfr. DTAF 2007/41 consid. 2, Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II, 3. ed., Berna 2011, n. 2.2.6.5, pag. 300). 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 oppure dagli atti risultano indizi in tal senso (cfr. DTF 122 V 157 consid. 1a; DTF 121 V 204 consid. 6c; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2. ed., Zurigo 1998, cifra 677).

## **E. 3.1**

Secondo l'art. 65 cpv. 1 LD, le merci che vengono immagazzinate in un deposito franco doganale devono essere dichiarate a tal fine all'ufficio doganale competente ed essere immesse nel deposito franco doganale. Secondo il cpv. 3, spetta al Consiglio federale stabilire le condizioni alle quali le merci depositate in un deposito franco doganale possono essere sottoposte a lavorazione.

### **E. 3.1.1**

Il concetto di lavorazione non è definito nella legge. Nondimeno, esso è stato precisato dal Consiglio federale, in virtù della competenza d'esecuzione che gli spetta (cfr. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, 2 ed., Berna 2006, n. 1550). Secondo la delega di competenza di cui all'art. 65 cpv. 3 LD, il Consiglio federale ha infatti fissato, nella stessa Ordinanza, le condizioni alle quali le merci depositate in un deposito franco doganale possono essere sottoposte a lavorazione. Giusta l'art. 180 cpv. 1 OD sono ammesse le lavorazioni, che servono al mantenimento della merce durante il suo deposito, come pure l'ispezione, l'esame, il cambio d'imballaggio, la suddivisione, la cernita, l'eliminazione dell'imballaggio esterno e il prelievo di modelli e campioni. Giusta l'art. 180 cpv. 2 OD, in casi motivati la Direzione generale delle dogane può autorizzare lavorazioni e miglioramenti più estesi ai sensi dell'art. 40 lett. b e d OD (cfr. Simeon L. Probst in: Martin Kocher/Diego Clavadetscher, *Zollgesetz*, Berna 2009, n. 11 ad art. 65 LD, pag. 414). Secondo l'art. 40 lett. b OD, s'intende per lavorazione il trattamento che non modifica la merce nelle sue caratteristiche proprie, segnatamente anche il riempimento, l'imballaggio, il montaggio, l'assemblaggio o l'incasso. All'art. 181 cpv. 2 OD, il Consiglio federale ha altresì stabilito che l'amministrazione delle dogane può vietare la lavorazione e il miglioramento di merci che potrebbero pregiudicare l'imposizione doganale regolare in Svizzera e all'estero (cfr. Probst, op. cit., N. 16 ad art. 65 LD, pag. 415). Il rapporto tra le due disposizioni non è ambivalente: appare logicamente che l'art. 181 cpv. 2 OD ha

vocazione ad applicarsi a tutte le lavorazioni alle quali si riferisce l'art. 180 OD.

### **E. 3.1.2**

Nella misura in cui il Tribunale amministrativo federale esamina le disposizioni della OD, esso deve limitarsi a verificare se dette disposizioni rimangono nel quadro della delega di competenze o, se per altre ragioni, esse appaiono contrarie alla legge o al diritto costituzionale (cfr. DTF 131 II 562 consid. 3.2, DTF 130 I 26 consid. 2.2.1, DTF 128 IV 177 consid. 2.1; decisione del Tribunale amministrativo federale A-559/2011 del 1° novembre 2011 consid. 3.2). A questo punto si deve rilevare che l'art. 65 cpv. 3 LD contiene una delega di competenza che va al di là delle semplici disposizioni d'esecuzione. Il Consiglio federale, disciplinando agli artt. 180 e 181 OD le condizioni alle quali le merci depositate in un deposito franco doganale possono essere sottoposte a lavorazione, non ha tuttavia generato nessuna disposizione contenente norme di diritto ai sensi dell'art. 164 della Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost., RS 101; cfr. Messaggio del Consiglio federale concernente una nuova legge sulle dogane del 15 dicembre 2003 in FF 2004 485 segg., 594 n. 7.2 "Delega di competenze legislative"). Il legislatore ha lasciato al Consiglio federale un largo margine di apprezzamento, che il Tribunale statuyente deve rispettare giusta l'art. 190 Cost. (cfr. DTF 127 II 238 consid. 8a; decisione del Tribunale amministrativo federale A-559/2011 del 1° novembre 2011 consid. 3.2). L'art. 181 cpv. 2 OD non va oltre la delega prevista nella legge (cfr. Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n. 1554 segg.). La competenza formulata nell'art. 65 cpv. 3 LD lascia spazio a molteplici possibilità. In virtù della competenza delegata, il Consiglio federale ha la facoltà di autorizzare certi tipi di lavorazioni ed anche di vietarne altri, dal momento che si svolgono in un deposito franco doganale. Né la legge né la Costituzione federale offrono garanzie su questo punto. Per ciò che riguarda la garanzia della libertà economica (art. 27 Cost.) - concretamente la libera scelta della professione, il libero accesso a un'attività economica privata e il suo libero esercizio - appare evidente che la stessa non è rimessa in questione dalle restrizioni previste all'art. 181 cpv. 2 OD. Infatti, non si può concepire una lesione della summenzionata garanzia costituzionale dal momento che nulla impone la scelta del deposito franco doganale. I vantaggi economici potenzialmente legati a questa scelta non costituiscono un diritto costituzionale. In definitiva, non spetta al Tribunale amministrativo federale esaminare l'opportunità dell'art. 181 cpv. 2 OD concepito dal Consiglio federale, il quale ne assume la responsabilità (cfr. DTF 130 I 26 consid. 2.2.1).

### **E. 3.2**

Ciò posto, lo scrivente Tribunale rileva innanzitutto che, contrariamente a quanto asserito dalla ricorrente, la decisione qui in esame non è sprovvista di base legale. Essa si fonda sugli artt. 180 e 181 OD che - come detto poc'anzi (cfr. consid. 3.1.1 del presente giudizio) - sono stati adottati dal Consiglio federale in virtù della delega di competenza di cui all'art. 65 cpv. 3 LD. La revoca dell'autorizzazione in oggetto, che si fonda sulle summenzionate disposizioni, è dunque provvista di base legale. Le considerazioni della ricorrente in merito alla natura politica dei motivi che avrebbero spinto il Consiglio federale ad adottare dette norme - e conseguentemente la DGD a revocare l'autorizzazione in oggetto - sono delle mere questioni d'opportunità il cui esame non compete allo scrivente Tribunale (cfr. consid. 3.1.2 del presente giudizio). Tale censura risulta pertanto irricevibile.

### **E. 3.3**

Chiarita l'esistenza della base legale su cui si fonda la decisione in esame, nella fattispecie, occorre ora esaminare se, da un lato, esiste una lavorazione (cfr. consid. 3.3.1 che segue) e, dall'altro lato, se questa lavorazione è ammissibile alla luce delle disposizioni sopracitate (cfr. consid. 3.3.2 che segue).

### **E. 3.3.1**

La DGD ritiene che la lavorazione consiste per la ricorrente nel togliere le sigarette dai cartoni di trasporto e, ad avvenuta ricezione dell'ordinazione da parte dei clienti, nel condizionamento delle sigarette in imballaggi, cioè buste, sulle quali vengono apposti la dichiarazione doganale, l'etichetta recante l'indirizzo del destinatario, del mittente ed infine termo sigillate (cfr. decisione impugnata, lett. a). Nella decisione 23 settembre 2008, essa ha anche ritenuto che l'apposizione della dichiarazione doganale (CN 22) e dell'etichetta con l'indirizzo del destinatario su ciascun collo doveva già essere considerata come una lavorazione (cfr. decisione 23 settembre 2008, pag. 2, atto n° 5 dell'incarto della DGD; doc. 3). La ricorrente sostiene invece che le sigarette non fanno l'oggetto di alcuna lavorazione da parte sua. Le stecche di sigarette a lei ordinate e spedite all'estero vengono inserite, intonse e senza alcuna elaborazione, in una busta come quelle di cui ai docc. 5 (busta per due stecche) e 6 (busta per tre stecche). A suo avviso, questi imballaggi non hanno nulla di strano o esotico e sono conformi a quelli utilizzati da qualsiasi azienda che invia per posta merce in Svizzera o all'estero. Essa sottolinea altresì che su dette buste è presente l'etichetta CN 22 con indicato il contenuto e il valore della merce. Detta etichetta è chiara, di modo che le Autorità dei paesi di destinazione dispongono di tutte le informazioni necessarie ad un'eventuale imposizione delle merci inviate (cfr. ricorso, punti 6.1-6.2). Nonostante il parere contrario della ricorrente, risulta chiaramente che il fatto di togliere le stecche di sigarette dai cartoni di trasporto, di individuarle, di condizionarle in buste e di apporre su queste una etichetta con gli indirizzi del mittente e del destinatario consiste in una lavorazione ai sensi dell'art. 65 cpv. 3 LD. L'art. 180 cpv. 1 OD prevede testualmente che il cambio d'imballaggio, la suddivisione e l'eliminazione dell'imballaggio esterno è considerato una lavorazione. Certo, la merce - cioè le sigarette, o le stecche di sigarette - non è modificata nelle sue caratteristiche proprie. In questo senso, rimane invariata, come addotto dalla ricorrente. Tuttavia, non è indispensabile che sia modificata in tal modo per poter concludere all'esistenza di una lavorazione (cfr. consid. 3.1.1 che precede). In definitiva, poiché nel caso concreto non si tratta unicamente dell'apposizione di un'etichetta, ma anche del disimballaggio e dell'imballaggio della merce in nuove buste, non è necessario esaminare se si potrebbe parlare di lavorazione, anche nel caso in cui si trattasse soltanto dell'apposizione di una etichetta sui colli. Secondo la DGD, anche in questo caso ci sarebbe una lavorazione, visto che questa operazione appare relativa a - o in altri termini ha un legame diretto - con l'imballaggio della merce ai sensi dell'art. 40 OD. In ogni caso, nella presente fattispecie, come visto, questa questione non è determinante.

### **E. 3.3.2**

Essendo stabilito che le sigarette fanno l'oggetto di una lavorazione ai sensi della LD, occorre determinare se questa lavorazione è ammissibile. A questo punto, la DGD ritiene che la lavorazione debba essere vietata in applicazione dell'art. 181 cpv. 2 OD, in quanto essa pregiudicherebbe l'imposizione doganale regolare all'estero. Infatti, secondo lei, le sigarette sono confezionate in buste che non permettono di fare un legame diretto con la merce contenuta. A questo si aggiunge la scelta della modalità d'inoltro (posta-lettere). Essa ritiene altresì che, visto il crescente flusso di invii postali, questi due fattori utilizzati

contemporaneamente renderebbero praticamente impossibile alle amministrazioni doganali il controllo di questi invii (cfr. risposta 23 giugno 2009, pagg. 2-3). A suo avviso, la ricorrente sarebbe perfettamente a conoscenza della quasi impossibilità delle amministrazioni doganali a far fronte al crescente flusso di invii postali. Sarebbe accertato che il commercio relativo alla vendita di sigarette via internet risulta interessante per il consumatore - e dunque per il commerciante - soltanto se le sigarette non vengono sottoposte a imposizione nel paese di destinazione. D'altronde, secondo la DGD, le condizioni generali di vendita della ricorrente offrirebbero all'acquirente la possibilità di rifiutare l'ordinazione qualora "per disgrazia" le dogane estere avessero scoperto la natura delle merci e richiesto il pagamento dei tributi d'entrata (cfr. decisione impugnata, consid. 7). Secondo la ricorrente invece, la DGD non avrebbe provato in alcun modo che l'attività da lei svolta mette in pericolo l'imposizione doganale all'estero (cfr. ricorso, punti 5 e 6). Essa sottolinea che le stecche di sigarette vengono spedite all'estero in una busta conforme a quelle utilizzate da qualsiasi azienda che invia per posta merce in Svizzera o all'estero (cfr. docc. 5 e 6), con apposta l'etichetta CN 22. A suo avviso, le autorità del paese di destinazione sarebbero dunque chiaramente allertate sul contenuto dei colli, visto che - sull'etichetta di esportazione - apparirebbero chiaramente tutte le informazioni necessarie ad un'eventuale imposizione delle merci inviate. Nessuna manipolazione sarebbe effettuata per mascherare il contenuto (cfr. ricorso, punti 6.1-6.2). Secondo lei, il fatto che in questi ultimi anni il commercio online sia aumentato considerevolmente, aumentando a sua volta la mole di lavoro delle varie amministrazioni doganali, non è un suo problema, né tantomeno della DGD o del Consiglio Federale (cfr. ricorso, punto 6.2). L'argomentazione della ricorrente è dunque quella di dire che l'imposizione doganale all'estero non è pregiudicata. Ciononostante, la ricorrente non afferma, e nulla agli atti lo dimostra, che i tributi d'entrata nel paese di destinazione vengano pagati. Essa sostiene unicamente che tutto il commercio internazionale (e non solo quello online) si basa sul fatto che nei differenti paesi i prezzi e le valute sono differenti, e che pertanto acquistando all'estero, si può approfittare di prezzi vantaggiosi (cfr. ricorso, punto 6.2). Il Tribunale statuento considera che le buste nelle quali le sigarette sono confezionate hanno un aspetto (buste) ed una dimensione (adattata a due/tre stecche di sigarette; cfr. docc. 5 e 6) che permette di evitare i controlli doganali. È ovvio che il controllo sistematico da parte delle autorità doganali di questo tipo di spedizione è impossibile, visto il loro quantitativo. Il fatto che la ricorrente faccia apparire il tipo di prodotto (sigarette) sull'etichetta di esportazione dei colli (cfr. ricorso, punti 6.1-6.2), cioè sulla dichiarazione doganale svizzera CN 22, si rivolge alle autorità doganali svizzere. Detta etichetta, non è concepita per permettere l'imposizione doganale straniera. Nelle circostanze del caso concreto, risulta dunque che le lavorazioni che la ricorrente effettua possono pregiudicare l'imposizione doganale regolare all'estero, ciò che giustifica il divieto di queste lavorazioni, giusta l'art. 181 cpv. 2 OD. Una certezza in merito a detto pregiudizio non è necessaria in quanto questa disposizione trova in ogni caso applicazione, vista la formulazione potestativa utilizzata dal Consiglio federale ("potrebbero pregiudicare l'imposizione doganale"). Di conseguenza, l'autorità inferiore ha correttamente revocato l'autorizzazione concessa alla ricorrente nel 2003, a procedere alla lavorazione di sigarette a partire dal Deposito Franco Doganale di Y.\_\_\_\_\_.

### **E. 3.3.3**

Infine, la ricorrente lamenta indirettamente una violazione del principio dell'uguaglianza giuridica, sostenendo che la revoca dell'autorizzazione sarebbe discriminante, in quanto toccherebbe unicamente il commercio online di merce con "connotazione particolarmente

negativa", come le stecche di sigarette (cfr. ricorso, punto 8).

#### **E. 3.3.3.1**

Il principio dell'uguaglianza giuridica di cui all'art. 8 Cost. esige che la legge stessa e le decisioni d'esecuzione trattino in modo uguale situazioni uguali e in modo diverso situazioni diverse (cfr. Adelio Scolari, *Diritto amministrativo*, parte generale, Cadenazzo 2002, n. 419). In particolare esso sancisce che le leggi devono essere applicate con criteri d'uguaglianza, nonché che una medesima Autorità le deve interpretare in maniera costante, adottando, nelle medesime circostanze, decisioni equivalenti e in circostanze diverse, decisioni diverse (cfr. DTF 125 I 1, con-sid. 2b/aa; Scolari, *op. cit.*, n. 436; Auer/Malinverni/Hottelier, *op. cit.*, n. 1058). La parità di trattamento è violata solo se in due situazioni di fatto analoghe l'Autorità adotta, senza valide ragioni, decisioni diverse (Scolari, *op. cit.*, n. 437 con rinvii).

#### **E. 3.3.3.2**

Come già indicato in precedenza (cfr. consid. 3.2 del presente giudizio), la revoca della decisione in oggetto si fonda sugli artt. 180 e 181 OD, i quali costituiscono una base legale sufficiente. Nella misura in cui gli artt. 180 e 181 OD si applicano a tutti coloro che eseguono delle lavorazioni all'interno di un deposito franco doganale, dette disposizioni non risultano discriminatorie. In particolare, va rilevato che l'art. 181 cpv. 2 OD si applica a tutte quelle lavorazioni e miglioramenti di merci che potrebbero pregiudicare l'imposizione doganale in Svizzera e all'estero. Nulla agli atti - come del resto nemmeno provato dalla ricorrente - dimostra poi che la DGD abbia revocato l'autorizzazione in oggetto in maniera discriminatoria rispetto a quella di altre persone che utilizzano le medesime modalità di spedizione della ricorrente, solo perché quest'ultima commercia delle sigarette. Si ricorda che la revoca dell'autorizzazione in oggetto è stata ordinata dalle autorità doganali in quanto la particolare confezione dei colli e le modalità d'inoltro (posta-lettera) degli stessi utilizzate dalla ricorrente potrebbero pregiudicare l'imposizione doganale all'estero delle merci vendute da quest'ultima. Certo, in casu, si potrebbe sostenere che l'art. 181 cpv. 2 OD lascia una certa libertà di valutazione all'Amministrazione federale delle dogane, nel senso che essa può vietare la lavorazione, e non è costretta a farlo, se questa lavorazione potrebbe pregiudicare l'imposizione doganale regolare all'estero. Tuttavia, quest'interpretazione non si impone evidentemente, poiché l'autorità doganale deve rispettare il principio della parità di trattamento e nulla segnala ch'essa applichi una pratica permissiva nei confronti di altre persone che si trovano nella medesima situazione di quella della ricorrente. Al contrario, lo scrivente Tribunale è a conoscenza di almeno un caso - che gli è stato deferito - dove l'Amministrazione delle dogane è anche intervenuta nel senso di un divieto. Non da ultimo, va poi rilevato che la ricorrente perde di vista che ha beneficiato di un'estensione dell'autorizzazione concessa nel 2003, nonostante l'illegalità della situazione così tollerata, durante due anni, cioè fino al 30 aprile 2009. L'art. 132 cpv. 2 LD, a titolo di disposizione transitoria, prevede che le autorizzazioni e gli accordi esistenti al momento dell'entrata in vigore della LD rimangono validi per un periodo massimo di due anni. La ricorrente ha di conseguenza beneficiato della durata massima prevista da questa disposizione, tenuto conto dell'entrata in vigore del nuovo diritto doganale il 1° maggio 2007, come ogni altra persona trovata nella sua medesima situazione. Visto quanto precede, in concreto non emerge alcun elemento che lasci pensare che l'autorizzazione concessa alla ricorrente sia stata revocata in maniera discriminatoria, motivo per cui la censura da essa sollevata risulta priva di fondamento.

#### **E. 3.4**

In conclusione, le censure sollevate dalla ricorrente si sono rivelate inconsistenti. Ne discende che il ricorso, nella misura in cui è ricevibile (cfr. consid. 1.3 e 1.4), deve essere respinto con conseguente conferma della decisione impugnata.

#### **E. 4**

In considerazione dell'esito della lite, giusta l'art. 63 PA, le spese processuali vanno poste a carico della ricorrente soccombente (art. 1 segg. del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF; RS 173.320.2]). Nella presente fattispecie, esse vengono stabilite in fr. 2'000.-- (art. 4 TS-TAF), importo che verrà integralmente compensato con l'anticipo da lei versato pari a fr. 2'000.--. Alla ricorrente non vengono assegnate ripetibili (art. 64 cpv. 1 PA).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.