

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte I
A-1788/2006
{T 0/2}

Sentenza del 27 luglio 2007

Composizione: Florence Aubry Girardin, Giudice presidente.
Michael Beusch e André Moser, Giudici.
Marco Savoldelli, Cancelliere.

X. _____,
ricorrente,

contro

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

concernente
**responsabilità dell'ente pubblico (decisione della Direzione generale delle
dogane datata 25 agosto 2006).**

Ritenuto in fatto:

- A. X._____ è un collezionista di monete, che importa regolarmente dall'estero.

Il 30 agosto 2005, l'Ispettorato doganale di Ginevra-Aeroporto (ID) ha ricevuto un pacco proveniente dalla Gran Bretagna a lui destinato. Sull'imballaggio figuravano i dati del mittente, non però la dichiarazione doganale e neppure l'indicazione del contenuto del pacchetto.

Lo stesso giorno, l>ID ha inviato a X._____ la "cartolina di litigio N. 4027", pregandolo di fornire la fattura concernente tale invio o di indicare almeno il valore del suo contenuto.

X._____ sostiene di aver telefonato all>ID il 5 settembre 2005, per precisare che l'invio conteneva delle monete australiane del 2006, non sottoposte all'imposta sul valore aggiunto (IVA), visto e considerato che avevano corso legale. L>ID non ha conservato nessuna traccia di questa telefonata.

Il 19 settembre 2005, sulla base delle indicazioni del valore reperite sul "Mint Issue", l>ID ha sottoposto le monete importate all'IVA in qualità di pezzi da collezione e ha quindi recapitato il pacco a X._____.

Il 22 settembre 2005, X._____ ha ritornato il pacco all>ID, in vista di un'esenzione fiscale, osservando che le monete australiane avevano corso legale, e che quindi non potevano affatto "essere assoggettate alla riscossione dell'IVA".

Dopo aver verificato il caso, l>ID di Ginevra ha confermato la sua decisione d'imposizione del 19 settembre 2005 e rinviato il pacco al ricorrente.

Il 28 settembre seguente, X._____ ha rispedito per la seconda volta il pacco all>ID di Ginevra, accompagnandolo con una nota con cui postulava che lo sdoganamento venisse fatto dall'ufficio di dogana-posta di Zurigo.

L>ID ha accettato la richiesta di X._____. Ha quindi dovuto procedere all'esonero fiscale dell'invio prima di poterlo trasmettere a Zurigo, in modo da permettere all'ufficio competente di pronunciarsi sull'imposizione in causa.

L'invio, esentato dall'IVA, è infine stato trasmesso a X._____ il 6 ottobre 2005.

- B. Il 17 ottobre 2005, X._____ ha depositato una domanda all'indirizzo dell>ID facendo valere un danno di fr. 300.--, legato al fatto che l'agenzia di viaggi che aveva comandato la valuta australiana non l'aveva infine accettata, poiché giunta troppo tardi.

Con decisione del 3 marzo 2006, la Direzione di circondario di Ginevra ha rifiutato la domanda di risarcimento, osservando che il personale dell>ID aveva sdoganato correttamente l'invio e aveva agito con la diligenza richiesta.

Il 25 agosto 2006, la Direzione generale delle dogane (DGD) ha respinto il ricorso depositato da X._____ contro la decisione del 3 marzo 2006, non ponendogli a carico nessuna spesa. La DGD ha confermato in sostanza che l'ID aveva agito con la diligenza richiesta e che non vi era stato nessun disguido da parte sua.

- C. Contro questa decisione, X._____ ha depositato, il 13 settembre 2006, un ricorso davanti alla Commissione federale di ricorso in materia di responsabilità dello Stato (CRR) postulando che l'autorità inferiore venga condannata a versargli un importo di fr. 300.--, a rimborsargli tasse e spese, e chiedendo che eventuali spese di procedura siano poste a carico della DGD.

L'anticipo, pari a fr. 200.--, è stato da lui versato nel termine impartito.

La DGD ha postulato il rigetto del ricorso, con onere di spese.

Al momento dello scioglimento della CRR, in data 31 dicembre 2006, l'incarto è stato trasmesso al Tribunale amministrativo federale (TAF).

Con scritto del 4 gennaio 2007, il ricorrente ha quindi osservato che la DGD aveva omesso di produrre gli elementi di prova a sostegno della propria posizione, formulando delle semplici ipotesi, ciò che l'autorità ha contestato con lettera del 22 febbraio successivo.

Altri fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessario, in diritto.

Considerando in diritto:

1.

- 1.1 L'art. 53 cpv. 2 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32) prevede che i ricorsi che erano pendenti davanti alle commissioni federali di ricorso al momento della sua entrata in vigore, vengano trattati dal TAF nella misura in cui esso risulti competente. Questi ricorsi vengono giudicati sulla base del nuovo diritto processuale, a norma della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), sempre che la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF).

Il rifiuto della DGD del 25 agosto 2006 di sopportare le pretese del ricorrente costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, resa da un'autorità federale ex art. 33 LTAF. Essa non rientra inoltre nelle eccezioni enumerate dall'art. 32 LTAF. Va pertanto concluso che il TAF è competente per decidere il presente gravame (cfr. art. 31 LTAF).

- 1.2 In quanto destinatario della decisione impugnata, che rigetta la sua domanda di risarcimento danni, il ricorrente è legittimato ad agire in causa (art. 48 PA).

Depositato in tempo utile (art. 22 segg. PA) e nelle forme prescritte (art. 51 segg. PA), il presente ricorso risulta di principio ricevibile.

2. Con ricorso al TAF, possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art. 49 PA). Il TAF non è vincolato né dai motivi adottati (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, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. ed., Zurigo 1998, no. 674 segg.).
3. Il litigio concerne un'azione di responsabilità introdotta dal ricorrente contro delle autorità doganali. Egli rimprovera alla DGD d'aver respinto, con decisione del 25 agosto 2006, la sua richiesta di risarcimento danni in relazione con lo sdoganamento di un invio di monete australiane importate in Svizzera alla fine di agosto del 2005.

Il ricorrente sostiene in sostanza che le autorità, che si sono inizialmente sbagliate sottoponendo l'invio all'IVA, glielo avrebbero recapitate troppo tardi, di modo che egli non avrebbe poi potuto consegnarle a chi di dovere, registrando così una perdita.

- 3.1 In applicazione dell'art. 61 cpv. 1 della legge federale del 30 marzo 1911 di complemento del codice civile svizzero (CO; RS 220), la Confederazione ha promulgato la legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (legge sulla responsabilità; RS 170.32) che regola la responsabilità dei funzionari come pure di altri agenti della Confederazione (art. 1 cpv. 1 lett. e della legge sulla responsabilità).

In base all'art. 2 cpv. 2 dell'ordinanza federale del 30 dicembre 1958 relativa alla legge sulla responsabilità (RS 170.321), l'Amministrazione federale delle dogane è competente per le decisioni della sua sfera d'attività riguardo a pretese di risarcimento inferiori a fr. 10'000.--. La pretesa del ricorrente ammonta nella fattispecie a fr. 300.--, spettava pertanto giustamente alle autorità doganali, in particolare alla direzione di circondario e quindi alla DGD, esprimersi in prima battuta sulla richiesta di risarcimento avanzata dal ricorrente.

- 3.2 L'art. 3 cpv. 1 della legge sulla responsabilità prevede che la Confederazione risponda del danno cagionato illecitamente a terzi da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni, senza riguardo alla colpa del funzionario. Nel caso di un pregiudizio materiale, affinché sia data la responsabilità della Confederazione, è quindi necessario che vi sia un atto illecito, un danno e un rapporto di causalità tra questi due elementi (JOST GROSS, Staats- und Beamtenhaftung, in: Peter Münch/Thomas Geiser [ed.], Schaden-Haftung-Versicherung, Basilea 1999, N 3.39 segg. e 3.75). Spetta alla persona che si ritiene lesa provare l'esistenza di queste condi-

zioni (DTF 132 II 305, consid. 4.1. non pubblicata; cfr. DTF 106 Ib 357, consid. 2b, pag. 360 seg.). Come per ogni azione di responsabilità, le condizioni elencate devono essere adempiute cumulativamente.

- 3.3 Per quanto riguarda l'**illiceità**, la dottrina e la giurisprudenza ammettono che la nozione – che, come visto, figura nell'art. 3 cpv. 1 della legge sulla responsabilità – corrisponde a quella dell'art. 41 CO (DTF 123 II 577, consid. 4d/bb, pag. 581 seg.; TOBIAS JAAG, Staats- und Beamtenhaftung, SBVR I/3, 2. ed., Basilea 2006, N. 97). Se l'atto dannoso consiste nella violazione di un diritto assoluto (come la vita, la salute o il diritto di proprietà), l'illiceità risulta data, senza che sia necessario approfondire se e in quale maniera colui che lo ha compiuto abbia violato una norma di comportamento specifica; si parla a tal proposito d'illiceità nel risultato (Erfolgsunrecht). Se, per contro, l'atto dannoso consiste in una violazione a un altro interesse (ad esempio il patrimonio), l'illiceità è data solo se è stata violata una norma di comportamento avente per scopo di proteggere il bene giuridico in causa (Verhaltensunrecht; cfr. DTF 133 V 14, consid. 8.1; DTF 132 II 305, consid. 4.1). Come tale, la semplice lesione di un diritto patrimoniale d'un terzo non comporta infatti la realizzazione di un atto illecito: è necessario che una regola di comportamento ancorata nell'ordinamento giuridico vieti una simile violazione e che questa regola abbia per scopo la protezione del bene leso (DTF 132 II 305, consid. 4.1). Per determinare se un comportamento sia illecito o meno, occorre fondarsi sul diritto in vigore al momento determinante, ovvero quello in cui l'atto o l'omissione dannosa ha avuto luogo (cfr. DTF 132 II 305, consid. 4.2).
- 3.4 Anche la nozione di **danno**, prevista dall'art. 3 cpv. 1 della legge sulla responsabilità, è identica a quella di riferimento per il diritto privato (TOBIAS JAAG, op. cit., N. 164; JOST GROSS, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, Berna 2001, N. 5.4.1.1). Il danno giuridicamente riconosciuto risiede nella diminuzione involontaria del patrimonio netto; esso può consistere in una riduzione degli attivi, in un aumento dei passivi o in una perdita di guadagno, e corrisponde alla differenza tra il montante attuale del patrimonio della persona lesa e quello presumibilmente raggiunto se l'evento dannoso non si fosse verificato (DTF 132 III 186, consid. 8; DTF 129 III 331, consid. 2.1 e le referenze ivi citate).
- 3.5 Nella fattispecie, il ricorrente fa valere un pregiudizio puramente materiale. Per verificare se sia dato l'elemento dell'illiceità, è pertanto necessario esaminare se, al momento dei fatti litigiosi, le autorità doganali abbiano violato o meno una regola di comportamento avente per scopo la protezione del patrimonio del ricorrente.
- 3.5.1 Lo sdoganamento in questione ha avuto luogo tra agosto e ottobre 2005. Il comportamento delle autorità deve per conseguenza essere analizzato alla luce della legge federale del 2 settembre 1999 concernente l'imposta sul valore aggiunto (LIVA, RS 641.20) e della legge federale del 1. ottobre 1925 sulle dogane (vLD; CS 6 475), in particolare, dell'ordinanza federale del 2 febbraio 1972 concernente lo sdoganamento degli invii postali (RU 1972 pag. 342, 1981 pag. 621 e 1997 pag. 2779).

3.5.2 In virtù dell'art. 74 cifra 2 primo capoverso LTVA, nella versione in vigore al momento in cui si sono verificati i fatti (RU 2000 pag. 1300), l'importazione di mezzi legali di pagamento (banconote e monete svizzere o estere) non è sottoposta all'imposta, ad eccezione di pezzi da collezione che normalmente non sono utilizzati come mezzo legale di pagamento. Giusta l'art. 14 cpv. 2 dell'ordinanza del 2 febbraio 1972, sempre nella versione in vigore al momento in cui si sono verificati i fatti (cfr. i riferimenti riportati nel consid. precedente), i pacchi devono essere accompagnati da una dichiarazione doganale. Gli invii per i quali la dichiarazione doganale non è allestita conformemente alle prescrizioni o contiene indicazioni insufficienti, possono essere sdoganati al dazio più alto entrante in linea di conto secondo la natura della merce, o possono essere sdoganati dopo verifica e riscossione delle tasse previste (cfr. art. 15 cpv. 1 lett. a e b dell'ordinanza del 2 febbraio 1972). L'ufficio doganale stabilisce il procedimento da adottare nel singolo caso (cfr. art. 15 cpv. 2 della citata ordinanza).

Va detto che è per lo meno dubbio che queste disposizioni abbiano come obiettivo la protezione del patrimonio, di modo che, a prima vista, non risulta chiaro come una loro eventuale violazione possa condurre a un obbligo per le dogane di risarcire il danno materiale subito dal destinatario del pacco.

3.5.3 Dal momento che, in ogni caso, non si vede come le autorità doganali possano aver misconosciuto queste disposizioni o aver violato una qualsivoglia norma procedurale, tale questione può tuttavia restare irrisolta. In effetti, l'ufficio doganale di Ginevra, presso cui il pacco è giunto, doveva determinare se le monete che vi erano contenute avessero un valore corrente, in quel caso esse non sarebbero state sottoposte all'imposta, oppure se si trattasse di pezzi da collezione, sottoposti all'IVA (cfr. art. 74 cifra 2 LTVA, versione in vigore a quell'epoca). Ora, secondo l'autorità inferiore, l'invio non era accompagnato da nessuna dichiarazione doganale. Il ricorrente afferma invece il contrario, ma senza fornire prove atte a dimostrarlo. La fattura inserita all'interno del pacco, che egli produce quale doc. A2, non è infatti sufficiente per permettere di concludere che le indicazioni necessarie allo sdoganamento figurassero sull'invio stesso. Del resto, se queste indicazioni vi fossero state apposte, non si comprende perché le autorità doganali si sarebbero prese la pena di cercare di ottenere informazioni complementari rivolgendosi al ricorrente medesimo. Va pertanto ritenuto che il pacco non riportava le indicazioni sufficienti per essere considerato già di primo acchito come contenente merce non sottoposta all'IVA. In una tale situazione, l'ufficio doganale competente aveva tutto il diritto, in virtù della già più volte menzionata ordinanza del 2 febbraio 1972, di domandare al ricorrente di fornire spiegazioni complementari, ciò che ha fatto il 30 agosto 2005. Spettava allora al ricorrente fornire delle prove (ad esempio fatture o una copia del bollettino di ordinazione) atte a stabilire il vero contenuto del pacco in oggetto. Dal momento che le autorità doganali non hanno ricevuto nessun documento scritto da parte sua, la questione a sapere se il ricorrente abbia o no telefonato all'uf-

ficio doganale, fatto contestato, può anch'essa restare irrisolta. Stando così le cose, non si può rimproverare alle autorità doganali di aver spedito il pacco al ricorrente il 19 settembre 2005 ritenendo che le monete importate fossero sottoposte all'IVA. Certo, dopo che il ricorrente aveva rispedito all'ufficio doganale di Ginevra l'invio del 19 settembre 2005, ci si sarebbe potuti attendere che quest'ultimo verificasse meglio la situazione e non inviasse il pacco una seconda volta al ricorrente confermando la sua decisione di assoggettamento del 19 settembre 2005. D'altro canto, dopo aver ricevuto indietro per la seconda volta il pacco, l'autorità ha accolto la domanda del ricorrente trasmettendo l'invio all'ufficio doganale di Zurigo, ufficio che ha infine riconosciuto i suoi contenuti esenti da qualsivoglia imposizione, di modo che il ricorrente ha potuto prenderne possesso il 6 ottobre successivo.

In tali circostanze, non si vede come le autorità doganali possano aver agito in modo illecito. Se infatti è vero che il pacco è stato spedito e ritornato più volte e che il ricorrente ha dovuto attendere fino al 6 ottobre 2005 prima di riprenderne possesso definitivamente, è altrettanto vero che esso è stato infine sdoganato correttamente, come confermato dal ricorrente.

Col proprio ricorso, egli si limita del resto a sottolineare la poca professionalità delle autorità doganali e ad elencare le difficoltà incontrate in precedenza con la posta e la dogana di Ginevra-Aeroporto. Questi elementi non sono tuttavia manifestamente adatti a provare il compimento di un atto illecito nei suoi confronti. Neppure sono dati gli estremi per un intervento presso la Direzione generale delle dogane, una tale richiesta non è infatti ammissibile. Infine, il ricorrente sembra perdere di vista che ha ottenuto anche l'esonero dell'invio dall'IVA, appunto quanto da lui postulato.

- 3.6 Neppure il danno di fr. 300.-- invocato dal ricorrente, per il fatto che egli non avrebbe più potuto consegnare la valuta all'agenzia di viaggi che l'aveva richiesta, può essere considerato siccome provato. In effetti, se il contenuto del pacco non è stato sottoposto dall'IVA, è perché le autorità doganali hanno ritenuto che si trattasse di valuta corrente utilizzabile come mezzo di pagamento legale e non di pezzi da collezione (cfr. citato art. 74 cifra 2 primo capoverso LIVA), ciò che il ricorrente ha sempre sostenuto. In queste circostanze, non si vede proprio come egli abbia potuto subire un danno dal fatto di non aver potuto consegnarle a chi le aveva richieste, e neppure il ricorrente fornisce prove concrete in merito. Trattandosi di monete con valore legale, il suo patrimonio è semplicemente aumentato del loro valore, ciò che esclude dal principio ogni possibile danno da un punto di vista giuridico (cfr. supra consid. 3.4). La situazione avrebbe potuto essere differente se si fosse trattato di sdoganare dei pezzi da collezione. In tal caso, sull'importazione sarebbe però stata dovuta l'IVA, ciò che il ricorrente ha sempre contestato.
- 3.7 In conclusione, non essendo adempiuti né il requisito dell'illiceità, né quello del danno, l'azione di responsabilità promossa dal ricorrente risulta infondata. Il ricorso deve così essere respinto con conseguente conferma della decisione del 25 agosto 2006.

4. In considerazione dell'esito della lite, in applicazione dell'art. 63 cpv. 1 PA, le spese processuali vanno poste a carico del ricorrente soccombente.

Tenuto conto del modesto valore di causa (cfr. art. 2 segg. 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]), esse vengono stabilite in fr. 200.--, importo integralmente compensato con l'anticipo da lui versato il 26 settembre 2006.

Con riferimento all'art. 7 cpv. 3 TS-TAF, alla Direzione generale delle dogane non viene riconosciuta nessuna indennità per ripetibili.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1. Il ricorso è respinto con conseguente conferma della decisione del 25 agosto 2006.
2. La tassa di giustizia di fr. 200.-- è posta a carico del ricorrente e integralmente compensata con l'anticipo di pari importo da lui versato.
3. Non vengono assegnate ripetibili.
4. Comunicazione (atto giudiziario):
 - al ricorrente
 - all'autorità inferiore

La Giudice presidente:

Il Cancelliere:

Florence Aubry Girardin

Marco Savoldelli

Rimedi giuridici:

Le decisioni del Tribunale amministrativo federale in ambito di responsabilità dello Stato possono essere impugnate al Tribunale federale entro trenta giorni dalla loro notificazione, a condizione che il valore litigioso sia pari almeno a fr. 30'000.-- oppure – se ciò non è il caso – che si ponga una questione di diritto di importanza fondamentale. Redatto in una lingua ufficiale, il ricorso deve contenere i motivi, l'indicazione dei mezzi di prova, le conclusioni ed essere firmato. Esso deve essere consegnato al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, ad un ufficio postale svizzero o a una rappresentanza diplomatica o consolare al più tardi il giorno della scadenza del termine, ritenuto che dal 15 luglio al 15 agosto incluso la sua decorrenza rimane sospesa (art. 42, 46, 48, 54, 85 e 100 della legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale federale [LTF; RS 173.110]).

Data di spedizione: