

(Decisione del Dipartimento federale delle finanze, del 28 novembre 1988)

Zollordnung.

Die Änderung der Abfertigungszeit bei einem Zollamt stellt keine beschwerdefähige Verfügung im Sinne von Art. 5 VwVG dar; Prüfung durch das Eidg. Finanzdepartement im Aufsichtsbeschwerdeverfahren.

Régime général des douanes.

Le changement des heures fixées pour le dédouanement auprès d'un bureau de douane ne constitue pas une décision sujette à recours au sens de l'art. 5 PA; examen, par le Département fédéral des finances, dans le cadre de la procédure de dénonciation.

Regime generale delle dogane.

La modificazione dell'orario di sdoganamento presso un ufficio doganale non costituisce una decisione soggetta a ricorso ai sensi dell'art. 5 PA; esame, da parte del Dipartimento federale delle finanze, nel quadro della procedura di denuncia all'autorità di ricorso.

I

A. Il costante aumento del traffico stradale cagiona vieppiù all'Amministrazione federale delle dogane (AFD) problemi presso i valichi di confine, in particolare presso quelli siti nella parte meridionale del Cantone Ticino. Mentre al valico di Ponte Tresa le infrastrutture esistenti, limitate e non ampliabili non permettono alla dogana un trattamento conforme alle prescrizioni del traffico delle merci commerciabili, presso il valico di Stabio, ben dotato di impianti, il traffico pesante si presenta regolarmente a singhiozzo, per cui nel pomeriggio il flusso degli sdoganamenti è fortemente perturbato.

Con l'intento di porre fine a questa situazione insoddisfacente, nella primavera del 1987 la Direzione generale delle dogane (DGD) e la Direzione di circondario delle dogane di Lugano avevano proposto di limitare le competenze in materia di sdoganamento dell'ufficio doganale di Ponte Tresa. A ciò si opposero gli spedizionieri e gli importatori, la Camera di commercio del Cantone Ticino e i comuni del Malcantone.

B. Nel corso di una riunione con gli oppositori nell'agosto 1987, la DGD e la Direzione di circondario delle dogane di Lugano acconsentirono a differire di 6 mesi l'applicazione del progettato provvedimento e ad autorizzare invece in avvenire presso l'ufficio doganale di Stabio lo sdoganamento di merci in transito, di carburanti e combustibili liquidi nonché di frutta e verdura anche durante l'intervallo del mezzogiorno. Contemporaneamente venne istituita una commissione ad hoc composta di rappresentanti della Direzione di circondario delle dogane di Lugano, degli spedizionieri e del Malcantone per seguire le ripercussioni di detto provvedimento e cercare insieme altre possibili soluzioni.

C. Contro la prevista estensione dell'orario di sdoganamento presso l'ufficio doganale di Stabio manifestarono successivamente il loro disappunto i comuni di Stabio, Mendrisio, Genestrerio e Ligornetto, adducendo che la prevista modificazione avrebbe acuito ancora di più i problemi del traffico già esistenti. ...

...

F. Poiché i comuni di Stabio e Mendrisio avevano comunicato per iscritto il loro malcontento contro il provvedimento preso e intendevano mantenere la loro richiesta di annullamento, il 3 novembre 1987 la DGD notificò ai cinque comuni la sua presa di posizione sotto forma di decisione.

G. Il 2 dicembre 1987 i comuni di Stabio, Mendrisio, Ligornetto, Genestrerio e Rancate presentarono ricorso di diritto amministrativo presso il Dipartimento federale delle finanze (DFF) chiedendo l'annullamento della decisione del 3 novembre 1987 della DGD.

H. Nel suo preavviso del 15 gennaio 1988 la DGD ha chiesto di respingere i cinque ricorsi, in via eventuale, vale a dire qualora non si entrasse nel loro merito, i ricorsi avrebbero dovuto essere trattati come denunce e, anch'esse, essere respinte.

II

1. I ricorsi sono diretti contro un provvedimento della DGD. Le decisioni di prima istanza della DGD sono deferibili al DFF, sempreché non siano sottostanti al ricorso presso la Commissione di ricorso in materia doganale. Poiché ciò si realizza nella fattispecie il DFF è competente per il trattamento dei ricorsi (art. 109 cpv. 1 lett. c e d della LF del 1° ottobre 1925 sulle dogane [LD], SR 631.0).

2. Il ricorso di diritto amministrativo giusta l'art. 109 cpv. 1 lett. c LD presuppone una decisione impugnabile mediante ricorso ai sensi dell'art. 5 PA.

Sono considerate decisioni giusta l'art. 5 PA i provvedimenti delle autorità nel singolo caso, fondati sul diritto pubblico federale e concernenti la costituzione, la modificazione, l'annullamento o l'accertamento dell'esistenza di diritti o di obblighi rispettivamente il rigetto o la dichiarazione d'inammissibilità di istanze dirette alla costituzione, alla modificazione, all'annullamento o all'accertamento di diritti od obblighi. In altri termini essi decidono in maniera giuridicamente vincolante sui diritti e sugli obblighi di un rapporto giuridico di diritto amministrativo (cfr. Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Berna 1986, pag. 121 seg.). In caso di provvedimenti di natura organizzativa che servono all'esecuzione della legge nella gerarchia amministrativa non esiste d'altro canto alcun rapporto giuridico in quanto non vengono disciplinati diritti o obblighi nei confronti di nessuno (cfr. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berna 1983, pag. 137). Essi non costituiscono pertanto alcuna decisione ai sensi dell'art. 5 PA.

Con il contestato provvedimento la DGD ha modificato l'orario di sdoganamento per certe merci presso l'ufficio doganale di Stabio. In tal modo non vengono costituiti né estinti diritti o obblighi dei comuni ricorrenti né di cittadini. L'estensione dell'orario di sdoganamento alla fascia del mezzogiorno può tuttavia influire indirettamente sul flusso del traffico nei comuni ricorrenti; direttamente non ha però effetti giuridici né per i ricorrenti, né per i singoli cittadini. Il provvedimento non costituisce pertanto

alcuna decisione ai sensi dell'art. 5 PA. Non cambia nulla al riguardo neppure il fatto che nel provvedimento impugnato era indicato il rimedio giuridico. Ove manchino le caratteristiche proprie della decisione impugnabile, la dichiarazione amministrativa non può essere impugnata neanche se la (presunta) possibilità di ricorso sia stata espressamente indicata (GAAC 39.102; Gygi, op. cit., pag. 131).

Nel suo preavviso la DGD rileva che la fissazione dell'orario di sdoganamento equivarrebbe ad una decisione di carattere generale, equiparabile a locali ordinamenti del traffico. Non si può tuttavia condividere questo parere. A differenza della fissazione dell'orario doganale, le «decisioni generali» costituiscono direttamente diritti e obblighi per i cittadini. Gli ordinamenti locali del traffico sono rivolti direttamente al cittadino, in quanto gli prescrivono o gli vietano un determinato tipo di comportamento. La regolamentazione sulle ore di sdoganamento invece obbliga unicamente l'autorità subordinata a procedere allo sdoganamento negli orari prescritti. In questo senso è paragonabile alla soppressione di un ufficio postale o all'ammodernamento del servizio di consegna postale (GAAC 39.102, GAAC 38.67). In entrambi i casi l'istanza di ricorso decise di non entrare nel merito, poiché gli ordinamenti contestati, all'infuori dell'amministrazione, non costituivano né diritti né obblighi (cfr. al riguardo anche: GAAC 43.26, 44.42; DTF 109 Ib 253).

Il preavviso della DGD si riferisce per di più a tre casi eccezionali, nei quali il Tribunale federale è entrato nel merito quantunque agli ordinamenti impugnati mancasse il carattere di decisione. Al riguardo, il Tribunale federale aveva argomentato che l'interesse per la tutela giuridica si manifestava in modo talmente pronunciato che la possibilità di impugnazione appariva indispensabile (cfr. DTF 97 I 595; DTF 101 Ib 308 cons. 2, DTF 103 Ib 338 seg.). Nel caso della DTF 97 I 595 tuttavia, questa argomentazione è stata successivamente considerata un sofisma (DTF 109 I 256). Data la finzione del carattere di decisione essa è infine intesa unicamente a colmare una lacuna (cfr. Gygi op. cit., pag. 130). Una siffatta eccezione non è però giustificata nella fattispecie. Occorre soprattutto attenersi al principio giusta il quale non tutte le dichiarazioni dell'amministrazione sono da considerare decisioni impugnabili, la cui impugnazione sia sollecitata da ragionevole interesse.

Il contestato provvedimento della DGD è pertanto una decisione fittizia e come tale non impugnabile. Non si deve quindi entrare nel merito dei ricorsi.

3. In questa situazione il DFF come autorità di vigilanza è legittimato ad accogliere le critiche dei ricorrenti come denunce a tenore dell'art. 71 PA.

L'art. 7 cpv. 1 lett. a O della L sulle dogane (OLD, RS 631.01), del 10 luglio 1926; stabilisce l'orario durante il quale gli uffici doganali sono obbligati a compiere le operazioni di sdoganamento (art. 33 cpv. 2 LD). La DGD ha nel contempo la facoltà di modificare secondo i bisogni locali l'orario doganale. Se le condizioni locali lo richiedono, la DGD può disciplinare l'orario doganale in deroga all'art. 7 OLD. I ricorrenti sbagliano se credono che a questo fine sia indispensabile l'esistenza di un cosiddetto caso di rigore. Dal momento che il flusso degli sdoganamenti presso l'ufficio doganale di Stabio è spesso disturbato dal sensibile aumento del traffico pesante e che, soprattutto nelle ore pomeridiane si hanno lunghi periodi di attesa, è stato necessario prendere dei provvedimenti al riguardo, anche perché la concentrazione al confine dei veicoli in sosta che trasportano carburanti e combustibili costituisce un'ingente fonte di potenziale pericolo. In oltre, non è assolutamente vero che nel cantone Ticino l'orario doganale sia stato modificato solo presso l'ufficio doganale di Stabio-Gaggiolo. Dall'emanazione dell'ordinanza sulle dogane avvenuta 60 anni fa, il traffico internazionale è aumentato talmente che sempre più spesso s'impongono i provvedimenti previsti all'art. 7 OLD in merito all'orario doganale. Anche presso l'ufficio doganale di Chiasso-Brogeda, menzionato dai ricorrenti, è stato necessario estendere l'orario di sdoganamento. Infatti, il traffico di transito - ad eccezione delle ore in cui vige il divieto di circolare la notte giusta l'art. 2 cpv. 2 LF del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCS, RS 741.01) - vi viene sdoganato praticamente 24 ore su 24.

Inoltre i ricorrenti rimproverano l'amministrazione delle dogane di perseguire una politica del traffico servendosi della regolamentazione degli orari di sdoganamento. L'amministrazione delle dogane ha il compito di garantire il regolare sdoganamento (art. 33 LD). In tal modo essa applica anche diversi accordi internazionali nei quali la Svizzera si è impegnata ad agevolare e ad accelerare il passaggio delle merci alle frontiere (cfr. Acc. del 23 novembre 1972 tra la Confederazione Svizzera e la CEE sull'applicazione della normativa in materia di transito comunitario, RS 0.631.242.04, sostituito dal 1° gennaio 1988 da un relativo accordo multilaterale, FF 1987 II 1281 e FF III 240; Conv. internazionale del 21 ottobre 1982 sull'armonizzazione dei controlli delle merci alle frontiere, RS 0.631.122).

E' comprensibile che i comuni ricorrenti si oppongano ad un aumento del traffico attraverso i loro centri abitati. L'amministrazione delle dogane non è tuttavia né autorizzata né atta ad opporsi a questa evoluzione. Questo compito spetta piuttosto alle competenti autorità cantonali. L'autorità doganale non ha l'incarico di provvedere alle necessarie strade di circonvallazione e di snellimento del traffico. Essa deve reagire alle evoluzioni e del traffico senza intervenire in modo specifico. E' ovvio che non è possibile separare nettamente la politica doganale da quella del traffico. La fissazione dell'orario di sdoganamento può ripercuotersi in una certa misura sul flusso del traffico sulle strade di transito. Per questo motivo l'amministrazione delle dogane discute regolarmente i provvedimenti previsti con le autorità cantonali, come è avvenuto anche nella fattispecie. L'estensione dell'orario doganale mirava esclusivamente a migliorare lo svolgimento delle operazioni doganali e sulla base delle esperienze fatte si può affermare che non vi è stato alcun aumento straordinario del traffico. I problemi connessi allo sdoganamento presso l'ufficio doganale di Stabio non sono sorti unicamente per mancanza di organizzazione da parte italiana e non avrebbero potuto essere eliminati mediante altri provvedimenti.

In tali circostanze era sensato e opportuno estendere l'orario doganale alla fascia del mezzogiorno. La DGD ha adempiuto correttamente i suoi doveri. Le critiche mosse le sono pertanto infondate.

9. Poiché i comuni hanno fondato i loro ricorsi sul rimedio giuridico erroneamente indicato nella «decisione» della DGD, le spese procedurali non sono messe a carico dei ricorrenti.

Dokumente des EFD