

03.078

**Messaggio
concernente una nuova legge sulle dogane**

del 15 dicembre 2003

Onorevoli presidenti e consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per approvazione il disegno della nuova legge sulle dogane.

Nel contempo vi proponiamo di togliere di ruolo il seguente intervento parlamentare:

1999 P 97.3133 Infrazioni alla legislazione doganale. Pubblicità dei nomi dei colpevoli (N 16.03.99, Sandoz)

Gradite, onorevoli presidenti e consiglieri, l'espressione della nostra alta considerazione.

15 dicembre 2003 In nome del Consiglio federale svizzero:

Il presidente della Confederazione, Pascal Couchepin
La cancelliera della Confederazione, Annemarie Huber-Hotz

Compendio

La legge sulle dogane del 1925 attualmente in vigore è una codificazione che disciplina per principio tutti gli aspetti della materia. Tratta con estrema cura e rigore formale le questioni procedurali e il rapporto tributario. Ciononostante non è possibile ignorare che la legge, nel frattempo ultrasessantacinquenne, è nata in un contesto economico, sociale e anche giuridico molto diverso da quello attuale. Non è più possibile, infatti, disciplinare efficacemente e catalogare nelle categorie degli anni Venti del secolo scorso i cambiamenti sopraggiunti.

Fino al 1998 sono stati elaborati diversi avamprogetti di modifica della legislazione doganale in vigore. Dopo il no allo Spazio economico europeo (SEE) e dopo l'istituzione di una nuova normativa tributaria da parte della Comunità europea (CE), però, la revisione proposta risultava obsoleta. Il presente disegno considera i cambiamenti sopraggiunti e risulta ampiamente compatibile con la normativa doganale del mercato interno europeo. A livello nazionale tiene conto degli interessi delle cerchie commerciali ed economiche e vuole contribuire a migliorare la competitività dell'economia svizzera in ambito europeo e nel traffico internazionale delle merci. Il presente disegno si occupa di questioni fondamentali di diritto doganale, del rapporto tributario e appresta procedure doganali moderne – come quelle contenute anche nel Codice doganale della CE – lasciando che le questioni tariffali rimangano disciplinate, come finora, nella legge sulla tariffa delle dogane (LTD).

La concezione della nuova legge sulle dogane permette una migliore esecuzione dei disposti di natura non doganale. Al controllo del traffico dei viaggiatori attraverso la linea doganale e nell'area di confine viene attribuita la stessa importanza accordata allo svolgimento rapido e mirato del traffico merci. Inoltre, la nuova legge pone basi giuridiche migliori e un nuovo disciplinamento delle competenze dell'Amministrazione delle dogane (AFD), in particolare del Corpo delle guardie di confine.

I partecipanti alla procedura di consultazione sono stati più di cento. Tutte le innovazioni nel settore fiscale sono state accolte positivamente eccetto alcune singole questioni giudicate controverse o critiche. L'avvicinamento al Codice doganale CE ha incontrato unanime approvazione.

Hanno invece raccolto, in parte, aspre critiche le innovazioni in materia di area di confine, di controlli delle persone e di competenze dell'Amministrazione delle dogane. Da un lato si accoglie con soddisfazione la possibilità dell'Amministrazione delle dogane, e in particolare del Corpo delle guardie di confine, di intervenire in modo più efficiente, contribuendo così a garantire la sicurezza interna del Paese, dall'altro tuttavia si teme che i disciplinamenti proposti possano rappresentare un'ingerenza nelle competenze della polizia e dei tribunali cantionali pregiudicando le proposte di soluzione nell'ambito del progetto USIS (Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera). Il Consiglio federale tiene in debito conto queste considerazioni: lascia cadere il disciplinamento, tanto criticato, dell'area di confine e propone, in sua vece, di disciplinare assieme al Cantone interessato l'insieme della zona d'intervento lungo la linea doganale. Intende invece riconoscere

all'Amministrazione delle dogane le prerogative previste nell'avamprogetto, che le sono indispensabili per essere al passo coi tempi nell'adempimento dei difficili compiti che le sono assegnati. Le competenze, invece, sono chiaramente limitate al campo di attività dell'Amministrazione delle dogane.

Il disegno non pregiudica le future decisioni della Svizzera in merito alla propria posizione in Europa. Al momento attuale la normativa doganale comunitaria, che è anche quella dell'Unione europea (UE), è sottoposta nuovamente a revisione, ma ciononostante si può considerare consolidata. Anche i mutamenti auspicati sia in Svizzera sia in Europa, segnatamente in settori attinenti alla politica di sicurezza, non dovrebbero rappresentare un impedimento: i processi decisionali e l'applicazione delle decisioni prese, premesso che siano positive, infatti, dovrebbero richiedere un certo numero di anni. Eventuali ristrutturazioni o trasferimenti di competenze in seno alla Confederazione o nella ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni nell'ambito del progetto USIS oppure a seguito degli accordi bilaterali potrebbero di conseguenza comportare adeguamenti profondi di numerosi disposti giuridici federali di natura non doganale. Il Consiglio federale ritiene, di conseguenza, che non occorra attendere oltre nella revisione totale della legislazione doganale, tanto più che il disegno di legge contiene innovazioni indispensabili per la piazza economica svizzera.

Messaggio

- 1** **Parte generale**
- 1.1** **Situazione iniziale**
- 1.1.1** **Evoluzione del dazio**
- 1.1.1.1** **Evoluzione storica**

I dazi fanno parte dei tributi più antichi: da quando esistono gli Stati, si è sempre parlato anche di riscossione di dazi. Il termine tedesco «Zoll» proviene dal greco antico *telos* (obiettivo, confine), dal tardo latino *teloneum* (tributo) e dal basso-tedesco *tol* (cfr. l'inglese *toll*). Non esiste una definizione che abbia validità generale e sia giuridicamente vincolante: la riscossione di dazi è stata sempre motivata in modo diverso nel corso del tempo a seconda dell'obiettivo perseguito. Per principio, però, i dazi erano una tassa pretesa affinché delle merci potessero attraversare una strada, un ponte o un fiume.

Oggi il termine *dazio* è impiegato generalmente solo per tributi riscossi per determinati movimenti di merci attraverso un confine di Stato (importazione, esportazione, transito) senza che si tratti di una retribuzione per una prestazione fornita dall'amministrazione (a differenza della *tassa*) e senza che le merci nazionali siano gravate da un tributo dello stesso tipo (a differenza dell'*imposta sul consumo*).

In Svizzera, fino al 1884 la sovranità doganale spettava ai Cantoni. Da allora è di competenza esclusiva della Confederazione. Il trasferimento delle competenze doganali alla Confederazione e l'istituzione di uno spazio doganale svizzero unitario costituivano una delle caratteristiche essenziali della Costituzione federale del 1848. La Svizzera divenne un'unione doganale. Per molti questo fu il cambiamento più sensazionale portato dall'istituzione dello Stato federale (Jean-François Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse*, I, Neuchâtel 1967, n. 74).

Le Costituzioni federali del 1848 e del 1874 non contenevano alcuna disposizione che autorizzasse espressamente la Confederazione a svolgere una politica economica esterna. Di conseguenza gli articoli relativi alle dogane furono interpretati in modo sempre più estensivo per poter fungere da fondamento giuridico per una politica esterna basata su considerazioni politico-commerciali che comprendeva l'ambito doganale ma si spingeva anche oltre (cfr. René A. Rhinow in *Commentario vCost.*, Von der Zoll- zur Aussenwirtschaftspolitik, art. 28 vCost., n. marg. 17 segg., art. 29 vCost., n. marg. 44–49; in Jean-François Aubert/Kurt Eichenberger/Jörg Paul Müller/René A. Rhinow/Dietrich Schindler [ed.], *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basilea/Zurigo/Berna 1987). Gli articoli concernenti le dogane sono serviti inoltre da fondamento costituzionale per limitare in particolare la libertà economica esterna (cfr. René A. Rhinow in *Commentario vCost.*, Zollkompetenz und Handels- und Gewerbefreiheit, art. 28 vCost., n. marg. 67–80).

Secondo la nuova Costituzione federale del 18 aprile 1999 (Cost.) la politica economica esterna si fonda ora su un articolo a se stante (art. 101 Cost.). In questo modo la politica economica esterna, iscritta nel diritto costituzionale in vigore sotto l'aspetto «dazi», poggia su una base più ampia. Anche la possibilità di limitare il

principio costituzionale della libertà economica si ritrova ora nell'articolo 101 capoverso 2 Cost. Grazie alla ripartizione su due articoli costituzionali, la competenza in materia doganale è stata ricondotta nel settore doganale che le è proprio (cfr. Vallender in: St. Galler Kommentar ad art. 133 Cost., n. marg. 4).

Dal punto di vista della teoria del diritto, oggi il dazio è considerato un'imposta di diritto pubblico riscossa dallo Stato in virtù della sua sovranità territoriale. È dovuto senza condizioni e rappresenta un tipo particolare di prelievo fiscale (René A. Rhinow in Commentario vCost., art. 28 vCost., n. marg. 6). Dal punto di vista del diritto tributario, i dazi fanno parte delle imposte indirette (Vallender nell'art. 133 Cost., n. marg. 6).

1.1.1.2 Evoluzione fiscale

Fino alla prima guerra mondiale il dazio costituiva la fonte di finanziamento del bilancio federale di gran lunga più importante: dal 1850 al 1910, infatti, i dazi rappresentavano tra l'80 e il 93 per cento delle entrate totali della Confederazione. Nel 2002 l'Amministrazione delle dogane ha incassato 1049 milioni di franchi di dazi all'importazione e 42 milioni di franchi di altri dazi. Complessivamente, nel 2002 gli introiti netti dell'Amministrazione delle dogane ammontavano a 18 178 milioni di franchi (imposta sul valore aggiunto, imposta sugli oli minerali, imposta sul tabacco, dazi, tassa per l'utilizzazione delle strade nazionali, imposta sulle autovetture, tassa sul traffico pesante, imposta sulla birra, introiti doganali a destinazione vincolata dall'OMC per l'agricoltura e la viticoltura), corrispondenti al 35,6 per cento delle entrate totali della Confederazione. Gli introiti doganali costituiscono perciò il 6 per cento delle entrate totali nette dell'Amministrazione delle dogane e il 2,1 per cento delle entrate totali della Confederazione. In confronto, nel 2002 l'Amministrazione delle dogane ha incassato 8802 milioni di franchi con l'imposta sul valore aggiunto e 4812 milioni con l'imposta sugli oli minerali.

In cifre assolute e fatta eccezione per le due guerre mondiali, gli introiti dei dazi sono sempre aumentati fino al 1994. In seguito, a eccezione del 2002, hanno iniziato a diminuire a causa del sistema del dazio ponderale – applicato fino a oggi dalla Svizzera a differenza per esempio degli Stati membri della Comunità europea (CE) che conoscono il sistema del dazio ad valorem – e degli sforzi fatti a livello internazionale per promuovere e ampliare la libera circolazione delle merci abbattendo i dazi (accordo di libero scambio AELS, accordo di libero scambio del 1972 con la CE, preferenze tariffarie per Paesi in sviluppo, sette tavole rotonde GATT per ridurre i dazi doganali).

1.1.2 La legislazione doganale

Sin dall'istituzione dello Stato federale nel 1848 il settore doganale compete alla Confederazione. Secondo l'articolo 133 Cost. essa dispone di una competenza completa ed esclusiva di legiferare in questo settore (Vallender in: St. Galler Kommentar ad art. 133 Cost., n. marg. 10).

La legge del 1° ottobre 1925 sulle dogane (LD; RS 631.0) attualmente in vigore aveva già avuto tre precedenti: le *leggi federali concernenti le dogane* del 1849, del 1851 e del 1893.

1.1.2.1 Leggi sulle dogane e leggi sulla tariffa delle dogane

In origine la tariffa delle dogane era parte integrante della legge sulle dogane. Solo nel 1884 essa è stata scorporata dal resto della legislazione sulle dogane diventando oggetto, assieme a singole disposizioni in materia di diritto tariffario, di una legge specifica. Altre leggi sulla tariffa delle dogane furono emanate nel 1887, nel 1891, nel 1902 e nel 1920 (in merito all'evoluzione del contenuto vedi Irene Steiner, *Schweizerisches Zolltarifrecht*, Zurigo 1934) a cui sono seguite in tempi più recenti le leggi sulla tariffa delle dogane del 19 giugno 1959 (RU 1959 1397) e del 9 ottobre 1986 (LTD; RS 632.10). Il settore doganale svizzero, quindi, è disciplinato attualmente da due leggi federali.

La *legge sulle dogane* in vigore disciplina essenzialmente i presupposti generali della riscossione del dazio e comprende disposizioni materiali e formali. Rientrano nella legislazione doganale *materiale* gli elementi soggettivo e oggettivo del rapporto instaurato dalla legislazione doganale (sovranità, obbligo e pretesa doganali) nonché i mezzi per garantire questo rapporto e il diritto penale in materia doganale. La normativa *formale* comprende l'imposizione, la giurisdizione e l'esecuzione doganali.

La *legge sulla tariffa delle dogane* in vigore contiene negli allegati la tariffa delle dogane vera e propria nonché determinate disposizioni generali che non è possibile inserire direttamente nella tariffa. L'articolo 8 contiene inoltre il mandato legale di tenere una statistica del commercio estero concernente l'importazione, l'esportazione e il transito di merci attraverso il confine doganale svizzero.

1.1.2.2 La legge sulle dogane del 1925 attualmente in vigore

Come risulta confrontando le date delle precedenti leggi sulle dogane, la legge attuale è quella che è durata più a lungo di tutte. Già questo fatto è una prova della sua qualità e dei suoi buoni risultati.

La legge sulle dogane del 1925 attualmente in vigore rappresenta una codificazione che disciplina per principio tutti gli aspetti della materia, secondo una sistematica rigida e una formulazione dei singoli concetti che, tuttavia, non sono stati definiti, bensì descritti con la maggior precisione possibile. La legge sulle dogane tratta con cura particolare il rapporto tributario: si adopera per definire esattamente la cerchia di persone cui, dal rapporto giuridico doganale, derivano obblighi di natura materiale o formale (soggetti all'obbligo della denuncia doganale, soggetti all'obbligo di pagare il dazio). Il fatto che la legge attuale conti il doppio di articoli rispetto a quella del 1893 è stato motivato nel messaggio con la necessità di sancire nella legge stessa tutti i principi del disciplinamento doganale (FF 1924 I 101, sunto; Ernst Blumenstein, *Vierteljahrsschrift für schweizerisches Abgaberecht*, 1924, pp. 1-9).

1.1.2.3 Revisioni parziali precedenti

Finora la legge sulle dogane del 1925 ha subito solo poche modifiche: sei revisioni hanno avuto per oggetto uno o due articoli. Le revisioni del 6 ottobre 1972 e del 22 marzo 1974 hanno comportato modifiche più consistenti.

Nel 1972 si è tentato per la prima volta di rendere la legge più flessibile nell'ambito degli adempimenti procedurali. L'articolo 72a LD autorizza la Direzione generale delle dogane, per semplificare le operazioni doganali, a concludere con singoli contribuenti *accordi* circa il sistema di riscossione dei tributi da parte dell'Amministrazione delle dogane e il procedimento doganale. L'articolo 142 capoverso 2 LD conferisce al Consiglio federale il potere di introdurre per via di ordinanza, a determinate condizioni, *semplificazioni del procedimento doganale*. Questa è stata finora la modifica più importante per l'ulteriore evoluzione della legislazione doganale.

Da allora la Direzione generale delle dogane ha fatto uso frequente della possibilità offerta dall'articolo 72a LD di concludere accordi con singoli contribuenti soddisfacendo così i bisogni di semplificazione più impellenti sia dell'Amministrazione che dei contribuenti.

L'altra possibilità, ossia di introdurre semplificazioni per via di ordinanza secondo l'articolo 142 capoverso 2 LD, è stata utilizzata in diversi modi. L'ordinanza del 9 maggio 1990 sulle semplificazioni nelle operazioni doganali (RS 631.281) consente in certi casi di rinunciare all'esame formale delle dichiarazioni prescritto nell'articolo 34 LD. Una seconda ordinanza del 13 gennaio 1993 concerne la procedura doganale applicabile agli speditori e ai destinatari autorizzati (OPSD; RS 631.242.04). Una terza ordinanza del 3 febbraio 1999 disciplina lo sdoganamento con trasmissione elettronica di dati (OSTED; RS 631.071); essa contiene la procedura di dichiarazione e sdoganamento per merci dichiarate con procedura elettronica per essere trattate alla dogana.

La revisione del 1974 si rese necessaria a seguito dell'introduzione della legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo (DPA; RS 313.0). Diverse disposizioni divennero superflue e, di conseguenza, furono abrogate, mentre altre furono adeguate.

1.1.2.4 Le revisioni parziali più recenti

Quale parte integrante dei cosiddetti disegni Swisslex (ripresa autonoma dei disegni Eurolex [FF 1992 V 1 399] dopo il no all'Accordo SEE [FF 1992 IV 1]), il 18 giugno 1993 l'articolo 15 numero 1 LD è stato sottoposto a revisione (autorizzazione del *cabotaggio*, ovvero di trasporti all'interno del Paese con veicoli non sdoganati in tutti i tipi di trasporto; FF 1992 IV 208, 1993 I 665, 724). La disposizione, tuttavia, non è stata ancora messa in vigore nemmeno dopo la votazione popolare del 21 maggio 2000 sugli accordi bilaterali con la CE (cfr. il messaggio concernente l'approvazione degli accordi settoriali tra la Svizzera e la CE del 23 giugno 1999; FF 1999 5092 segg.).

Nell'ambito della legge federale del 18 marzo 1994 sulle misure di risanamento 1993, l'articolo 132 LD, che enumera i sei circondari doganali, è stato modificato in modo tale che ora il nostro Consiglio ha la competenza di suddividere il territorio doganale in circondari doganali e dunque anche di accorpare singoli circondari (FF 1993 I 665 e 724; 1994 II 291; RU 1994 1636). Abbiamo approfittato di questa possibilità riducendo il numero dei circondari doganali da sei a quattro.

Un'ulteriore, importante revisione della legge sulle dogane è stata effettuata a seguito degli accordi GATT/OMC (Uruguay-Round del GATT [*General Agreement on Tariffs and Trade*], oggi OMC [*WTO, World Trade Organization*]; FF 1994 IV 981)

ed è entrata in vigore il 1° luglio 1995 (RU 1995 1816). Fino a quel momento la legge sulle dogane concedeva agevolazioni doganali o la franchigia di dazio per il traffico di perfezionamento e di riparazione (art. 17 LD) o prevedeva la restituzione del dazio per merci importate come prodotti greggi o semifabbricati e che, dopo essere state lavorate o trasformate in prodotti finiti nel Paese, erano riesportate (art. 20 LD). Ora il traffico di lavorazione dovrebbe essere equiparato a quello di perfezionamento e si dovrebbe istituire una base legale per il traffico di merci equivalenti (agevolazione doganale per l'importazione di merci se è esportata merce nazionale di pari quantità, qualità e natura). Dal punto di vista tecnico-legale questo implica la modifica dell'articolo 17 LD e la soppressione dell'articolo 20 LD. Quest'ultima non ha presentato alcuna difficoltà dato che la tariffa delle dogane fino a quel momento non aveva mai previsto la restituzione del dazio e il Parlamento non aveva mai fatto uso, nei passati settant'anni, di tali misure di incentivazione dell'esportazione.

L'introduzione di nuovi disciplinamenti doganali nel traffico di perfezionamento e di lavorazione implicava la possibilità di creare grandi depositi doganali in spazi privati (i cosiddetti depositi doganali aperti). L'articolo 46a LD offre a importatori e spedizionieri la possibilità di depositare in locali privati merci soggette a dazi elevati, contingentate, e altre senza limitazione di tempo ed esenti da imposte.

Il 24 marzo 2000 il Parlamento ha approvato un'ulteriore revisione parziale della legge sulle dogane che introduceva le basi legali per il trattamento elettronico di dati personali. La modifica di legge è entrata in vigore il 1° settembre 2000 (RU 2000 1891 1914).

1.1.3 Revisione totale della legislazione doganale

1.1.3.1 Origine della revisione totale

Sebbene la legge sulle dogane sia stata definita una «legge soddisfacente» ancora nel 1972 (FF 1972 II 189), non si può ignorare che la normativa – nel frattempo ultrasettantacinquenne – è nata in un ambito economico, sociale e anche giuridico molto diverso da quello attuale. Non è quasi più possibile, infatti, rilevare e disciplinare efficacemente con le categorie degli anni Venti i cambiamenti sopraggiunti.

In passato l'Amministrazione ha tentato di applicare la legge, formalmente rigida ed estremamente dettagliata, «in modo tale che emergesse quanto meno possibile il bisogno di nuova regolamentazione» (Archivio di diritto fiscale svizzero [ADFS] 34, 1965/66, p. 136). Questo approccio pragmatico, tuttavia, con il passare del tempo non poteva che rivelarsi insufficiente.

Già negli anni Ottanta del secolo scorso il DFF decise perciò di sottoporre a revisione la legislazione doganale in vigore. Tutti gli avamprogetti prevedevano una revisione totale, ma furono accantonati, soprattutto in base a considerazioni relative alla politica d'integrazione. Con un'interpellanza sul tema «Integrazione europea e questioni doganali», infine, nel 1989 il consigliere nazionale Paul Wyss chiese quando intendevamo porre mano alla revisione della legge sulle dogane. Il 17 maggio 1989 rispondemmo che concludere i lavori in quel momento non sarebbe stato opportuno. Una nuova legge svizzera sulle dogane avrebbe dovuto essere per quanto possibile compatibile con il diritto della CE in materia. Tuttavia quest'ultimo si trovava in pieno sviluppo, il suo esito era difficilmente valutabile e doveva condurre

a una codificazione comune della legislazione doganale. Per noi era perciò impossibile mettere a punto una legislazione doganale svizzera compatibile con quella della CE.

Il 6 dicembre 1992 popolo e Cantoni respinsero l'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE) (cfr. in proposito il messaggio sul programma di governo dopo il no allo SEE; FF 1993 I 609). Allo stesso tempo la CE emanava la sua nuova normativa doganale (cfr. n. 114.2).

I lavori per una revisione totale della legge sulle dogane furono quindi ripresi. La consultazione degli uffici del 1995 e i successivi sforzi per una revisione mostrarono però che l'avamprogetto di una nuova legge sulle dogane elaborato nel corso degli anni non era più in grado, così com'era concepito, di tenere il passo con la nuova codificazione della normativa doganale della CE e con gli sforzi intrapresi da entrambe le parti nel settore delle dogane. Nel 1998, perciò, il capo del Dipartimento federale delle finanze (DFF) conferì il compito di elaborare una legge sulle dogane completamente nuova ed «eurocompatibile».

1.1.3.2 Motivi a favore di una revisione totale

La legge sulle dogane in vigore dev'essere sottoposta a una revisione totale per numerosi motivi, che sono soprattutto i seguenti.

Sotto molti aspetti, la legge svizzera sulle dogane si differenzia notevolmente dai disciplinamenti della CE. Concludere accordi internazionali non è più sufficiente per eliminare le differenze procedurali. Sia il diritto nazionale sia quello bilaterale necessitano di notevoli adeguamenti.

Oggi, negli spazi economici europei e intercontinentali le merci sono trasportate a grande velocità e con mezzi del tutto diversi da quanto avveniva nel 1925. Le procedure doganali che la legislazione in materia deve apprestare, perciò, devono essere modernizzate per tenere conto di questi sviluppi.

La prassi amministrativa, che disciplinava adeguatamente parecchie questioni, non è più sempre conciliabile con il tenore della legge. Inoltre, molte questioni sono disciplinate da direttive di servizio che, dal punto di vista del contenuto, hanno in realtà carattere di norma giuridica e, quindi, dovrebbero essere poste a livello di legge o ordinanza poiché hanno effetto nei confronti di terzi.

L'elaborazione elettronica dei dati (EED) ha fatto il suo ingresso sia nell'Amministrazione federale delle dogane sia presso i partecipanti alle operazioni doganali (sdoganamenti all'importazione 88 %, sdoganamenti all'esportazione 40 %). Per ragioni economiche e amministrative (p. es. gestione dei contingenti) occorre istituire basi giuridiche che consentano di prescrivere in modo vincolante l'uso dell'EED.

La legge in vigore esige dall'Amministrazione un notevole rigore procedurale, segnatamente in caso di sdoganamenti intermedi: l'inosservanza di scadenze non conduce automaticamente a un riesame della fattispecie, bensì inevitabilmente alla riscossione dei tributi senza considerare la situazione di fatto dal profilo materiale. La legge sulle dogane disciplina determinati casi di sdoganamento in modo più sfavorevole per gli interessati rispetto al diritto internazionale corrispondente (cfr. p. es. la convenzione doganale sul carnet ATA; vedi anche commento dell'art. 48) oppure non autorizza, per esempio, il trattamento doganale preferenziale posticipato

per le merci che non sono più in custodia dell'Amministrazione delle dogane anche se si dimostra che si tratta di merci preferenziali.

Dal 1925 senso e scopo dei depositi franchi sono profondamente cambiati: una conseguenza dell'integrazione economica europea. Se nel passato la dilazione del pagamento dei diritti doganali aveva un ruolo di primo piano, oggi è di grande importanza la distribuzione delle merci a livello internazionale o intercontinentale. Nel settore economico è sempre più forte il desiderio di avere depositi doganali «privati».

Dal 1925, inoltre, la mobilità e il comportamento delle persone hanno subito forti cambiamenti, che si ripercuotono in modo duraturo anche sull'esecuzione dei disposti federali di natura non doganale (qui di seguito denominati disposti di natura non doganale) in particolare nei settori sicurezza e controllo. Di conseguenza anche l'impiego dell'Amministrazione delle dogane e, in particolare, del Corpo delle guardie di confine (Cgcf) ha dovuto essere costantemente adeguato. L'Amministrazione delle dogane e soprattutto il Cgcf, perciò, hanno urgente bisogno di basi giuridicamente solide e al passo coi tempi.

1.1.4 Le ripercussioni dell'integrazione europea

1.1.4.1 L'evoluzione della politica d'integrazione in Europa e la Svizzera

Nel nostro rapporto del 24 agosto 1988 sulla posizione della Svizzera nel processo d'integrazione europea (FF 1988 III 209 segg.) constatavamo che, nell'ottica attuale, l'adesione della Svizzera alla CE a queste condizioni non poteva essere l'obiettivo della nostra politica di integrazione (p. 334). Già a quel tempo, però, ritenevamo necessario strutturare la legislazione svizzera «in un'ottica favorevole all'integrazione europea» (p. 335).

Dopo il rifiuto dell'Accordo SEE (1992), abbiamo sottolineato più volte che l'adesione all'UE rappresenta l'obiettivo strategico della politica svizzera d'integrazione. Abbiamo inoltre considerato prioritari, dopo il no all'Accordo SEE i negoziati settoriali bilaterali nei sette ambiti seguenti: trasporti terrestri e aerei, traffico di persone, ricerca, appalti pubblici, agricoltura ed eliminazione di ostacoli commerciali tecnici (i cosiddetti Accordi bilaterali I).

Il 3 febbraio 1999 abbiamo adottato il Rapporto sull'integrazione 1999 soprattutto in vista della trattazione parlamentare dell'iniziativa popolare «Sì all'Europa!» e della nostra controproposta all'iniziativa. Con i fatti analizzati nel Rapporto (ripercussioni di un'adesione alla CE e alternative; partecipazione allo SEE, accordi settoriali e diverse forme di indipendenza) volevamo lanciare un dibattito il cui esito ci sembrava importante per scegliere il momento in cui avviare i negoziati di adesione all'UE. Ci era chiaro che gli accordi settoriali hanno senz'altro un valore proprio che li rende benaccetti anche dalle forze che, in Svizzera, guardano con occhio scettico o negativo la possibilità di un'integrazione europea del Paese. D'altro canto anche chi auspica l'adesione all'UE sostiene gli accordi sia per il loro valore intrinseco, sia perché consentono di avanzare in quella che è ritenuta la giusta direzione. Abbiamo anche affermato che la strada degli accordi settoriali consente senz'altro di preservare e promuovere gli interessi svizzeri, però in misura limitata, e ribadito che gli sviluppi degli ultimi anni a livello sia svizzero sia europeo avrebbero rafforzato la

convinzione secondo la quale è nell'interesse della Svizzera poter agire come membro dell'UE a tutti gli effetti.

Nel nostro Rapporto sulla politica estera del 15 novembre 2000 (FF 2001 255) ci siamo riallacciati alla discussione avviata e abbiamo constatato, tra l'altro, che la preparazione della decisione relativa all'avvio dei negoziati con l'UE dev'essere un punto centrale della politica estera svizzera. L'abbiamo ribadito: il nostro obiettivo è aderire all'UE. Prepareremo perciò l'adesione in modo tale da poter decidere in merito all'avvio dei negoziati al più tardi durante la prossima legislatura. A tale scopo esamineremo le ripercussioni di un'adesione all'UE su alcuni settori politici centrali tra cui, soprattutto, il federalismo, i diritti democratici, il sistema finanziario e la politica economica e monetaria. Inoltre vogliamo ampliare e modernizzare la rete di accordi esistente tra la Svizzera e l'UE.

Nel giugno 2001 la Svizzera e l'UE hanno deciso di intavolare nuovi negoziati bilaterali su altri dieci temi. Si tratta, da un lato, di affrontare argomenti non trattati nel corso dei primi negoziati (i cosiddetti «leftovers»: servizi, pensioni, prodotti agricoli trasformati, ambiente, statistica, media, educazione, formazione professionale, gioventù) e, dall'altro, di avviare i negoziati su nuovi temi proposti dall'UE (lotta alla frode doganale e tassazione dei redditi da risparmio) e dalla Svizzera (cooperazione in materia di giustizia, polizia, asilo e migrazione attraverso la partecipazione al sistema Schengen/Dublino).

Nel luglio 2001 sono stati avviati i negoziati per quattro di questi temi (prodotti agricoli trasformati, ambiente, statistica e lotta alla frode doganale); per i restanti il via libera è stato dato nel giugno 2002. Nei negoziati bilaterali II la Svizzera auspica un risultato globale equilibrato: a tal fine vuole condurli e concluderli simultaneamente e in modo coordinato.

Nel suo rapporto del 18 marzo 2002 anche la Commissione della politica estera del Consiglio degli Stati, come avevamo fatto noi, è giunta alla conclusione che a breve e medio termine soltanto la via dei bilaterali è quella praticabile e che occorre prendere la decisione in merito a un riorientamento di questa politica più tardi, a seconda dell'evoluzione dei rapporti tra la Svizzera e l'UE e degli sviluppi interni all'UE. Raccomanda quindi di accertare la necessità delle riforme indispensabili indipendentemente dalla via verso l'integrazione prescelta mediante l'ampliamento delle relazioni con l'UE. La raccomandazione è in sintonia con la politica del nostro Consiglio in questo ambito. Il disposto rappresentato da una nuova legge sulle dogane non pregiudica il processo descritto.

Parallelamente ai dibattiti sull'integrazione si è comunque continuato a negoziare nel settore doganale, in primo luogo in merito al rinnovamento e all'ampliamento del regime comune di transito (Convenzione del 20 maggio 1987 relativa ad un regime comune di transito; RS 0.631.242.04) e all'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale (Protocollo aggiuntivo del 9 giugno 1997 all'accordo di libero scambio del 1972 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea (RS 0.632.401.02). Nel settore doganale, però, le trattative incontrano difficoltà sempre maggiori a causa della diversità delle definizioni normative e dell'eccessiva rigidità dei termini specifici. Istituire una normativa doganale svizzera compatibile con quella dell'UE è necessario; la Svizzera, infatti, in qualità di Paese non membro dell'UE continua ad avere bisogno di una sua propria normativa doganale nell'interesse dell'economia e delle autorità coinvolte che, però, corrisponda il più possibile a quella del mercato interno europeo.

1.1.4.2 La codificazione della normativa doganale della CE

Di grande importanza per la revisione totale della legge sulle dogane sono i codici doganali della Comunità europea (Regolamento [CEE] n. 2913/92, del Consiglio, del 12 ottobre 1992 che istituisce un Codice doganale comunitario; CD; GU CE L 302 del 19 ottobre 1992, p. 1) e il regolamento d'esecuzione relativo (Regolamento [CEE] n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento [CEE] n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il Codice doganale comunitario; RE; GU CE L 231 dell'11 ottobre 1993, p. 1) che integrano il Codice doganale. Questa codificazione è aggiornata e formulata in modo da conformarsi all'evoluzione economica del mercato interno europeo: comprende, infatti, una moltitudine di regolamenti comunitari, di direttive comunitarie e di disposizioni doganali nazionali disposte in modo sistematico, le semplifica e le ordina con coerenza e colma eventuali lacune. Nei suoi 253 articoli, il Codice doganale contiene solo le disposizioni fondamentali della normativa doganale europea. I particolari si trovano nei 915 articoli e nei 113 allegati del regolamento d'esecuzione ordinati secondo la sistematica del Codice doganale.

1.1.4.3 La revisione totale della legislazione doganale e il rapporto della Svizzera con l'Europa

Se la Svizzera aderisse all'UE, non avrebbe più bisogno di una propria legge sulle dogane: al suo posto subentrerebbe il Codice doganale, che dovrebbe essere recepito come diritto direttamente applicabile. Tuttavia la Comunità europea lascia ai singoli Stati membri la competenza di disciplinare certe parti della normativa doganale (p. es. organizzazione, diritto penale). Così la Germania ha fatto uso delle competenze legislative a sua disposizione emanando una legge di 31 articoli sull'amministrazione delle dogane.

Indipendentemente da una possibile adesione all'UE, la Svizzera deve già oggi prestare attenzione a non intralciare inutilmente il traffico di persone e di merci con il mercato interno europeo. Si comprende sempre meno l'esistenza di procedure amministrative diverse per un unico scopo, che è poi sempre lo stesso: rilevare e controllare il traffico delle persone e delle merci attraverso il confine doganale. Fintanto che la Svizzera non aderirà all'UE, è necessario applicare una legislazione doganale svizzera il più equivalente possibile a quella europea per rilevare e controllare il traffico delle persone e delle merci. È perciò auspicabile che la nuova legge sulle dogane sia il più compatibile possibile con il Codice doganale.

1.2 Obiettivi e caratteristiche del disegno

1.2.1 Obiettivi della revisione totale

Gli obiettivi più importanti della revisione totale si possono riassumere come segue:

- adeguamento al diritto internazionale, in particolare miglioramento dell'eurocompatibilità della legislazione svizzera in materia doganale con l'obiettivo di poter offrire all'economia strumenti e procedure analoghi a quelli del Codice doganale della CE,

- modernizzazione di tutta la legislazione nazionale in materia doganale e istituzione di nuove basi giuridiche per poter svolgere i compiti statali al passo coi tempi. In particolare: descrizione precisa e attuale dei compiti dell'Amministrazione delle dogane (controllo delle persone e delle merci, riscossione dei tributi, esecuzione dei disposti di natura non doganale, miglioramento della protezione dei confini per sostenere la sicurezza interna del Paese) e istituzione delle basi giuridiche necessarie per poterli svolgere,
- attualizzazione delle competenze fondamentali dell'Amministrazione delle dogane con le basi giuridiche corrispondenti e adeguamento agli standard europei per poter gestire senza intoppi e controllare in modo mirato il traffico delle persone e delle merci al confine doganale.

1.2.2 Caratteristiche

Il disegno mantiene la ripartizione delle norme svizzere in materia doganale su due leggi federali (LD e LTD). Per quanto riguarda la struttura e la sistematica esso si basa per principio sul Codice doganale della CE, offre, eccettuato uno, gli stessi regimi doganali e ne riprende le definizioni essenziali. La procedura d'imposizione e i regimi doganali sono disciplinati in modo indipendente. La procedura d'imposizione doganale si suddivide in singole parti procedurali e serve per principio a stabilire i fatti, a iscrivere una merce nella tariffa doganale, a determinare i tributi doganali e a emanare la decisione di imposizione. I regimi doganali, invece, hanno il compito di modificare le singole fasi procedurali dell'imposizione doganale in modo tale che gli aspetti della procedura doganale relativa si trovino in primo piano. Sono completamente nuove, inoltre, le disposizioni relative alla vigilanza e al controllo doganali nel capitolo sulla sorveglianza del traffico merci come pure la possibilità di effettuare controlli domiciliari e sul territorio doganale al di fuori della procedura penale.

Il disegno, inoltre, fornisce le basi giuridiche, ad esempio per il settore relativo ai compiti, per importanti semplificazioni della procedura e per l'impiego dell'EED, per le disposizioni di assistenza amministrativa e di protezione dei dati. Conferisce al nostro Consiglio, al DFF e all'Amministrazione delle dogane maggiori competenze e limita il rigore formale della legge attualmente in vigore ammettendo maggiormente determinate rettifiche e prove materiali in caso di omissioni procedurali.

Nonostante si basi sulla legislazione doganale della CE, la nuova legge sulle dogane è più breve della vecchia perché comprende solo 133 articoli. Le singole disposizioni che sono state mantenute sono di regola state riassunte o rese più concise (cfr. le fattispecie delle contravvenzioni doganali [attuale art. 74 n. 1–16 LD]).

Il disegno apporta alcuni cambiamenti anche nel settore della protezione dei dati (art. 110 segg.). Grazie a una revisione parziale, nella legge attualmente in vigore sono già state inserite disposizioni fondamentali riguardanti la protezione dei dati (cfr. n. VI 6 della LF del 24 marzo 2000 concernente l'istituzione e l'adeguamento di basi legali per il trattamento di dati personali, in vigore dal 1° settembre 2000 [RU 2000 1891–1914; FF 1999 7979]).

Completamente nuovo, infine, è il capitolo sull'assistenza amministrativa (art. 114 seg.), disciplinati dalla legge attualmente in vigore soltanto in modo rudimentale (cfr. art. 139 e 140 LD).

1.2.3

Altre innovazioni

- È permesso dichiarare le merci all'ufficio doganale già prima che vi siano condotte (art. 25 cpv. 4). Il Codice doganale non prevede questa possibilità.
- È istituita una disposizione di legge per poter rinunciare all'esame formale delle dichiarazioni doganali, al collocamento sotto controllo doganale o alla dichiarazione finora prescritti nell'attuale legge sulle dogane (art. 42).
- Il disegno contiene ora i principi sulle informazioni in materia di tariffa (art. 20); finora questa materia era disciplinata solo a livello di ordinanza (art. 8 dell'ordinanza del 10 luglio 1926 della legge sulle dogane, OLD; RS 631.01).
- La dichiarazione in forma elettronica – nella prassi già molto diffusa – è prevista espressamente e può essere prescritta (art. 28 cpv. 2).
- La persona soggetta all'obbligo di dichiarazione (attualmente persona soggetta all'obbligo della denuncia doganale) può, a determinate condizioni, dichiarare errori che le sono sfuggiti e ottenerne la rettifica (art. 34).
- In singoli regimi doganali è facilitato lo scarico a posteriori di documenti doganali non debitamente scaricati (cfr. il regime di transito nell'art. 49 [attualmente traffico con bolletta di cauzione] e la procedura doganale dell'ammissione temporanea, art. 58 [attualmente traffico con carta di pass]).
- Il regime di deposito doganale (art. 50–57) e i depositi franchi doganali (art. 62–67) sono disciplinati in capitoli separati, come nel Codice doganale. I depositi franchi doganali corrispondono, in forma un po' più modernizzata, al diritto attuale, ma non sono più considerati territorio estero, bensì parti del territorio doganale. Si rinuncia alla forma giuridica dei magazzini di deposito federali. Dalla normativa doganale della CE, inoltre, è stata ripresa una forma di deposito doganale privato soddisfacendo in tal modo un desiderio degli ambienti dell'economia (deposito doganale aperto, art. 53). L'Amministrazione delle dogane può far dipendere l'autorizzazione all'esercizio di un deposito doganale aperto dal fatto che il richiedente sia uno *spedizioniere o destinatario autorizzato* (art. 54 cpv. 3).
- Gli spacci franchi, comuni nella navigazione aerea, ma controversi nella CE (previsti finora solo nell'art. 59 dell'ordinanza doganale del 7 luglio 1950 sulla navigazione aerea; RS 631.254.1), trovano ora posto nella legge (art. 17).
- Sono istituite disposizioni di legge per il trasporto di merci in condotta (art. 45; attuale art. 81a OLD) e per la riscossione di dazi sull'energia elettrica (art. 46).
- La possibilità, introdotta finora solo mediante disposizioni amministrative della Direzione generale delle dogane, di pagare senza numerario è sancita nell'articolo 73.
- Il nostro Consiglio e l'Amministrazione delle dogane ricevono la competenza fondamentale di introdurre semplificazioni nella procedura d'imposizione e nei regimi doganali; il disegno vincola tali competenze a tre condizioni (cfr. art. 42).

- Nell'articolo 71 al DFF è accordata la competenza di ordinare la rinuncia a riscuotere i tributi qualora il loro importo fosse sproporzionato rispetto al dispendio amministrativo.
- Il disegno elenca le singole competenze dell'Amministrazione delle dogane in virtù delle quali essa può svolgere i suoi compiti ed effettuare il controllo del traffico delle persone e delle merci attraverso il confine doganale in modo più mirato e rapido, contribuendo così alla sicurezza interna del Paese e alla protezione della popolazione (art. 100 segg.).
- Sono istituite nuove disposizioni di legge per facilitare e promuovere nell'area di confine la cooperazione tra Confederazione e Cantoni che, quindi, possono concludere accordi tra di loro (art. 96 e 97).
- Sono istituite nuove disposizioni di legge affinché il nostro Consiglio possa affidare alla Confederazione l'esecuzione di compiti federali urgenti nel settore del traffico transfrontaliero (art. 98).

1.2.4 Adeguamento al Codice doganale

Se lo si paragona con il Codice doganale della CE, si può constatare che il presente disegno:

- si attiene per principio alla sistematica e all'impostazione del Codice doganale comunitario,
- riprende quasi sempre la terminologia del Codice doganale comunitario (p. es. «presentare in dogana» invece di «porre sotto controllo doganale», «visita» invece di «visita doganale», «procedura dell'ammissione temporanea» invece di «traffico con carta di passo»),
- ha ripreso quasi alla lettera, in parte abbreviandole, alcune disposizioni del Codice doganale (p. es.: art. 20 \cong art. 12 CD; art. 50 cpv. 1 \cong art. 98 cpv. 2 CD; art. 62 cpv. 1 \cong art. 166 CD);
- in disposizioni più concise cerca di offrire le stesse possibilità di natura doganale del Codice doganale (p. es. art. 12 e 13, traffico di perfezionamento attivo e passivo, art. 114–129 e 145–160 CD).

1.3 Risultato della procedura di consultazione

Il risultato della procedura di consultazione concernente la revisione totale della legge sulle dogane è riassunto in un rapporto del DFF del 5 novembre 2001 ottenibile presso la Direzione generale delle dogane di Berna.

1.3.1 Panoramica

Con decreto del 31 gennaio 2001 abbiamo autorizzato il DFF a effettuare una procedura di consultazione sull'avamprogetto di una legge sulle dogane completamente riveduta. La consultazione è durata sino al 31 luglio 2001.

Sono stati invitati a partecipare alla procedura di consultazione tutti i Cantoni e il Principato del Liechtenstein, la Conferenza dei direttori cantonali di giustizia e polizia (CDCGP), la Commissione federale di ricorso in materia doganale, i partiti politici rappresentati nell'Assemblea federale, le principali associazioni dell'economia (associazioni padronali e di lavoratori) nonché 40 tra organizzazioni e privati.

Sono pervenute complessivamente 116 istanze. Hanno presentato una presa di posizione 24 Cantoni, la CDCGP, la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali della Svizzera (CCPCS) e l'Associazione svizzera dei comandanti di polizia criminale (ASCPC), la Conferenza dei direttori cantonali delle finanze (CDF), gli incaricati svizzeri della protezione dei dati (IPD), i partiti politici PLR, PPD, PSS, UDC e PEV, le associazioni padronali economiesuisse, Unione svizzera delle arti e mestieri (USAM) e Unione svizzera dei contadini (USC), l'Unione sindacale svizzera (USS), 35 organizzazioni e privati invitati (di cui alcuni portavoce dei pareri collettivi di altri invitati), tre associazioni (Produttori svizzeri di latte [PSL], Associazione svizzera frutta, Unione delle contadine svizzere [UCS]), altri 34 tra organizzazioni e privati non consultati ufficialmente come pure diversi uffici amministrativi.

23 Cantoni, i partiti PLR, PPD, PSS, UDC e PEV nonché le principali associazioni dell'economia e altre organizzazioni hanno accolto il disegno per lo più positivamente. Soltanto il Cantone San Gallo lo ha espressamente rifiutato. Pur salutando con favore l'intento della revisione della legge sulle dogane di istituire una base giuridica migliore per poter adempiere i compiti statali al passo con i tempi e garantire la maggior concordanza possibile con il contesto economico, sociale e giuridico, ha respinto il presente disegno di legge perché fosse rielaborato. Non ha approvato segnatamente il nuovo disciplinamento dei compiti e delle competenze del Corpo delle guardie di confine (Cgcf) e della conseguente ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni, ritenendo che il disegno di legge lascia aperte questioni fondamentali concernenti la sovranità della polizia nell'area di confine e l'assunzione dei costi.

Hanno rinunciato espressamente a esprimere un parere proprio o dettagliato i Cantoni UR e GL, il Principato del Liechtenstein e la Commissione federale di ricorso in materia doganale. Hanno rinunciato a esprimere un parere i seguenti partiti: PLS, PSdL, DS, Partito ecologista svizzero, Lega dei Ticinesi, UDF, PCS e AveS. Diverse associazioni e organizzazioni, inoltre, non hanno presentato un parere.

1.3.2 Risultati della procedura di consultazione in singoli settori

Qui di seguito saranno illustrati brevemente i risultati della procedura di consultazione in settori importanti o particolarmente controversi.

1.3.2.1 Adeguamento alla normativa doganale della CE

Tutti i Cantoni hanno sostenuto l'adeguamento della legislazione doganale svizzera alla normativa doganale della CE: l'esistenza delle imprese orientate all'esportazione, infatti, dipende da procedure doganali veloci, semplici ed economiche (ZH). PLR e UDC si dichiarano a favore di condizioni quadro vantaggiose per la piazza

economica svizzera e reputano auspicabile modificare la legge sulle dogane prendendo come modello il Codice doganale della CE. Un cieco adeguamento al diritto europeo, invece, incontra un espresso rifiuto (UDC). Il PLR ha chiesto, inoltre, che si approfitti della revisione totale della legge sulle dogane per sottoporre il sistema svizzero dei controlli alle frontiere a un esame approfondito, considerato il rapido avanzamento dell'integrazione europea e gli sforzi a livello mondiale intesi a ridurre gli ostacoli al commercio.

Le associazioni dell'economia, tra cui economiesuisse e USAM, accolgono favorevolmente il disegno – un passo importante per migliorare la competitività dell'economia svizzera – in quanto semplifica il traffico merci transfrontaliero e prende in considerazione gli interessi dell'economia in materia di politica europea. Con le sue disposizioni per combattere meglio la criminalità economica internazionale, inoltre, il disegno è anche una garanzia strategica per i negoziati bilaterali con l'UE.

1.3.2.2 Dazio ponderale – dazio ad valorem

Dieci Cantoni (ZH, BE, SZ, OW, NW, FR, SO, GR, TI e GE) si pronunciano a favore del mantenimento provvisorio del dazio ponderale ritenendo che, nell'ambito della revisione totale della legge sulle dogane, non si dovrebbe cambiare il sistema. LU e VD sono invece del parere che la revisione totale offra la grande opportunità di passare al dazio ad valorem. ZG e BL si esprimono a favore di un cambio del sistema. Per la CDF passare al dazio ad valorem comporterebbe notevoli disagi sul piano amministrativo per l'economia e l'amministrazione; accetta, quindi, il fatto che il dazio ponderale implichi il pericolo di una certa erosione dei proventi del dazio. PPD e UDC si dichiarano a favore del mantenimento del dazio ponderale, mentre il PLR ritiene la revisione totale una buona occasione per riesaminare approfonditamente i vantaggi e gli svantaggi del sistema del dazio ponderale. Numerose associazioni dell'economia, tra cui economiesuisse, dichiarano di voler mantenere il dazio ponderale nel sistema attuale, almeno finché la Svizzera non aderisce all'Unione europea. Tuttavia, per singoli settori dovrebbe esistere la possibilità di poter introdurre il dazio ad valorem, in particolare laddove è difficile accertare il peso di merci soggette a dazio (p. es. traffico di perfezionamento).

1.3.2.3 Traffico di perfezionamento

Associazioni dell'economia e imprese chiedono di estendere il traffico di perfezionamento passivo al fine di ottimizzare i processi di produzione e di abrogare la disposizione secondo cui il traffico di perfezionamento può essere autorizzato soltanto se interessi dell'economia lo esigono. Occorrerebbe rinunciare al «principio d'identità» a favore del «principio d'equivalenza». L'USC, tuttavia, ritiene che si dovrebbe continuare ad applicare il «principio d'identità» adottando quello «d'equivalenza» soltanto in casi eccezionali e su richiesta, dopo aver ascoltato le cerchie interessate.

1.3.2.4 Carattere vincolante delle dichiarazioni doganali: rettifica e ritiro

Una dichiarazione doganale accettata dall'ufficio doganale è vincolante per la persona soggetta all'obbligo della dichiarazione. La legislazione doganale in vigore è molto formale; si tratta, infatti, di una disposizione fondamentale nella procedura d'imposizione doganale. Per mitigare la rigidità formale il disegno, sulla scorta del Codice doganale, offre importanti possibilità di rettifica. Tutti accolgono positivamente la novità che corrisponde, infatti, a un'annosa esigenza del settore spedizioni. È criticato, invece, il termine di 30 giorni per ritirare la dichiarazione doganale, considerato troppo breve.

1.3.2.5 Depositi franchi doganali: richiesta di sottoporre le merci a processi di modificazione

In base alla loro finalità, i depositi franchi doganali sono parti del territorio doganale o locali in esso ubicati sottoposti alla vigilanza doganale, separati dal resto del territorio doganale e nei quali sono immagazzinate merci che non sono in libera pratica. A determinate condizioni, inoltre, nei depositi doganali possono essere immagazzinate merci destinate all'esportazione. Soprattutto l'industria alimentare esprime il desiderio di poter non soltanto immagazzinare merci e beni e svolgere nei depositi franchi doganali determinati processi di lavorazione, ma anche di poter sottoporre merci e beni a processi di modificazione.

1.3.2.6 Inventari nel regime di deposito doganale e nei depositi franchi doganali (obbligo d'inventariazione)

Il PS accoglie positivamente l'obbligo d'inventariazione considerandolo un mezzo per combattere il contrabbando. Tre Cantoni (AR, VD, GE), il PEV e diverse organizzazioni e imprese che gestiscono depositi respingono invece l'obbligo d'inventariazione per tutte le merci depositate per ragioni di natura economica e di elevato dispendio amministrativo. Si aggiunge anche che l'obbligo d'inventariazione potrebbe pregiudicare l'esistenza del deposito. Allo stesso tempo tutti si dichiarano d'accordo di tenere inventari di cosiddette merci a rischio (sigarette, alcolici, carne). Economiesuisse si dichiara a favore di un'inventariazione entro limiti sostenibili.

1.3.2.7 Responsabilità solidale

Numerose associazioni dell'economia e imprese chiedono di revocare o mitigare la responsabilità solidale per il settore delle spedizioni ai sensi dell'articolo 75 della legge del 2 settembre 1999 sull'IVA (LIVA; RS 641.20). Il PEV le sostiene in questa richiesta.

1.3.2.8 Prescrizione

Il PEV e diverse associazioni dell'economia, tra cui economiesuisse, ritengono troppo lungo il termine di dieci anni di prescrizione dei crediti doganali e chiedono un termine più breve. In numerosi interventi si chiede di adeguare le disposizioni proposte alla LIVA.

1.3.2.9 Disposizioni penali

Tre Cantoni (SO, AR, VD) chiedono di rielaborare o riesaminare le disposizioni penali in modo che sia punibile soltanto un comportamento intenzionale o per negligenza grave, ma non una commissione di reato per negligenza lieve, di cui fanno parte per esempio errori sul lavoro. L'UDC e il PEV nonché molte associazioni dell'economia e alcune imprese, tra cui economiesuisse, Nestlé e Coop, sono dello stesso parere.

1.3.2.10 Cassa di previdenza

I Cantoni LU, ZG, SO, AR, AI e VD non ritengono più attuale impiegare un terzo degli introiti provenienti dalle multe per finanziare la Cassa di previdenza a favore del personale delle dogane, come previsto dal diritto vigente. Anche i partiti PS, UDC e PEV si dichiarano contrari a questo tipo di finanziamento, come pure economiesuisse, l'USS e altre organizzazioni. Non è invece contestata l'istituzione della Cassa di previdenza.

1.3.2.11 Sorveglianza e controllo del traffico delle persone e delle merci attraverso il confine doganale; descrizione dell'area di confine

Il disegno di legge si riallaccia alla LD in vigore e alla prassi attuale e presenta basi giuridiche migliori e, in parte, nuove. Nessuno contesta la necessità di disporre di basi giuridiche più attuali. Tuttavia la maggioranza dei Cantoni mette in dubbio, se non addirittura critica, il fatto che adesso le attività di sorveglianza e controllo possono essere svolte non soltanto ai confini doganali o nelle loro vicinanze, ma anche nell'area di confine (30 km dal confine doganale). Sono soprattutto i Cantoni di confine a rifiutare la descrizione proposta di area di confine, ossia una striscia di terreno larga 30 km lungo il confine doganale. Mettono in guardia da doppioni e da un disciplinamento poco chiaro delle competenze temendo un trasferimento di queste ultime a vantaggio della Confederazione. Anche la CCPCS e l'ASCPC ricordano che, nel caso di certi Cantoni di confine, sarebbe interessata quasi la totalità del loro territorio. Ritengono, quindi, che occorra evitare con tutti i mezzi i parallelismi. In mancanza di un accordo chiaro tra l'AFD (Cgcf) e la polizia responsabile in loco, la situazione potrebbe assumere presto o tardi aspetti ora noti solo all'estero, che è indispensabile evitare. Il PLR vede uno spostamento d'accento dal controllo del traffico delle merci alla sorveglianza del traffico delle persone, che significherebbe ridefinire il Cgcf. Per il PLR il Cgcf rappresenta un prezioso strumento garante della sicurezza ai confini che la polizia cantonale dovrebbe appoggiare e integrare, senza

entrare in concorrenza con esso. Chiede perciò se – considerate le dimensioni piuttosto ridotte della Svizzera – non si dovrebbe determinare piuttosto un'area di confine su una striscia di terreno proporzionata alla grandezza del Cantone interessato.

1.3.2.12 Accordi con i Cantoni

I Cantoni, la CCPCS, l'ASCPC e il PLR accolgono favorevolmente la possibilità di concludere accordi tra Confederazione e Cantoni, che in questo modo potrebbero trovare soluzioni adeguate alle proprie esigenze per proseguire la collaborazione con l'AFD (Cgcf) e, di conseguenza, migliorare la stretta collaborazione nel campo dei servizi di polizia di base (GR, SO, CCPCS e ASCPC). È invece criticato il fatto che rimanessero da chiarire le condizioni per concludere un accordo, in particolare dal punto di vista finanziario. I Cantoni ZG e SG chiedono che la disposizione venga completata nel senso che i compiti di polizia di sicurezza da svolgere unitamente ai controlli doganali o al confine siano assunti dalla Confederazione, dato che tutti i Cantoni ne trarrebbero uguale vantaggio.

1.3.2.13 Compiti e poteri dell'Amministrazione delle dogane

Numerosi pareri sono pervenuti in merito a queste disposizioni (cfr. allegato 2 al rapporto sulla procedura di consultazione).

Diversi Cantoni (ZH, BE, AG) criticano il fatto che l'Amministrazione delle dogane possa prendere misure caratteristiche dell'autorità di polizia poiché temono un'ingerenza nella sovranità cantonale in materia di polizia e, di conseguenza, eventuali doppijoni. Ritengono che l'avamprogetto conferisca all'AFD una serie di poteri riservati finora alle autorità cantonali di polizia, ossia ampie competenze nel settore della polizia giudiziaria e di sicurezza. Dal punto di vista cantonale ci si dovrebbe piuttosto chiedere in quale misura sia utile e necessario che, con l'AFD, un'altra autorità riceva in Svizzera l'autorizzazione di accertare l'identità di persone.

1.3.2.14 Sicurezza interna, USIS, Schengen/Dubliino

Le disposizioni proposte concernenti la sicurezza interna e i relativi compiti e poteri dell'Amministrazione delle dogane sottostanno alla riserva generale secondo cui i risultati del progetto «Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera» (USIS) non devono essere pregiudicati.

Molti Cantoni temono per principio che le numerose nuove disposizioni conducano a conflitti di competenza e a ingerenze nella sovranità cantonale in materia di polizia e ipotizzavano per il Cgcf un proprio mandato in materia di polizia di sicurezza. È quindi richiesto un chiarimento delle competenze spettanti all'Amministrazione delle dogane e al corpo di polizia cantonale. Per la CDCGP e la CCPCS l'attività del Cgcf deve limitarsi alla zona di confine vera e propria. Il PLR è del parere che il sistema dei controlli alle frontiere dovrebbe essere riesaminato. L'UDC ritiene che il Cgcf sia un prezioso strumento di sicurezza ai confini che debba fungere da supporto alla polizia cantonale, ma non entrare in concorrenza con essa; propone inoltre di istituire una legge sulla protezione dei confini a se stante. Secondo *economiesuisse*

occorrerebbe coordinare meglio i diversi organi preposti al mantenimento della sicurezza interna. Segnatamente Cantoni e partiti reputano la situazione nel suo complesso piuttosto complicata: da un lato vedono la necessità di una revisione totale della legislazione doganale, dall'altro sperano che il progetto USIS apporti soluzioni al problema della sicurezza interna della Svizzera che non siano pregiudicate dalla revisione della legge sulle dogane. Lo stesso vale anche per i negoziati relativi a Schengen/Dubliino.

1.3.3 Rielaborazione del disegno sulla base dei risultati della procedura di consultazione

Le decisioni che abbiamo preso sulla base dei risultati della procedura di consultazione si possono riassumere come segue:

- il sistema del dazio ponderale è mantenuto (oggetto della LTD),
- il disciplinamento proposto del traffico di perfezionamento è mantenuto,
- le dichiarazioni doganali sono vincolanti (possibilità di rettifica e ritiro); le misure proposte per mitigarle vanno perseguite e i termini proposti soddisfatti,
- depositi franchi doganali: i processi di modificazione e lavorazione artigianale e industriale si svolgeranno nell'ambito del traffico di perfezionamento. Non devono perciò essere autorizzati processi di produzione nei depositi franchi doganali,
- gli inventari nel traffico dei depositi doganali e nei depositi franchi doganali sono mantenuti; l'Amministrazione delle dogane applicherà soluzioni praticabili,
- la responsabilità solidale di persone che emettono a titolo professionale dichiarazioni doganali è mitigata a determinate condizioni,
- il termine di prescrizione è ridotto da dieci a cinque anni; inoltre occorre valutare la possibilità di passare al disciplinamento previsto dalla LIVA,
- gli atti commessi per negligenza lieve continuano a essere punibili, tenuto conto della possibilità di correggere le dichiarazioni doganali (art. 33, adesso 34) e del principio di discrezionalità secondo cui si può rinunciare all'azione penale nei casi di poco conto (questa esigenza è soddisfatta dalla revisione del CP del 13 dicembre 2002; cfr. il relativo art. 52; FF 1999 1669),
- si rinuncia al contestato finanziamento della cassa di previdenza,
- la sorveglianza e controllo del traffico delle persone e delle merci attraverso il confine doganale continuerà a essere un compito federale. Si rinuncia alla definizione di area di confine quale striscia di terreno larga 30 km situata lungo la frontiera doganale; l'area di confine sarà stabilita d'intesa con i Cantoni di confine,
- il contenuto di fondo delle disposizioni sugli accordi con i Cantoni (art. 95, adesso 97) è mantenuto; il capoverso 1 dev'essere chiarito,

- i poteri dell'Amministrazione delle dogane sono mantenuti. Tali poteri non originano nuovi compiti, ma rappresentano soltanto gli strumenti messi a disposizione dalle legge per svolgere i compiti definiti nella legislazione doganale e nei disposti di natura non doganale. La rinuncia alla definizione contestata di area di confine e la possibilità di definirla insieme alla Confederazione tengono conto dell'interesse dei Cantoni,
- sicurezza interna, USIS: con la revisione della legge sulle dogane dev'essere istituita una base legale formale per gli attuali compiti in materia di polizia di sicurezza svolti dall'Amministrazione delle dogane.

1.4 Stralcio dal ruolo di un intervento parlamentare

La mozione trasmessa come postulato 97.3133 del consigliere nazionale Marcel Sandoz chiedeva una modifica che permettesse di pubblicare i nomi delle persone che hanno commesso un'infrazione doganale (N 16.3.99 Sandoz). Nella nostra risposta avevamo segnalato che, in casi gravi, già in base alla legislazione in vigore possono essere pubblicate sanzioni e sentenze penali se l'interesse generale lo giustifica e non vi si oppongono interessi preponderanti dello Stato o di privati. Nell'ambito della procedura di consultazione, l'Unione svizzera macellai e le società svizzere delle carni hanno chiesto una disposizione secondo cui l'Amministrazione delle dogane è tenuta a informare l'opinione pubblica nel caso siano state pronunciate o chieste pene o se le informazioni su un'indagine giudiziaria o un procedimento penale sembrano necessari per motivi di ordine pubblico o di competitività nelle relazioni d'affari. Abbiamo esaminato la questione e riteniamo che non occorra darle alcun seguito per i motivi seguenti: già adesso il nostro Consiglio e l'Amministrazione informano regolarmente sulle loro attività e su questioni d'interesse generale; va rilevato che rimangono salve le disposizioni particolari relative alla salvaguardia d'interessi pubblici o privati preponderanti (art. 10 della legge federale del 1° marzo 1997 sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione, LOGA; RS 172.010). Occorre anche considerare che una pubblicazione sarebbe eccessiva e lederebbe la protezione della personalità e il principio della presunzione d'innocenza. Inoltre, motivi d'indagine possono rendere inopportuna la pubblicazione. Il postulato Sandoz dev'essere pertanto tolto di ruolo.

2 Commento alle singole disposizioni

2.1 Titolo primo: Basi doganali

2.1.1 Capitolo 1: Disposizioni generali

Art. 1 Oggetto

Il presente disegno disciplina la sorveglianza e il controllo del traffico delle persone e delle merci attraverso il confine doganale e la riscossione di tributi doganali. Disciplina inoltre la riscossione di tributi esigibili in virtù di disposti di natura non doganale e l'adempimento di altri compiti, sempre che la loro esecuzione spetti all'Amministrazione delle dogane.

La legislazione doganale, branca del diritto amministrativo pubblico, comprende per principio e per tradizione tutte le norme intese a organizzare e applicare la riscossione dei dazi. Comprende inoltre tutti i principi generali del diritto amministrativo d'intervento e, in particolare, del diritto tributario (René Rhinow in Commentario vCost., art. 28 vCost., n. marg. 58).

Il fatto che nell'articolo 1 (lett. a-c) l'aspetto fiscale, ovvero la riscossione di dazi e altri tributi federali sul traffico delle merci attraverso la linea doganale, non occupi il primo posto nell'enumerazione degli obiettivi non ha solo carattere simbolico. Compito principale dell'Amministrazione delle dogane è sempre di più, per principio, quello di sorvegliare e controllare il traffico di merci e persone attraverso il confine doganale.

La causa risiede, da un lato, nell'eliminazione costante e progressiva dei dazi (cfr. il n. 1.1.1 sull'evoluzione del dazio), mentre dall'altro nel fatto che l'applicazione dei disposti di natura non doganale ha acquisito un'importanza sempre più grande a seguito della maggiore mobilità delle persone e dell'aumento del traffico di merci attraverso il confine doganale. Se il messaggio concernente la legge sulle dogane del 1924 aveva elencato solo 16 «disposti federali in materia fiscale e di polizia» (FF 1924 I 101, sunto), oggi ne esistono oltre 150 nel solo settore dei disposti di natura non doganale a cui si aggiungono gli obblighi provenienti dal diritto internazionale in base alle convenzioni internazionali concluse dal 1925 (v. art. 2).

Il disegno, quindi, deve assolvere più funzioni e diversi mandati costituzionali (cfr. n. 7).

Nell'articolo 1 lettera a, con le competenze previste negli articoli 100–109 e le disposizioni sull'assistenza amministrativa (art. 114 segg.) il disegno presenta nuove disposizioni formali per un'esecuzione completa dei compiti. In questo modo la posizione dell'Amministrazione delle dogane quale amministrazione d'intervento ai confini doganali sarà chiaramente rafforzata (funzione di punto di snodo). Incombe a essa la responsabilità di fornitrice di prestazioni per altri uffici dell'Amministrazione federale; essa diventa l'ufficio centrale della Confederazione per il traffico internazionale delle persone e delle merci.

La lettera d conferisce all'Amministrazione delle dogane gli strumenti giuridici necessari per poter eseguire compiti che le sono assegnati da normative di natura non doganale, , tra i quali:

- *riscossione di tributi*: imposta sul valore aggiunto sull'importazione di merci, imposta sugli oli minerali, imposta sugli autoveicoli, tassa sul traffico pesante e sulle strade nazionali, imposta sul tabacco e sulla birra, tributi sugli alcolici,
- *esecuzione di provvedimenti di economia e politica estera*: limitazioni e sorveglianza delle importazioni (in particolare protezione agricola) e delle esportazioni (p. es. appoggiando gli embarghi dell'ONU, sanzioni o provvedimenti di natura economica), regolamentazione autonoma in materia d'origine,
- *misure nell'ambito della protezione della popolazione e dell'ambiente*: controlli delle derrate alimentari e altre misure di protezione della salute, protezione degli animali, delle piante e delle specie, pesca, veleni e sostanze pericolose per l'ambiente, trasporto di merci pericolose, sostanze radioattive, controllo di metalli nobili, diritto della proprietà immateriale,

- *misure nell'ambito dell'assunzione di compiti di sicurezza e di polizia*: per esempio sicurezza internazionale, legislazione in materia di migrazione (esecuzione mediante il controllo di persone e di documenti d'identità nonché ricerche mirate), legislazione in materia di armi, oggetti esplosivi e pirotecnici, beni strategici, materiale bellico, norme sulla circolazione stradale, sostegno a governi e amministrazioni esteri nell'ambito dell'assistenza amministrativa e giudiziaria.

Art. 2 Diritto internazionale

Da quando, nel 1925, è stata emanata la legge sulle dogane, l'importanza del diritto doganale internazionale è molto aumentata. Già nel 1972 scrivevamo in un messaggio che «la dogana è sicuramente il campo giuridico in cui le convenzioni, le decisioni e le raccomandazioni internazionali esplicano il loro maggior influsso» (FF 1972 II 190). È una materia giuridica determinata come nessun'altra da uno stretto intreccio di disposizioni internazionali che la Svizzera deve osservare sia quando allestisce sia quando applica la normativa doganale nazionale (cfr. Remo Arpagaus, *Das schweizerisches Zollrecht*, p. 20, n. marg. 42 in: *Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR]*, Schweizerisches Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, Grundwerk 1999). Il diritto internazionale dev'essere rispettato quanto il diritto svizzero (art. 5 cpv. 4 Cost.). Se tra il diritto internazionale e quello nazionale insorge un conflitto, secondo il Tribunale federale lo si deve risolvere ricorrendo ai principi riconosciuti del diritto internazionale (DTF 125 II 417) che per la Svizzera sono vincolanti in quanto diritto internazionale consuetudinario o diritto degli accordi internazionali e, secondo la tradizione giuridica monistica, sono parte dell'ordinamento giuridico svizzero. Ai sensi della Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati (RS 0.111), la Svizzera è tenuta ad adempiere gli obblighi internazionali per essa vincolanti; non può appellarsi in particolare al proprio diritto interno per giustificare l'inadempimento di un trattato. Tali trattati internazionali, quindi, hanno la priorità rispetto al diritto nazionale e, di conseguenza, anche rispetto alle disposizioni della presente legge. Il capoverso 1 conferma questo principio.

Per la Svizzera le regole di diritto internazionale diventano – come detto – parte dell'ordinamento giuridico svizzero una volta entrate in vigore. Se sono sufficientemente esplicite per costituire la base di una decisione concreta, possono essere applicate direttamente (cfr. DTF 112 Ib 183). All'occorrenza sono necessarie però prescrizioni d'esecuzione integrative, della cui emanazione è responsabile il nostro Consiglio in virtù della sua competenza d'esecuzione iscritta nella Costituzione (art. 182 cpv. 2 in relazione all'art. 184 cpv. 1 Cost.; cfr. GAAC 51.58, 370). Il capoverso 2 conferma questa responsabilità a livello di legge per il settore specifico delle dogane, anche se disposizioni legislative importanti ai sensi dell'articolo 164 capoverso 1 Cost. devono continuare a essere emanate sotto forma di legge federale. La legge sulle dogane in vigore prevede già una disposizione simile (art. 142 cpv. 3 LD).

Art. 3 Territorio doganale, confine doganale e area di confine

A differenza dell'articolo 2 LD la nuova disposizione (come l'art. 3 CD) parte dal concetto di *territorio* doganale. Il confine doganale è definito, quindi, partendo dal territorio doganale (cpv. 4).

Il disegno non menziona direttamente né le enclavi doganali né l'enclave doganale di Samnaun.

L'istituzione di un'enclave doganale avviene mediante trattato internazionale (cfr. il trattato di unione doganale del 29 marzo 1923 concluso con il Principato del Liechtenstein [RS 0.631.112.514], il trattato del 23 novembre 1964 con la Repubblica federale tedesca sull'inclusione del Comune di Büsingen am Hochrhein nel territorio doganale svizzero [RS 0.631.112.136]) oppure in base al diritto consuetudinario internazionale. Così con l'Italia non esiste finora un disciplinamento a carattere internazionale sull'inclusione di Campione d'Italia nel territorio doganale svizzero.

Escludere zone limitrofe svizzere dal territorio doganale rimane di competenza del nostro Consiglio, che può quindi anche revocare l'esclusione. L'esclusione dal territorio doganale equivale alla rinuncia a riscuotere tributi doganali. L'Amministrazione delle dogane è tuttavia autorizzata a sorvegliare anche l'enclave e a effettuare controlli doganali. Nell'enclave si applicano i disposti di natura non doganale, sempreché essi stessi non escludano la propria applicazione.

Secondo l'articolo 2 capoverso 3 LD i distretti franchi (punti franchi e porti franchi) sono considerati come territorio doganale estero. Il disegno rinuncia a questa disposizione. Secondo il nuovo diritto (cfr. art. 62 segg.) i depositi franchi doganali non sono più territorio doganale estero, bensì parti del territorio doganale o locali in esso ubicati, sottoposti alla sorveglianza doganale e separati dal resto del territorio doganale, nei quali possono essere immagazzinate merci non immesse in libera pratica.

Nel disegno si rinuncia a una particolarità meno significativa dal punto di vista pratico: il corso della linea doganale sulle acque di frontiera non è più disciplinato in deroga al principio generale (cfr. art. 2 cpv. 5 LD, art. 1 OLD); anche in questo caso in futuro il confine politico costituirà la linea doganale.

Il termine «*area di confine*» non appare né nella legge sulle dogane o nell'ordinanza della legge sulle dogane né nel rimanente diritto federale. Di regola la legge sulle dogane impiega l'espressione «in vicinanza della linea doganale» (art. 8 cpv. 2, 30 cpv. 4, 76 n. 3, 89 e 102 cpv. 1 LD nonché art. 3 cpv. 3, 43, 54 e 135 cpv. 1 OLD). L'avamprogetto in consultazione definiva area di confine una striscia di terreno larga 30 km lungo il confine doganale. La definizione era paragonabile a quella dell'articolo 2 della *Bundesgrenzschutzgesetz* tedesca: «Der Grenzschutz umfasst im Grenzgebiet bis zu einer Tiefe von 30 Kilometern die Abwehr von Gefahren, die Sicherheit der Grenzen beeinträchtigen». Il disegno definisce ora l'area di confine soltanto come una striscia di terreno lungo il confine doganale. La sua larghezza non è più specificata, ma dev'essere fissata dal DFF d'intesa con i Cantoni di confine interessati. Con questa regolamentazione si tiene conto di un'esigenza dei Cantoni espressa durante la procedura di consultazione.

Art. 4 Fondi e costruzioni e impianti al confine doganale

La legge vigente dedica a questo argomento gli articoli 27 LD e 3 OLD. Il disciplinamento nuovo, più breve e più chiaro, obbliga i proprietari di fondi ad accettare le misure di sorveglianza. Per costruzioni nelle immediate vicinanze del confine doganale continua a essere necessaria un'autorizzazione.

Art. 5 Uffici doganali e impianti

La legge sulle dogane in vigore conosce gli uffici doganali sotto forma di uffici di confine e uffici interni (art. 134 cpv. 1 LD). Gli uffici di confine sono finanziati, salvo determinate eccezioni, dalla Confederazione. L'articolo 49 capoverso 1 LD obbligava le FFS a mettere gratuitamente a disposizione gli impianti e i locali occorrenti al servizio delle dogane. Più tardi l'articolo 46 della legge del 20 dicembre 1957 sulle ferrovie (Lferr; RS 742.101) aveva attribuito alle imprese ferroviarie il diritto a un'equa indennità; noi designiamo le prestazioni per le quali esiste il diritto all'indennità. In altri tipi di traffico la prassi non è unitaria (in parte con, in parte senza indennità). Gli esercenti di un aerodromo, per esempio, devono fornire grandi prestazioni (cfr. art. 14 ODNA). Altri disciplinamenti sono applicati agli uffici doganali dell'interno che possono essere istituiti dove interessi economici di ordine generale lo giustificano. La loro istituzione può essere subordinata alla condizione che il Comune in cui sono istituiti o gli enti interessati versino un contributo annuo adeguato per sovvenire alle spese del servizio. La Direzione generale delle dogane fissa l'ammontare del contributo caso per caso (art. 134 LD).

Il presente articolo cerca di chiarire la situazione. Oltre agli uffici di confine, la Confederazione deve ora allestire e finanziare gli uffici e gli impianti doganali necessari all'Amministrazione delle dogane per adempiere i suoi compiti. La Confederazione ha quindi l'obbligo di offrire a livello nazionale un'infrastruttura di base per gli impianti doganali. Con questa decisione di principio, l'Amministrazione delle dogane diventa più autonoma nelle sue azioni. Secondo le stime di quest'ultima, il chiarimento dell'attuale prassi non omogenea dovrebbe comportare costi supplementari annuali di circa 4 milioni di franchi, di cui circa 2,7 milioni di franchi per gli uffici doganali aeroportuali.

Chi non intende utilizzare l'offerta pubblica e preferisce beneficiare di un servizio a domicilio, può mettere a disposizione gratuitamente dell'Amministrazione delle dogane gli impianti e i locali necessari per la procedura d'imposizione, per quanto essa lo ritenga fattibile dal profilo amministrativo e dell'esercizio e adeguato dal profilo concettuale; in tal caso deve anche assumere i costi d'esercizio che l'Amministrazione delle dogane deve sostenere sul posto (cpv. 2). Se questi impianti e locali sono utilizzati anche per adempiere compiti doganali a favore di altre persone, l'Amministrazione delle dogane partecipa adeguatamente alle spese (cpv. 3).

Art. 6 Definizioni

Nell'articolo 4 il Codice doganale dispone di 24 definizioni significative per tutta la normativa in materia di dogane. Questo catalogo non è definitivo. Altre definizioni sono sparse nel Codice doganale (cfr. art. 84, 99, 114 cpv. 2, 145 cpv. 3, 166, 235). Inoltre il regolamento d'applicazione contiene numerose altre definizioni. Secondo Peter Witte (Zollkodex, Kommentar, Monaco 2002, art. 4 n. 1) alla normativa doganale della CE mancano in ogni caso ancora determinate definizioni. Come esempio cita quelle relative ai termini *merce*, *importazione* ed *esportazione*.

Nell'articolo 6 il disegno contiene definizioni che coprono più ambiti. Ulteriori definizioni sono descritte nei singoli capitoli e sezioni. A talune definizioni di concetti del Codice doganale si è rinunciato.

a. *Persona*

Persone fisiche e giuridiche sono concetti del diritto civile svizzero (art. 10 segg. e 52 segg. Codice civile svizzero, CC; RS 210). In base alla legislazione federale, in «un'associazione di persone sprovvista di personalità giuridica, ma avente capacità di agire» dovrebbero rientrare la società semplice (art. 530 segg. Codice delle obbligazioni, CO; RS 220), la società in nome collettivo e la società in accomandita (art. 552 segg. e 594 segg. CO). In futuro, questa terza categoria di persone dovrebbe consentire anche ad associazioni di persone sprovviste di personalità giuridica di operare in modo giuridicamente valido nell'ambito della normativa doganale. La disposizione è stata accolta appositamente per consentire ad associazioni di persone che si sono organizzate nel quadro di queste forme giuridiche del diritto civile di partecipare al traffico merci transfrontaliero. Con l'articolo 4 numero 1, il Codice doganale dispone di una disposizione dal tenore praticamente identico. Il disegno, come il Codice doganale, utilizza l'espressione «associazione di persone» per potersi differenziare meglio dall'«unione di persone organizzate corporativamente» quale persona giuridica (art. 52 segg. CC).

b.–d. *Merci*

La lettera b stabilisce che le merci ai sensi della presente legge sono tutte quelle contemplate come tali dalla legge sulla tariffa delle dogane. Il disegno stesso non fornisce alcuna definizione di merce, come pure il Codice doganale. Che nelle leggi in materia doganale si rinunci, di norma, a definire il termine «merce», dovrebbe dipendere dal fatto che il risultato non sarebbe convincente. Persino ricollegarsi al concetto, presente nel diritto civile, di «cosa» non è di grande aiuto, dato che definire tutte le merci con il termine di oggetti mobili come «cose corporee che per loro natura sono mobili» (art. 713 CC) risulta impraticabile già per quanto riguarda la corrente elettrica – indubbiamente non corporea. Complica le cose il fatto che le merci esistono essenzialmente negli stati d'aggregazione solido, liquido e gassoso; in queste due ultime forme, inoltre, le sostanze assumono carattere di merce solo dopo essere state versate in recipienti. Per i motivi summenzionati il disegno rinuncia a una definizione autonoma e rinvia alla legge sulla tariffa delle dogane. In questo modo, vi è la certezza che tutto quanto è compreso nella nomenclatura delle merci, ovvero è rilevante per la tariffa delle dogane, è considerato merce.

Secondo la lettera c, la definizione di merci in libera pratica è utilizzata con lo stesso significato di merci svizzere. Quando si parla di merci svizzere, secondo l'uso linguistico generale s'intendono merci del territorio doganale svizzero, quindi merci sdoganate, e non esclusivamente merci di origine svizzera. La lettera d rappresenta il concetto correlativo: per merci non immesse in libera pratica si intendono merci estere o merci tassate per l'esportazione e non in particolare merci di origine estera. In entrambi i casi si tratta di merci non sdoganate. I concetti sono definiti così perché sono utilizzati in questo senso in numerosi disposti di natura non doganale.

e. *Tributi*

Sotto la definizione di *tributo* il disegno riunisce i tributi doganali (art. 1 lett. b) e i tributi esigibili in virtù di disposti di natura non doganale (art. 1 lett. c e art. 90).

f. *Tributi doganali*

La definizione *tributo doganale* è introdotta nella legislazione doganale svizzera. Il titolo prima degli articoli 21–24 LD è «Dazi». La parola «tasse» si trova soltanto nel

titolo successivo, prima degli articoli 25–26 LD che disciplinano la riscossione di tasse doganali e altre secondo disposti di natura non doganale. Ernst Blumenstein (Schweizerisches Zollrecht, Berna 1931, pp. 2 e 98) ricorda che la definizione *tributi doganali* comprende spesso anche gli altri tributi che l'Amministrazione delle dogane riscuote in quanto – alla stessa stregua dei dazi – sono oggetto dell'obbligo di pagamento doganale (cfr. art. 10 LD).

Nel presente disegno la definizione *tributo doganale* è impiegata in modo più preciso. Sono considerati tributi doganali solo i dazi all'importazione e i dazi all'esportazione. Come tributi doganali oggi contano ancora soltanto i dazi all'importazione. Non si può però prescindere dal citare i dazi all'esportazione finché appaiono ancora negli articoli 1 e 5 LTD. Per quanto riguarda gli altri tributi esigibili secondo la legislazione vigente in materia doganale, si devono prendere in considerazione soprattutto le tasse propriamente doganali. Alcune tasse, come la tassa di statistica, sono state però nel frattempo eliminate o lo saranno con il presente disegno (tassa di deposito secondo l'art. 88 cpv. 3 OLD). Oggi le *tasse doganali* sono riscosse ancora solo per prestazioni ufficiali particolari e per l'utilizzazione di impianti ed equipaggiamenti (art. 5, cfr. art. 25 LD). Il disegno include ora i tributi in un articolo separato (art. 89). Non sono più menzionati i costi e le spese, dal momento che secondo i principi generali di diritto amministrativo rientrano anch'essi nella definizione di tributi.

g.-i. Importazione, esportazione, transito

Il Codice doganale non definisce queste nozioni (cfr. introduzione all'art. 6). Utilizza in questo contesto per l'atto materiale dell'importazione della merce la nozione di introduzione nel territorio e, per l'aspetto giuridico, dell'importazione della merce (il cosiddetto regime doganale) la nozione di trasporto in un regime doganale – per esempio il trasporto in libera pratica. L'articolo 37 CD disciplina per esempio il destino delle merci dal momento dell'introduzione nel territorio doganale della CE fino al momento in cui riceve una destinazione secondo il diritto doganale (art. 4 n. 15 e 16). Il presente disegno riprende questa concezione e limita la validità dei concetti di importazione, esportazione e transito al loro aspetto legale, in particolare alla destinazione secondo il diritto doganale. In questo senso designa l'atto materiale del trasporto di una merce nel territorio doganale con introduzione, il trasporto giuridico di una merce in libera pratica secondo il diritto doganale come *importazione* e il trasporto di merci in territorio doganale estero come *esportazione*. Queste definizioni generali corrispondono all'uso linguistico corrente (per quanto concerne le ripercussioni sui disposti di natura non doganale cfr. commento dell'art. 131).

L'espressione *transito* non è definita nel Codice doganale, ma anche secondo quest'ultimo per transito s'intende l'introduzione di merci nel territorio doganale e la conclusiva asportazione delle stesse fuori dal territorio doganale (cfr. p. es. art. 37, 182 e 183 CD) o, in breve, il trasporto di merci attraverso il territorio doganale. Questa nozione continua a essere utilizzata nel disegno (cfr. anche art. 49 cpv. 1) perché è comprensibile da tutti e figura in numerosi disposti di natura non doganale.

2.1.2

Capitolo 2: Obbligo doganale e basi della riscossione del dazio

2.1.2.1

Sezione 1: Obbligo doganale per le merci

Art. 7 Principio

Tutte le merci importate o esportate sono soggette all'obbligo doganale, ovvero per esse è necessario adempiere l'obbligo doganale.

Il principio dell'*obbligo doganale generale* delle merci è noto da sempre alla legislazione doganale svizzera, anche se non è menzionato esplicitamente nell'attuale legge sulle dogane. La legge sulle dogane disciplina invece le eccezioni dall'obbligo doganale generale. La legge menziona espressamente il traffico di merci *esente da dazio* (art. 14 e 15 LD) e quello *agevolato* (art. 16–18 LD). La definizione dell'*obbligo doganale generale* è descritta invece nell'articolo 1 LTD ed è riconosciuta anche dalla giurisprudenza: «Nella legislazione doganale svizzera (art. 1 LTD) vige il principio dell'obbligo doganale generale. In base ad esso ogni importazione di merci fa nascere un credito doganale sempreché una legge o una convenzione internazionale non motivino espressamente una decisione.» (Decisione della Commissione federale di ricorso in materia doganale [CRD] del 18 marzo 1960, Entscheide ZRK 1959, p. 156).

Nella legge sulle dogane è particolarmente importante l'obbligo soggettivo delle persone, che sono in relazione con il traffico merci attraverso il confine doganale. Esso è disciplinato con la nozione di *obbligo doganale*, che include sia l'obbligo della denuncia doganale sia quello del pagamento doganale (art. 1, 6–9, 10–13 LD).

Il disegno instaura un disciplinamento più uniforme. Il capitolo concernente l'obbligo doganale e le basi di riscossione del dazio inizia con il principio dell'obbligo doganale generale (art. 7) e disciplina in seguito le singole esenzioni (art. 8–17). Si è seguito l'uso del linguaggio comune: «obbligo doganale» significa l'obbligo legale soggettivo di pagare i dazi mentre il termine «soggetto all'obbligo doganale» può significare sia «obbligato per legge a pagare dazi» che «soggetto allo sdoganamento».

Secondo l'articolo 7 *merce soggetta all'obbligo doganale* significa che la merce è soggetta allo sdoganamento (cfr. anche le definizioni «reddito e sostanza soggetti all'imposta»). Tutte le merci devono pertanto essere sdoganate secondo le disposizioni della presente legge e di quella della legge sulla tariffa delle dogane. Si ricorda che già la legge in vigore impiega in alcuni punti la definizione di «merce soggetta a dazio» (cfr. gli art. 18, 36, 74 LD).

Art. 8 Merci in franchigia di dazio

Il vigente articolo 14 LD elenca i motivi di esenzione dai tributi doganali in 24 numeri, senza però riuscire a essere esaustivo. Si prevedeva di affidare al nostro Consiglio la competenza di determinare i casi di esenzione. Anche nel Codice doganale della CE il Consiglio stabilisce questi casi «deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione» (art. 184 CD). In diversi settori, sul piano internazionale sussiste ampio accordo in merito alle merci da dichiarare in franchigia di dazio; ne fa cenno il disegno con l'espressione «secondo l'uso internazionale».

Era inoltre previsto di disciplinare altri dettagli concernenti il traffico di merci in franchigia di dazio nell'ordinanza della legge sulle dogane (cfr. art. 9 segg. OLD).

Nella redazione del presente disegno ci si è tuttavia accorti che non si poteva trovare una soluzione soddisfacente sotto forma di clausola generale in grado di soddisfare l'articolo 164 Cost. e i principi legislativi che ne derivano. Con la presente disposizione si è infine trovata una regolamentazione che da un lato è sufficientemente concreta a livello legislativo e dall'altro lascia al Consiglio federale un certo margine per completarla.

Queste disposizioni non comportano una modifica della prassi. Il capoverso 1 stabilisce quali merci possono essere introdotte esenti da dazio nel territorio doganale. Il capoverso 2 accorda al Consiglio federale la competenza di dichiarare esenti da dazio altre merci ai sensi delle lettere a-m. La legge sulla tariffa delle dogane menziona inoltre altri motivi di esenzione.

Art. 9 Ammissione temporanea di merci

Finora il trattamento con carta di passo era limitato alle merci menzionate negli articoli 15 e 17 LD. Questi articoli e le disposizioni d'esecuzione relative contengono un'enumerazione (cfr. art. 103–110 OLD con 12 pagine di tabelle).

Il disegno stabilisce, con una regola generale nel capoverso 1, che il Consiglio federale può prevedere l'esenzione parziale o integrale dai tributi doganali all'importazione di merci estere destinate all'ammissione temporanea in territorio doganale o di merci svizzere dopo l'ammissione temporanea in territorio doganale estero. Spetta parimenti al Consiglio federale determinare mediante ordinanza quali siano esattamente le condizioni per l'esenzione dai tributi doganali (cpv. 2).

Per motivi economici o per altri motivi di politica commerciale (p. es. con Stati che non accordano la reciprocità), il nostro Consiglio può escludere la procedura relativa all'ammissione temporanea, ridurla a una durata limitata oppure subordinarla a un permesso (cpv. 3). L'articolo 143 CD definisce quest'operazione come «ammissione temporanea in esonero parziale dai dazi all'importazione». Tale possibilità non esisteva ancora nel diritto svizzero (cfr. FF 1994 II 10), ma corrisponde da tempo a un bisogno, in particolare per quanto riguarda l'ammissione di attrezzature edili estere in Svizzera.

Art. 10 e 12 Merci svizzere ed estere di ritorno

A differenza dell'articolo 16 LD, il disegno tratta le merci svizzere ed estere di ritorno (merci che, dopo lo sdoganamento, sono rinviate nel Paese d'origine) in due articoli separati per motivi di chiarezza. Le scadenze, menzionate finora solo nell'articolo 38 OLD, sono ora disciplinate a livello di legge. Merci svizzere di ritorno non devono più essere rispedite «allo speditore in Svizzera», bensì solo «reimportate intatte». Una merce è considerata intatta se è stata utilizzata all'estero solo a un determinato scopo. Dato che in tal modo è più complicato provare il diritto all'esenzione del dazio, sembra più adeguato prevedere in casi come questi un termine di reimportazione di cinque anni. Se la merce, invece, ritorna allo speditore originario, la reimportazione in franchigia di dazio non è legata ad alcuna scadenza.

Per merci rispedito all'estero (merci estere di ritorno) il dazio all'importazione è rimborsato solo in presenza di determinati motivi (rifiuto d'accettazione del destinatario, rescissione del contratto o invendibilità).

Con «rescissione del contratto» possono essere intesi anche contratti diversi da quello d'alienazione, cosa che consente un certo ampliamento delle competenze in materia di merci denominate «quasi di ritorno». L'articolo 11 capoverso 3 menziona come motivo di rinvio la circostanza per cui certe merci «non possono essere messe in circolazione in base al diritto svizzero» (p. es.: alimenti pericolosi per la salute, veicoli che non corrispondono alle prescrizioni di ammissione svizzere di polizia).

Qualche volta la riesportazione di tali merci comporta spese elevate; le spese di riespazione possono risultare persino superiori al valore complessivo della merce. In casi simili, nella prassi corrente è stata autorizzata in Svizzera anche la distruzione della merce, segnatamente nel caso di derrate alimentari provenienti dall'estero la cui data di scadenza era superata. Il versamento di rimborsi, tuttavia, in casi come questi può significare che l'importatore interessato si trovi in una situazione migliore rispetto a un importatore che, servendosi di merci provenienti dall'estero, produca le derrate alimentari in Svizzera e, nel caso vengano distrutte, non può più avanzare nessun diritto al rimborso. In questi casi potremo disciplinare in quale misura concedere rimborso e franchigia di dazio per merci che, invece di essere riesportate, vengono distrutte su richiesta nel territorio doganale.

Art. 12 e 13 Traffico di perfezionamento attivo e passivo

Per perfezionamento s'intendono generalmente processi lavorativi di tipo meccanico o chimico. Si tratta della lavorazione o della trasformazione di una merce. La lavorazione si distingue dalla trasformazione in quanto non genera cambiamenti di rilievo nella merce, che mantiene le sue caratteristiche essenziali: i prodotti lavorati, infatti, sono individuali e le loro caratteristiche principali rimangono inalterate. La trasformazione comporta, per contro, il cambiamento di queste caratteristiche in modo che la merce conserva solo la sua sostanza, ma non le sue specificità. Il traffico di riparazione continuerà a rientrare nel traffico di perfezionamento, com'è accaduto finora. I regimi doganali relativi alle presenti disposizioni sono disciplinati negli articoli 59 e 60.

Il diritto CE (cfr. art. 114 cpv. 2 lett. c CD) riassume nel concetto di perfezionamento tre procedimenti classici: lavorazione, trasformazione e riparazione di merci. Il termine *lavorazione* sottintende anche processi quali *confezionamento* e *imbottigliamento*. Comprende inoltre anche casi speciali come *montaggio*, *assemblaggio* e *adattamento ad altre merci*. Finora nella legislazione doganale svizzera questi processi rientravano in parte nella voce traffico con carta di passo; adesso faranno parte anche del concetto di lavorazione.

Il diritto vigente tratta il traffico di perfezionamento nell'articolo 17 LD. Quest'ultimo è stato modificato in relazione all'adattamento di alcune prescrizioni reso necessario dall'Uruguay-Round del GATT. Contemporaneamente il traffico di modificazione disciplinato nell'articolo 20 LD è stato inserito nell'articolo 17 LD. Circa la motivazione delle modifiche apportate si rimanda al messaggio (FF 1994 IV 985 segg.).

La ripartizione del traffico di perfezionamento in due articoli è necessaria perché i disciplinamenti non sono più del tutto identici. Il traffico di perfezionamento passivo, inoltre, dev'essere regolato in modo più liberale nelle prescrizioni d'esecuzione.

Diversamente che nell'articolo 17 LD, il disegno designa come autorità l'Amministrazione delle dogane (art. 12 cpv. 1 e 13 cpv. 1). Il riordinamento di questa competenza decisionale avviene al livello appropriato. Il capoverso 4 stabilisce inoltre che il nostro Consiglio disciplini in che misura la restituzione, la riduzione o la franchigia sono accordate per le merci che non vengono riesportate o reimportate ma, a richiesta, sono distrutte nel territorio doganale o nel territorio estero doganale.

La concessione della riduzione dei tributi doganali o della franchigia doganale nel traffico di perfezionamento attivo e passivo continua a essere collegata alla condizione che speciali interessi dell'economia, in particolare il mantenimento della competitività a livello internazionale, lo esigano e che nessun interesse preponderante vi si opponga (cfr. art. 17 LD). Il Codice doganale contiene una disposizione analoga nell'articolo 148 lettera c.

Un'importante disposizione per quanto concerne il traffico di perfezionamento passivo è data dall'articolo 13 capoverso 3, il quale afferma che il Consiglio federale può prevedere un'altra base di calcolo per i tributi doganali se il calcolo del dazio secondo l'eccedenza di peso non riesce a misurare il valore aggiunto del perfezionamento. Se ad esempio vengono cambiate parti di una merce all'estero per riparazione (perfezionamento passivo) e la merce è successivamente riportata in Svizzera, non si osserva alcuna eccedenza di peso. Il lavoro svolto deve tuttavia essere tassato. In questo caso l'autorità di tassazione deve avere un'altra possibilità per calcolare il valore aggiunto dovuto al perfezionamento, per esempio includendo l'indennità pagata per la riparazione.

Art. 14 Agevolazioni doganali per le merci in base allo scopo d'impiego

Questo articolo corrisponde all'articolo 18 LD intitolato «Applicazione del dazio secondo l'uso della merce». L'espressione «Agevolezze del traffico», un po' ambigua, con la quale la LD riunisce gli articoli 16–18, non è più utilizzata. Nel Codice doganale il trattamento tariffario favorevole è disciplinato negli articoli 21 e 82.

Merci assoggettate ad aliquote di dazio differenziate secondo l'impiego hanno una grande importanza nell'economia. Gli strumenti atti ad assicurare che la merce sdoganata a un'aliquota più bassa non sia impiegata a uno scopo non ammesso sono la denaturazione (ovvero rendere inutilizzabile per un determinato scopo), l'impegno circa l'uso e la prova dell'uso.

Il trattamento differenziato è previsto nella tariffa delle dogane, nell'ordinanza del 20 settembre 1999 sulle agevolazioni doganali (RS 631.146.31) oppure in altri atti legislativi (p. es. nell'ordinanza del 20 maggio 1996 concernente la restituzione dei dazi riscossi sugli alimenti per animali di giardini zoologici, di laboratorio e altri; RS 631.147.1). Il diritto vigente attribuisce questa competenza al nostro Consiglio che l'ha però già delegata al DFF con decreto federale del 21 luglio 1942 (RS 631.146.3). Da allora il Dipartimento adegua costantemente l'ordinanza sulle agevolazioni doganali ai bisogni. È quindi giustificato che il legislatore confermi la delega di competenza, che esiste già da oltre 50 anni, al DFF (cpv. 2).

Il capoverso 3 modifica la prassi attuale: il DFF non sarà più responsabile di adeguare le aliquote di dazio bensì, nei casi menzionati, la Direzione generale delle dogane. Spostando le competenze s'intende sgravare il Dipartimento dai lavori di routine. Per le aliquote di dazio in questione, l'articolo 20 capoverso 5 della legge federale

del 29 aprile 1998 sull'agricoltura (LAgr; RS 910.1) prevede una simile delega legislativa all'Ufficio federale dell'agricoltura.

Con il capoverso 4 è ammesso ora nella legge l'obbligo per chiunque intende utilizzare o cedere successivamente merci tassate per usi soggetti a dazi più elevati di prima di consegnare una nuova dichiarazione doganale e pagare la differenza dei tributi doganali. Il vigente articolo 18 LD non si esprime in merito a casi simili. La Commissione federale di ricorso in materia doganale ha però sempre affermato l'obbligo di corrispondere il tributo, fondandolo sull'articolo 40 capoverso 4 OLD. Il capoverso 3 intende ora chiarire questo punto. Se si scopre a posteriori che una merce è stata utilizzata o ceduta senza una nuova dichiarazione doganale per usi soggetti a dazi più elevati, la differenza tra i tributi dev'essere versata successivamente e, di regola, sarà necessario avviare un procedimento penale (cfr. in merito anche l'art. 69 lett. c).

Il capoverso 5 disciplina invece i casi in cui le merci tassate sono utilizzate o cedute successivamente per usi soggetti a dazi meno elevati. Il DFF definisce mediante ordinanza in quali casi si può far valere la differenza dei tributi doganali. Il Dipartimento disciplina anche i termini di perenzione.

Art. 15 Prodotti agricoli

Prodotti agricoli per i quali esistono disciplinamenti relativi all'importazione sono importati spesso in quantità troppo elevate «nel periodo libero» (a: nel periodo per il quale nella LTD non è fissata alcuna aliquota di dazio fuori del contingente [ADFC]; b: nel periodo per il quale l'Ufficio federale ha stabilito, nel periodo amministrato, ancora una fase per importare all'aliquota di dazio del contingente [ADC]) (cfr. art. 4 dell'ordinanza del 7 dicembre 1998 concernente l'importazione e l'esportazione di verdura, frutta e prodotti della floricoltura [OIEVFF; RS 916.121.10]). Se allo scadere del periodo libero o all'inizio della fase amministrata esistono ancora in commercio scorte di merci importate all'aliquota di dazio dei contingenti, occorre presentare una nuova dichiarazione doganale e pagare a posteriori la differenza di dazio tra l'aliquota di dazio del contingente e quella fuori del contingente. In questo modo s'intende impedire che siano aggirati i disciplinamenti relativi all'importazione.

Fanno eccezione le scorte di merci che, alla scadenza del periodo prestabilito, possono essere computate su un contingente tariffale personale sempreché il nostro Consiglio lo preveda (cpv. 2).

Art. 16 Mercì del traffico turistico

La legge sulle dogane in vigore conosce la *zona economica* (art. 28 LD) e, come tipi di traffico particolari, il *traffico viaggiatori* (art. 48 LD) e il *traffico di confine* (art. 8 e 58 LD).

La zona economica è un territorio che si estende per 10 chilometri da entrambi i lati dalla linea doganale, nel quale sussiste per principio la sovranità doganale e la cui esistenza aveva finora il solo scopo di istituire determinate agevolazioni doganali per i suoi abitanti (cfr. art. 43, Traffico nella zona di confine).

Con il termine *traffico viaggiatori* la legge sulle dogane intende il passaggio del confine da parte di persone che non abitano nella zona economica estera o svizzera e che non portano con sé merci destinate alla commercializzazione. In base ai venti

articoli 14 numero 6 e 48 capoverso 3 LD, il Consiglio federale può prevedere agevolazioni per qualsiasi tributo riscosso dall'Amministrazione delle dogane nel traffico viaggiatori in virtù della legislazione doganale o di altre prescrizioni, per quanto concerne l'assoggettamento ai tributi, come pure operazioni doganali; in particolare può stabilire aliquote globali concernenti più tributi o rinunciare alla riscossione di singoli tributi. Può stabilire un limite di franchigia per tutti i tributi o per alcuni di essi oppure autorizzare operazioni intermedie di sdoganamento senza documento doganale e senza garanzia per il pagamento dei tributi.

Da diverso tempo la Direzione generale delle dogane intendeva equiparare le tolleranze nel traffico passeggeri e di confine, ovvero adeguare la quantità di merci ammesse in franchigia nel traffico di confine al traffico viaggiatori (più elevato). All'atto pratico, infatti, differenziare i due tipi di traffico finora ha creato problemi. Da un lato la maggiore mobilità della popolazione non consente quasi più di diversificare in modo efficace e rapido i due tipi di traffico. Dall'altro limitarsi a chiedere la provenienza, la meta del viaggio, la durata della permanenza ecc. non basta più; i viaggiatori sanno molto bene, infatti, quale tipo di traffico è per loro più vantaggioso.

Abbiamo perciò deciso di abrogare il nostro decreto del 9 maggio 1967 concernente le agevolazioni tributarie nel traffico viaggiatori e di mettere in vigore per il 1° marzo 2002 l'ordinanza del 30 gennaio 2002 sul traffico viaggiatori (RS 631.251.1). Il DFF ha dal canto suo messo in vigore per il 1° marzo l'ordinanza del 1° febbraio 2002 concernente la tariffa doganale per il traffico viaggiatori (RS 631.251.11). Entrambe le ordinanze anticipano l'orientamento del presente disegno.

Il disegno riassume ora i due tipi di traffico sotto il termine «traffico turistico» e li ridefinisce; rimangono esclusi il traffico rurale di confine e il traffico di mercato, presentati ancora entrambi come traffico nella zona di confine (art. 43). Rimpiazzando la definizione «traffico viaggiatori» con «traffico turistico» si tiene conto della terminologia più recente in uso nel diritto comunitario (art. 38 cpv. 4 CD).

Il disegno disciplina con l'articolo 16 l'assoggettamento al dazio delle merci nel traffico turistico e con l'articolo 42 capoverso 1 lettera b le possibili semplificazioni nella procedura d'imposizione. L'articolo 16 capoverso 1 va inoltre al di là del disciplinamento attuale. Il Consiglio federale può decretare la franchigia di dazio totale per le merci del traffico turistico e può inoltre stabilire aliquote forfetarie applicabili a più tributi o a diverse merci. Le singole quantità di merci ammesse in franchigia continuano a essere stabilite a livello di ordinanza.

Art. 17 Spacci franchi; deposito di scorte di merci destinate ai ristoranti di bordo e agli spacci franchi

La legge sulle dogane in vigore non contiene disposizioni analoghe. Finora gli spacci franchi erano previsti soltanto nell'articolo 59 ODNA. Questa disposizione, lievemente abbreviata, è ripresa nella legge che, invece, non elenca le merci che possono essere vendute negli spacci franchi. Disposizioni pertinenti si trovano già oggi a livello di ordinanza (art. 59 ODNA).

La competenza di costituire scorte di merci non sdoganate per l'approvvigionamento dei propri ristoranti di bordo non è più riservata alle compagnie di navigazione aerea. In futuro anche altre imprese potranno occuparsi di catering. I disciplinamenti relativi alle competenze rimangono gli stessi (a livello di Dipartimento per l'eser-

cizio di spacci franchi, a livello di Amministrazione delle dogane [oggi: Direzione generale delle dogane] per il deposito di scorte di merci non sdoganate per l'approvvigionamento dei ristoranti di bordo e degli spacci franchi).

2.1.2.2 Sezione 2: Basi della riscossione del dazio doganale

Il contenuto di entrambi gli articoli 18 e 19 corrisponde agli articoli 21–26 LD sulla «Fissazione dei diritti doganali».

Art. 18 Basi dell'imposizione doganale

Il dazio è un tributo di diritto pubblico riscosso dallo Stato, in virtù della sua sovranità territoriale, sul traffico transfrontaliero di beni economici. Oggetto d'imposta è il processo economico dell'importazione o dell'esportazione della merce attraverso il confine doganale e non per esempio la merce importata o esportata come tale. Per poter fissare i dazi o altri tributi, l'amministrazione d'esecuzione deve stabilire la fattispecie, rilevante giuridicamente. Svolgere un'attività ufficiale di questo tipo richiede un enorme dispendio di tempo e può rallentare notevolmente il traffico di persone e merci attraverso il confine doganale.

La legge sulle dogane in vigore, perciò – sulla scia di una tradizione della legislazione doganale che ne ha confermato la validità – obbliga i contribuenti a prendere tutte le misure affinché le merci importate o esportate attraverso i confini doganali siano dichiarate correttamente alle autorità doganali. La normativa doganale pone esigenze elevate ai contribuenti; si richiede loro, segnatamente, una dichiarazione completa ed esatta della merce.

Anche il disegno si riallaccia a questi principi utilizzando, però, nuove definizioni. La dichiarazione doganale costituisce la base dell'imposizione, sempre che essa non venga rettificata dall'ufficio doganale. Le merci non dichiarate sono tassate d'ufficio (cpv. 3). Il disegno parte anche dall'obbligo che tutte le merci introdotte nel territorio doganale devono essere presentate all'ufficio doganale più vicino (art. 21) e dichiarate per l'imposizione doganale (art. 25). Sono fatte salve le disposizioni procedurali speciali (art. 42 segg.) secondo le quali sono possibili deroghe dalla procedura generale a fini semplificativi.

La dichiarazione doganale è una *manifestazione di volontà* giuridicamente rilevante: emettendola si esprime una determinata intenzione. Mediante la dichiarazione doganale, però, si comunicano anche particolari inerenti alla merce, soprattutto quando è in forma scritta. La dichiarazione doganale, quindi, è anche una *manifestazione di conoscenza*.

Art. 19 Calcolo del dazio

Il capoverso 1 menziona i momenti determinanti per calcolare il dazio. Vi sono riassunte le condizioni temporali stabilite nei vigenti articoli 21 capoverso 2 e 23 LD. La lettera a si riallaccia al fatto costitutivo che dev'essere stabilito per primo in vista dell'applicazione del diritto: si tratta della natura, della quantità e dello stato della merce nel momento in cui viene dichiarata all'ufficio doganale. La lettera b disciplina le norme giuridiche applicabili per calcolare il dazio del fatto costitutivo

rilevato: si tratta delle aliquote di dazio e delle basi di calcolo in vigore nel momento in cui sorge l'obbligazione doganale (cfr. art. 68).

I momenti determinanti secondo le lettere a e b non sono contemporanei se l'ufficio doganale ha accettato la dichiarazione doganale prima dell'introduzione della merce (art. 69 lett. b).

Non sono state riprese le disposizioni sulla «Classificazione» (art. 22 LD). Il Consiglio federale non emana più decisioni in merito all'assegnazione relative a merci non menzionate nella tariffa delle dogane. Tali disposizioni sono diventate prive d'oggetto in forza delle convenzioni internazionali sulla nomenclatura (sistema armonizzato, nomenclatura combinata della CE).

I capoversi 2 e 3 risolvono i casi in cui la dichiarazione doganale è insufficiente, affinché il fisco possa comunque tassare le merci. Si tratta di disciplinamenti sussidiari: per esempio, le merci possono essere tassate all'aliquota più elevata applicabile al loro genere se non è possibile rispettare la dichiarazione doganale all'emittente (cpv. 2) oppure se, nonostante l'esortazione, la dichiarazione non contiene dati sufficienti sulla quantità di ciascuna delle merci cosicché risulta impossibile effettuare un'imposizione differenziata (cpv. 3).

In questi casi, non essendovi diritto a una visita delle merci (art. 18 cpv. 1 in relazione all'art. 36 cpv. 1), non esiste nemmeno alcun diritto a una visita integrale da parte dell'Amministrazione delle dogane, come previsto nell'articolo 37 capoverso 1.

Art. 20 Informazioni in materia di tariffa e di origine

I disciplinamenti del diritto amministrativo generale sul carattere vincolante delle informazioni ufficiali necessitano di essere precisati e concretizzati nella legge sulle dogane in relazione alle informazioni in materia di tariffa e di origine. Oggi il rilascio di informazioni tariffali è disciplinato in modo rudimentale nell'articolo 22 capoverso 4 LD e più dettagliatamente nell'articolo 8 OLD. Tuttavia le informazioni tariffali hanno una tale importanza giuridica che devono essere disciplinate nella legge stessa e non più nell'ordinanza.

L'articolo 20 del disegno poggia sull'articolo 12 CD che conosce l'istituzione giuridica dell'informazione tariffaria vincolante. Quest'ultima ha la funzione di disciplinare la classificazione delle merci nella nomenclatura doganale in modo unitario per tutta la CE.

L'informazione tariffale vincolante è uno strumento per ottenere in anticipo un'informazione affidabile sulla tariffazione di una determinata merce. In ambito economico serve per poter calcolare la conclusione di affari d'importazione e d'esportazione su una base sicura. L'informazione tariffale vincolante è vantaggiosa anche per l'amministrazione, che in questi casi può risparmiarsi la ripetuta classificazione nella nomenclatura doganale. L'articolo 20 intende chiarire a priori quando e in quale misura la legittima aspettativa è garantita nel caso di informazioni tariffali scritte.

Dal capoverso 1 risulta, quindi, che solo le informazioni scritte in materia di tariffa e di origine possono essere vincolanti. Informazioni in materia di tariffa e di origine rilasciate verbalmente continuano a non essere vincolanti (cfr. art. 32 LD e art. 8 cpv. 7 OLD). Quest'interpretazione corrisponde a una giurisprudenza, costante negli anni, della Commissione federale di ricorso in materia doganale (sentenza della CRD del 13 dicembre 1994, decisioni della CRD 1994 p. 87). Secondo il capover-

so 2, l'effetto vincolante dura sei anni per quanto concerne la classificazione tariffale, per analogia al disciplinamento del Codice doganale, e a tre anni per quanto riguarda le informazioni sull'origine preferenziale delle merci. Occorre osservare che l'informazione si riferisce all'inserimento della merce nella nomenclatura (quindi non al dazio doganale o al trattamento preferenziale). Ai fini di una maggiore chiarezza, il capoverso 3 enuncia i casi in cui non vi è effetto vincolante. I capoversi 4 e 5 disciplinano quando un'informazione perde il suo carattere vincolante o quando l'Amministrazione delle dogane può revocarla.

2.2 Titolo secondo: Procedura d'imposizione doganale

2.2.1 Struttura della procedura d'imposizione doganale

Il titolo secondo sulla procedura d'imposizione doganale corrisponde, nella legge sulle dogane in vigore, al capo secondo sulle operazioni doganali, che contiene disposizioni sul pagamento del dazio, sugli accordi procedurali, sulla violazione delle prescrizioni doganali, sulla protezione giuridica e sul pagamento del dazio.

Il disegno riprende per principio le definizioni del Codice doganale per configurare la procedura d'imposizione doganale. Questa soluzione comporta vantaggi per l'applicazione del diritto in Svizzera e nella CE e libera anche dalla necessità di innestare sulle vecchie definizioni svizzere i nuovi contenuti del diritto CE, cosa che facilita notevolmente l'introduzione della nuova normativa doganale in particolare nel lavoro quotidiano in dogana. Tuttavia un'importante eccezione è costituita dalla definizione «operazioni doganali», sostituita dal titolo «procedura d'imposizione doganale», ma riutilizzata allo stesso tempo con un nuovo significato, analogamente al Codice doganale, per i singoli regimi doganali (art. 47 segg.).

La procedura d'imposizione doganale mira ad adempiere la sua funzione principale, ovvero riscuotere correttamente il dazio. Allo stesso tempo serve anche ad applicare pienamente tutti i disposti che l'Amministrazione delle dogane deve eseguire in ogni caso concreto di importazione di una merce o di entrata di una persona in Svizzera. Ne fanno parte i provvedimenti necessari a sorvegliare e controllare il traffico delle persone e delle merci attraverso il confine doganale.

A tal fine il legislatore mette a disposizione diversi strumenti: la sorveglianza del traffico merci (cap. 1), l'imposizione (cap. 2), la possibilità di semplificare o di adeguare la procedura d'imposizione alle esigenze individuali (cap. 3) e i singoli regimi doganali secondo i quali si svolge la procedura d'imposizione doganale (cap. 4).

Per consentire alle autorità doganali di espletare i propri compiti, all'interno della procedura d'imposizione doganale il legislatore impone agli attori del settore doganale tutta una serie di obblighi procedurali, per il cui adempimento le autorità doganali possono comminare sanzioni e la cui trascuranza o violazione possono essere sanzionate penalmente. Infine, merita attenzione il fatto che, secondo l'articolo 3 lettera e della legge sulla procedura amministrativa (PA; RS 172.021), quest'ultima non si applica alla procedura dello sdoganamento.

2.2.2

Le definizioni obbligo doganale, obbligo della denuncia doganale e obbligo di pagare il dazio

Come esposto precedentemente nell'articolo 7, la legge sulle dogane in vigore impiega nel suo articolo 1 la definizione «obbligo doganale». Di conseguenza «chiunque varca la linea doganale svizzera o trasporta merci attraverso la stessa deve osservare le prescrizioni della legislazione doganale». «Gli obblighi doganali consistono nell'osservanza delle prescrizioni concernenti il traffico attraverso il confine (*obbligo della denuncia doganale*) e nel pagamento delle tasse previste dalla legge (*obbligo di pagare il dazio*).» Secondo la legge sulla tariffa delle dogane «tutte le merci importate o esportate attraverso la linea doganale svizzera devono essere sdoganate conformemente alla tariffa generale degli allegati 1 e 2» (art. 1 cpv. 1 LTD).

La definizione *obbligo doganale*, quindi, è ampiamente utilizzata nella legislazione doganale vigente. Esso disciplina (a) l'obbligo doganale generale delle merci, ovvero la loro obbligatorietà doganale (art. 1 LTD) nonché (b) gli obblighi procedurali (art. 6 LD) che ne derivano e (c) gli obblighi di pagare il dazio (art. 10 LD).

Gli aspetti (b) e (c) dell'obbligo doganale, segnatamente l'*obbligo della denuncia doganale* e l'*obbligo di pagare il dazio*, sono stati definiti a suo tempo da Ernst Blumenstein, autore della legge sulle dogane del 1925, come le basi di tutta la normativa doganale; su di essi si fonda, infatti, tutta la sistemática della legge sulle dogane e ne costituiscono la costante a partire dall'articolo 1 capoverso 2 (VJSA 5, 1927, p. 7).

Le due definizioni non sono solo sistematiche per quanto riguarda la legge, ma sono soprattutto utili per l'applicazione del diritto (soprattutto nel caso dei disposti di natura non doganale) e servono nella prassi da punto di riferimento per i partecipanti alla procedura.

Ciononostante, nel presente disegno si rinuncia alla coppia di definizioni *obbligo della denuncia doganale* e *obbligo di pagare il dazio*. L'obiettivo di rendere per quanto possibile «eurocompatibile» la nuova normativa doganale svizzera rende inevitabile la loro soppressione. Per quanto possa essere spiacevole dal punto di vista della prassi giuridica, questa soluzione consente di utilizzare la definizione *obbligo doganale* in modo circoscritto e in senso materiale come «obbligatorietà doganale», secondo l'articolo 7 del disegno e l'articolo 1 LTD, e di impiegare le definizioni del Codice doganale per la procedura d'imposizione doganale.

La riforma della legislazione doganale svizzera può essere illustrata chiaramente per mezzo degli articoli 6, 9, 29 e 30 della vigente legge sulle dogane che si basano sull'*obbligo della denuncia doganale*: l'articolo 6 LD lo descrive in relazione allo sdoganamento, l'articolo 9 LD menziona a chi incombe la denuncia, l'articolo 29 LD a sua volta precisa chi sono e che cosa queste persone devono fare esattamente nei singoli tipi di traffico e l'articolo 30 LD, infine, illustra gli obblighi che incombono alle persone soggette all'obbligo di denuncia per dichiarare e presentare la merce.

Il presente disegno rinuncia a una specifica sezione intitolata «Obbligo della denuncia doganale» preferendo ripartirne i contenuti normativi in singoli articoli, come fa il Codice doganale. L'articolo 21 intitolato «Obbligo della presentazione», il cui contenuto corrisponde all'attuale articolo 6 LD secondo il quale «tutte le merci che

sono importate o esportate devono essere presentate all'ufficio di dogana competente, poste sotto controllo doganale e denunciate per lo sdoganamento».

2.2.3 Capitolo 1: Sorveglianza del traffico merci

Analogamente al Codice doganale, anche nel disegno l'importazione, l'esportazione e il transito di merci (cfr. commento dell'art. 6) saranno sottoposti a misure di vigilanza doganale (già disciplinate in parte nell'art. 137 cpv. 1 LD).

L'articolo 23 espone che cosa s'intende per vigilanza e controllo doganali. La vigilanza doganale comprende ogni provvedimento adottato dall'Amministrazione delle dogane per garantire l'osservanza della normativa doganale e, ove occorra, delle altre disposizioni applicabili alle merci sotto vigilanza doganale. Della vigilanza doganale, inoltre, si occupano gli articoli 25, 50, 53, 54, 62, 64 e 66. Il capoverso 3 descrive il contenuto del controllo doganale.

Il Codice doganale disciplina la vigilanza doganale, da un lato, per le merci introdotte nel territorio doganale della Comunità (art. 37 segg. CD) e, dall'altro, per le merci che escono dal territorio doganale della Comunità (art. 183 CD). Esso contiene inoltre numerose altre disposizioni in merito all'esecuzione di misure doganali e su quando termina la vigilanza doganale (cfr. p. es. art. 37 cpv. 2, art. 82 e 183 CD). Nella revisione in corso del Codice doganale si prevede di sostituire il termine di vigilanza delle autorità doganali con «vigilanza doganale» e il termine di controllo delle autorità doganali con «controllo doganale». Il disegno riprende già i nuovi termini.

Art. 21 Obbligo di presentazione

I capoversi 1 e 2 determinano *chi* è soggetto all'obbligo di presentazione quando una merce è introdotta nel territorio doganale o asportata da esso. Come sancisce l'articolo 8 «tutte le merci importate o esportate sono soggette all'obbligo doganale e devono essere tassate secondo le disposizioni della presente legge e della legge sulla tariffa delle dogane». Secondo l'articolo 18 costituiscono la base dell'imposizione la dichiarazione doganale, i relativi documenti di scorta (art. 25 cpv. 1) e in particolare la merce stessa (art. 36 segg.). Sono soggette all'obbligo di dichiarazione, tra l'altro, le persone soggette all'obbligo di presentare la merce all'ufficio doganale (art. 26 lett. a).

Tutta la normativa doganale, ma anche gli accordi di diritto internazionale (art. 2) e tutti i disposti federali (art. 1 lett. c e d e art. 95) acquistano efficacia giuridica se nel traffico di persone e merci attraverso il confine doganale esistono fattispecie che rientrano nel loro campo d'applicazione. Determinare i fatti giuridicamente rilevanti nel traffico di persone e merci attraverso il confine doganale, perciò, è importante per l'applicazione del diritto.

Per questo motivo e nell'idea che lo Stato non può far tutto da solo, la legislazione doganale svizzera si riallaccia tradizionalmente alla responsabilità personale delle persone coinvolte nel traffico di persone e merci attraverso la linea di confine. Un rapporto d'imposizione doganale inizia in primo luogo con l'obbligo dell'individuo di consentire, con il proprio comportamento e con determinate azioni, di stabilire correttamente il credito doganale. La legge sulle dogane in vigore parla di «persone

soggette all'obbligo della denuncia doganale», il presente disegno – che suddivide l'obbligo doganale in fasi – di «persone soggette all'obbligo di presentazione».

Determinare la cerchia delle *persone soggette all'obbligo di presentazione* è perciò molto importante. In questo contesto l'articolo 21 è una disposizione chiave: qui iniziano gli obblighi su cui si basano gli articoli seguenti (cfr. art. 24 cpv. 1, 26 lett. a, 70 cpv. 1). Qui di seguito, quindi, è illustrata in dettaglio la cerchia delle persone soggette all'obbligo di presentazione.

Chiunque ...

Il capoverso 1 inizia con l'assoggettato. Con il pronome indefinito «chiunque» si definisce in astratto «la persona che ...» introduce, fa introdurre o prende successivamente in consegna merci nel territorio doganale. Rientrano pertanto nel concetto di *persona* le persone fisiche e quelle giuridiche nonché associazioni di persone sprovviste di personalità giuridica, ma aventi capacità di agire, sempre che il diritto federale ammetta tali forme giuridiche (art. 7 lett. a).

Chiunque introduce merci nel territorio doganale ...

Con questa espressione il disegno riprende il vigente articolo 9 capoverso 1 LD sulle persone soggette all'obbligo della denuncia doganale («sono soggette all'obbligo della denuncia doganale le persone che trasportano merce oltre il confine ...»). La cerchia delle persone soggette all'obbligo è identica, vale a dire che sono soggette all'obbligo di presentazione le stesse persone che, secondo la legge sulle dogane in vigore, sono soggette all'obbligo della denuncia doganale.

Secondo la normativa doganale vigente il contenuto dell'obbligo della denuncia doganale consiste in determinate azioni da compiere a partire da quando la merce passa il confine, ovvero: presentazione della merce, controllo doganale della stessa, presentazione della domanda di sdoganamento, partecipazione all'imposizione e adempimento di altri obblighi amministrativi. Possono essere soggette all'obbligo doganale, per principio, solo persone che hanno un rapporto reale con il passaggio fisico del confine, ovvero in particolare i vettori (cfr. Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Berna 1931, p. 17).

Nel caso dei vettori l'obbligo nasce dal fatto che introducono personalmente la merce nel territorio doganale. L'articolo 29 LD e, per gli impianti di trasporto in condotta, l'articolo 81a capoverso 1 OLD definiscono espressamente chi, in base alla legge sulle dogane in vigore, è preso in considerazione nei singoli tipi di traffico (traffico stradale, aereo, traffico per acqua, traffico ferroviario e postale) come vettore. Se poi la merce è importata (o esportata) su iniziativa del vettore o su ordine di terzi, per conto proprio o altrui, è giuridicamente irrilevante. «Espresso secondo i termini del diritto privato, la caratteristica di vettore può, quindi, essere determinata da tre diversi punti di vista: o è il possessore della merce (art. 920 CC) a portarla personalmente oltre il confine, oppure è un terzo a compiere l'azione per lui in nome proprio sulla base di un rapporto di mandato (vettore), oppure è ancora un terzo a portare la merce attraverso il confine in qualità di organo del possessore o del vettore (rapporto di lavoro).» In tutti e tre i casi, dipende solo e sempre dall'azione effettiva e non dalla legittimità economica o di diritto privato sulla merce. «Vettore è solo chi attraversa personalmente il confine con la merce» (cfr. Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Berna 1931, p. 17).

Nel termine vettore, giurisprudenza e prassi hanno però anche incluso una persona giuridica se compare come spedizioniere o incaricato (DTF 18.11.1983 nella causa D. S. SA, non pubbl.; non identico a DTF 109 Ib 190): ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 LD vettore è anche «colui che, nell'attraversare il confine doganale, è in possesso della merce (soggetta a dazio). Nella misura in cui una persona giuridica compare come spedizioniere o mandatario, questa è per principio possessore della merce e, di conseguenza, vettore». «L'autista che nel traffico stradale porta effettivamente la merce oltre confine e quindi, secondo l'articolo 29 capoverso 2 LD, deve adottare in primo luogo le misure necessarie a effettuare il controllo doganale e a determinare l'obbligo di pagare il dazio, è di regola ausiliario del possesso. Esercita il possesso per la ditta di spedizioni che si serve spesso di dichiaranti propri per sbrigare le formalità doganali». Già in una sentenza precedente (DTF 107 Ib 205) il Tribunale federale aveva dichiarato in tal senso vettore soggetto all'obbligo della denuncia doganale la Swissair SA, in quanto persona giuridica, e non semplicemente i suoi organi.

L'inclusione di persone giuridiche nella definizione di vettore è tuttavia problematica perché evidentemente solo una persona fisica è in grado di presentare effettivamente una merce. L'interpretazione della legge ad opera dalla massima istanza è però determinante per la pratica giuridica almeno finché non sarà sancita o precisata da una decisione successiva. Dal 1983, quindi, è rimasta opinione comune che, nel caso D. S. SA, il Tribunale federale avesse citato Ernst Blumenstein in modo erroneo (cfr. nota a piè di pagina 24 in Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Berna 1931, p. 18) dato che quest'ultimo, nel contesto generale, era giunto a una concezione contraria, ovvero che «nelle compagnie di trasporto è vettore quell'organo a cui ... è affidato in particolare il compito di adempiere l'obbligo della denuncia doganale (dichiarante doganale)». Le due sentenze del Tribunale federale non sono state seguite da nessun'altra dello stesso tenore. In una decisione del 27 ottobre 1999 nella causa Dipartimento federale delle finanze c. L., finora non pubblicata, si afferma letteralmente che possono essere vettori solo persone fisiche (cfr. anche le sentenze, non pubblicate, del 7 luglio 1999 nelle cause Dipartimento federale delle finanze c. L. e Dipartimento federale delle finanze c. D. con riferimenti alla dottrina specializzata). A seguito di ciò, il Tribunale federale ha tuttavia rinunciato a informare esplicitamente se intendeva distanziarsi dalla dichiarazione fatta nel 1983. Anche il Codice doganale parte dal fatto che la «persona che ha proceduto all'introduzione», che deve condurre una merce negli uffici doganali, deve necessariamente essere una persona fisica (cfr. art. 38 cpv. 1 e 2 CD e Peter Witte, Zollkodex, Monaco 2002, p. 331).

Dal punto di vista giuridico, quindi, è sostenibile concludere che persino nel caso delle persone giuridiche, solo persone fisiche sono prese in considerazione in quanto assoggettate all'obbligo di condurre la merce. Quest'interpretazione non comporta nemmeno svantaggi o lacune evidenti; infatti se, per esempio, una persona giuridica in qualità di possessore di una merce incarica un agente o un vettore di introdurre una merce oppure se un vettore fa eseguire da un suo ausiliario il mandato conferitogli, è sempre il primo che s'impegna a importare la merce come *mandante* o a titolo di persona che *fa importare merci nel territorio doganale*.

Chiunque fa introdurre merci nel territorio doganale ...

Invece di menzionare anche il «mandante» – una definizione che ha dato adito a troppe difficoltà di interpretazione – com'era il caso finora nell'articolo 9 capover-

so 1 LD, la nuova disposizione definisce anche soggetto all'obbligo della presentazione «chiunque ... fa introdurre merci nel territorio doganale».

Dopo l'entrata in vigore della legge sulle dogane, la definizione di mandante (art. 394 segg. CO) è stata interpretata in modo piuttosto restrittivo. Nelle sue sentenze il Tribunale federale è giunto però ben presto alla conclusione che il legislatore intendeva ampliare la cerchia delle persone soggette all'obbligo di pagare il dazio per garantire la recuperabilità del credito doganale (DTF 110 Ib 306 cons. 2b p. 310; 107 Ib 198 cons. 6a p. 199). Il Tribunale federale ha quindi dedotto che anche la definizione di mandante dovesse essere intesa in senso lato. Secondo l'interpretazione del Tribunale federale, quindi, non dev'essere considerato mandante solo «chi conclude un contratto di trasporto con il vettore ai sensi del diritto civile, bensì chiunque causi effettivamente l'importazione di merci» (DTF 107 Ib 198 cons. 6b S. 200; 89 I 542 cons. 4 p. 546). In casi successivi il Tribunale federale ha ripetuto che dev'essere inteso quale mandante «chi induce un terzo a fornirgli una merce della quale sa o deve supporre che si trova all'estero e che dev'essere quindi importata» (cfr. le sentenze non pubblicate del 7 luglio 1999 nelle cause Dipartimento federale delle finanze c. L. e Dipartimento federale delle finanze c. D.). Il Tribunale federale considera anche indotte effettivamente dal *mandante* le importazioni di merce «se le merci sono state portate in Svizzera senza (un suo) ordine precedente, ma (egli) aveva già reso nota la sua disponibilità generale ad acquistare tali merci» (cfr. la sentenza non pubblicata del 28 luglio 1983 nella causa B.). Il Tribunale federale ha infine stabilito che «gli articoli 9 e 13 LD sono concepiti per le persone fisiche e quindi applicabili anche se esse hanno agito in qualità di organo di una persona giuridica» (sentenza del 27 ottobre 1999 nella causa Dipartimento federale delle finanze c. L.), ovvero può senz'altro accadere che una persona fisica che agisce in qualità di organo di una persona giuridica impegni questa e, contemporaneamente, sé stessa ai sensi di un mandante secondo l'articolo 9 capoverso 1 LD oppure – secondo il disegno – faccia introdurre una merce.

Dato che secondo la giurisprudenza costante del Tribunale federale la nozione di mandante deve essere intesa in un senso più ampio di quella del diritto civile, ovvero come chiunque induca un trasporto di merci, è giustificato sostituire la definizione ristretta e, in questo contesto, insufficiente di mandante mediante la formulazione «chiunque fa introdurre merci nel territorio doganale». La prassi in vigore è così coperta.

Chiunque ... le prende successivamente in consegna ...

È soggetto all'obbligo della presentazione chiunque prende in consegna una merce dopo l'introduzione nel territorio doganale prima che questa sia presentata in dogana e dichiarata sommariamente (art. 24 cpv. 1).

In questo modo sono ora comprese nell'obbligo anche le persone fisiche o giuridiche e le associazioni di persone che prendono in consegna una merce dopo che è stata introdotta, ma non ancora presentata, nel territorio doganale. Anche nel Codice doganale è contenuta una disposizione analoga (art. 38 cpv. 2 e 40 CD): «Chiunque provveda al trasporto delle merci dopo che queste sono state introdotte nel territorio doganale della Comunità, in particolare dopo il loro trasbordo, diventa responsabile dell'esecuzione dell'obbligo di cui al paragrafo 1».

La legge sulle dogane in vigore non conosce un obbligo corrispondente. Il Tribunale federale l'aveva instaurato mediante un'interpretazione creativa dal profilo giuridico

dall'articolo 9 capoverso 1 LD stabilendo nel caso *Swissair* (DTF 107 Ib 205) quanto segue: «Il transito attraverso il confine ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 LD comprende anche la procedura di sdoganamento, che si conclude solo con la consegna della quietanza doganale (art. 62 LD). Passaggio del confine e sdoganamento si trovano in stretta relazione funzionale, sebbene entrambe le procedure possono avvenire in luoghi e tempi diversi. Deposito franco doganale e ufficio doganale sono in relazione tanto stretta con il confine doganale da essere considerato vettore ai sensi dell'articolo 9 capoverso 1 LD anche chiunque, dopo aver varcato il confine, ma prima che sia terminato il procedimento di sdoganamento, entra in relazione con la merce; questo vale in particolare per le persone che presentano la merce all'ufficio doganale e la pongono sotto controllo doganale (art. 30 cpv. 1 LD). Si deve riconoscere che queste ultime cooperano alla movimentazione delle merci e all'adempimento dell'obbligo della denuncia doganale in misura almeno uguale a quelle che portano la merce attraverso il confine doganale. Dall'articolo 29 capoverso 2 LD non risulta nient'altro. Chiunque prende in consegna la merce dal vettore aereo o dal viaggiatore dopo il passaggio del confine agisce regolarmente come loro mandatario. Il «mandatario», perciò, è solo una concretizzazione della definizione di vettore e non allarga la cerchia delle persone soggette alla denuncia doganale oltre i limiti imposti dall'articolo 9 capoverso 1 LD.» In questa sentenza, inoltre, il Tribunale federale definisce la persona giuridica, che appare quale agente di sdoganamento nel settore aereo, come vettore.

A una conclusione analoga si giunge anche nella decisione della Commissione federale di ricorso in materia doganale del 23 maggio 1986 (CRD 1985 p. 19) in base alla quale è soggetto all'obbligo della denuncia doganale chiunque adempie effettivamente le formalità doganali. Di conseguenza si può affermare che la parte di frase in oggetto (Chiunque ... le prende successivamente in consegna ...) instauri anche una base giuridica migliore per poter includere nel diritto persone che allestiscono professionalmente dichiarazioni doganali (art. 109) e che prendono in consegna una merce dopo aver passato il confine ma prima di aver fatto la dichiarazione doganale, non solo come persone soggette all'obbligo della dichiarazione (art. 26), ma già anche come soggette all'obbligo della presentazione sempreché le merci non siano già state presentate.

... deve presentarle o farle presentare senza indugio e intatte all'ufficio doganale più vicino.

Con questo tenore l'articolo 21 capoverso 1 (e cpv. 2 analogamente per l'esportazione) si riallaccia al contenuto del vigente articolo 6 capoverso 1 LD.

L'immediatezza della presentazione nell'interesse di una vigilanza e di un controllo doganali corretti e affidabili rivestono una particolare importanza. In questo contesto è necessario emanare ulteriori regole a livello di ordinanza. La normativa doganale in vigore prevede, per esempio, che navi e aerei carichi di merci possano approdare solo in presenza di pericolo imminente o per forza maggiore in luoghi diversi dai punti di approdo e di partenza riconosciuti (art. 4 e 53 LD; art. 5 OLD) e che in casi simili ne deve essere subito dato avviso all'ufficio doganale o al posto di guardia più vicino (art. 41 OLD).

Capoverso 2

Il capoverso 2 disciplina l'obbligo della presentazione per l'asportazione di merci dal territorio doganale analogamente a quanto accade nel capoverso 1, tranne che

questo deve avvenire precedentemente. Vi sono differenze sotto due punti di vista: nel caso dell'esportazione non interessa chi prende in consegna la merce dopo il passaggio del confine doganale e, a livello di legge, si può rinunciare all'espressione «senza indugio», dal momento che l'esportazione equivale all'asportazione della merce e i relativi termini devono essere disciplinati a livello di ordinanza (cfr. art. 40 cpv. 3). Le merci devono continuare a essere esportate e questo deve avvenire sulle strade designate dall'Amministrazione delle dogane (cfr. art. 22 cpv. 1). Il Codice doganale contiene una disposizione analoga: le merci «devono lasciare questo territorio utilizzando, se del caso, il canale stabilito dall'autorità doganale e secondo le modalità fissate dalla medesima autorità» (art. 183 CD). In questo modo può essere espressamente impedito il contrabbando d'esportazione, vietato da anni (il cosiddetto «export II»: dopo lo sdoganamento per l'esportazione, le merci sono semplicemente depositate in un'area intermedia o riportate al di qua dell'ufficio doganale e contrabbandate in seguito nel Paese confinante). Con questo disciplinamento il nostro Paese evita di vedersi rinfacciato il fatto di favorire il contrabbando nei Paesi confinanti.

Si osservi in questo contesto che l'articolo 30 capoverso 3 LD non prescrive espressamente di rispettare l'uso della strada doganale nel caso dell'esportazione (a differenza di quanto accade con l'importazione). Spesso se ne deduce a torto che non esiste alcun obbligo di portare al confine attraverso la strada doganale merci dichiarate per l'esportazione. L'articolo 4 capoverso 1 LD afferma il principio secondo cui per qualsiasi traffico attraverso il confine doganale devono essere utilizzate le strade doganali.

Capoverso 3

Dopo il chiaro disciplinamento del capoverso 1 e dell'articolo 22 si può rinunciare a una norma particolareggiata sulla partecipazione delle imprese di trasporto analoga alle regolamentazioni contenute nell'articolo 29 LD. Il capoverso 3 enuncia semplicemente il principio dell'assoggettamento all'obbligo di presentazione.

Art. 22 Strade doganali, punti d'approdo e aerodromi doganali

Il traffico delle merci attraverso il confine doganale per terra, acqua e aria deve svolgersi su determinate strade (strade doganali), porti e punti d'approdo (punti d'approdo doganali) e aerodromi (aerodromi doganali). Questa disposizione corrisponde all'articolo 4 LD.

La nozione di strada doganale è stata ampliata: sono considerate strade doganali anche le linee elettriche e gli impianti in condotta (cfr. art. 45; attuale art. 81a OLD). Il diritto sugli impianti di trasporto in condotta (art. 1 della legge federale del 4 ottobre 1963 sugli impianti di trasporto in condotta [LITC; RS 746.1]) disciplina quali condotte sono ritenute impianti in condotta.

Possono altresì essere designate strade doganali «altre vie di trasporto e di comunicazione». Si pensa in particolare a quelle utilizzate per il trasferimento elettronico di merci (e-commerce). La designazione di strade doganali ha tuttavia senso soltanto se tali mezzi servono al trasporto di merci ai sensi della presente legge (cfr. art. 6 lett. b).

L'Amministrazione delle dogane può, ove necessario, autorizzare il traffico di merci anche al di fuori delle strade doganali (cpv. 3); è il caso per esempio del traffico rurale di confine (cfr. art. 43 cpv. 1 lett. a) o di taluni esercizi pubblici o capanne

difficilmente raggiungibili dalla Svizzera (cfr. art. 42 cpv. 1; finora «abbonamento doganale», art. 8 cpv. 2 LD).

Art. 23 Vigilanza e controllo doganali

Il Codice doganale disciplina la vigilanza doganale sia per le merci introdotte nel territorio doganale della Comunità (art. 37 segg. CD) sia per le merci che escono dal territorio doganale della Comunità (art. 183 CD). Contiene inoltre numerose altre disposizioni relative all'esecuzione dei provvedimenti doganali e sul momento in cui termina la vigilanza doganale nei singoli casi (cfr. p. es. art. 37 par. 2, art. 82 e 183 CD). La vigilanza doganale, che può essere intesa come un particolare statuto della merce (si tratta di merci sotto controllo doganale in seguito alla loro introduzione nel territorio doganale), motiva secondo il Codice doganale (art. 4 n. 13 e 14 CD) eventuali possibilità d'intervento e controllo da parte delle autorità doganali, senza che i diritti d'intervento debbano essere concretamente formulati nei dettagli. Per la persona che introduce merci nel territorio, la vigilanza doganale comporta per principio l'obbligo di portare le merci tempestivamente e senza modificarle in vista di una registrazione doganale concreta (Peter Witte/Hans-Joachim, Zollkodex, Monaco 2002, art. 37 n. marg. 1). Gli atti resi possibili dalla vigilanza e dal controllo doganali sono descritti nei capoversi 2 e 3. (Per quanto concerne le nozioni ancora diverse nel Codice doganale e nel disegno confronta il n. 2.2.2.)

Il diritto doganale vigente non contempla alcuna disposizione formulata in questo modo. La competenza in questa materia deve essere dedotta da diverse disposizioni. In effetti, la vigilanza della corretta presentazione incombe già oggi agli organi doganali. Questi ultimi hanno la facoltà di esigere dai vettori incontrati «nelle vicinanze della linea doganale» che presentino documenti giustificativi circa la provenienza delle merci e le prove che queste ultime hanno adempiuto all'obbligo doganale. Su talune strade doganali situate nella zona di confine, i trasporti di merci sono ammessi soltanto sulla base di tali documenti (cfr. art. 30 LD, art. 43 OLD). La vigilanza della frontiera è agevolata da misure speciali concernenti l'edificazione di edifici e recinti sui terreni situati nella zona di confine e il loro accesso da parte degli organi doganali (per quanto concerne le funzioni di polizia di confine, cfr. art. 27 e 138 LD, art. 3 OLD).

La presente disposizione tiene conto del fatto che la Svizzera è circondata da un mercato interno unificato) e del crescente traffico internazionale delle merci.

Art. 24 Presentazione in dogana e dichiarazione sommaria

«Presentazione e dichiarazione» rappresentano oggi un unico dovere per la persona soggetta all'obbligo della presentazione. Ciò deriva dal fatto che la vigente legge sulle dogane disciplina congiuntamente la presentazione, la messa sotto controllo e la dichiarazione della merce. Quanto menzionato nell'articolo 30 capoverso 1 LD, ossia «porre sotto controllo» le merci importate e presentate in dogana, avviene tramite la dichiarazione scritta delle medesime (cfr. il titolo dell'art. 30 LD). Il Codice doganale utilizza per queste azioni le espressioni «presentazione in dogana delle merci» (art. 40 segg. CD) e «dichiarazione sommaria» (art. 43 segg. CD). Per presentazione in dogana il CD intende la comunicazione alle autorità doganali, nella forma prescritta, che la merce si trova nell'ufficio doganale o in un altro luogo da loro designato o autorizzato. Questo implica che la merce si trovi effettivamente e fisicamente nel luogo designato.

Il disegno è strutturato a questo proposito in modo analogo al Codice doganale. Le merci condotte all'ufficio doganale attraverso la strada doganale devono essere presentate e dichiarate in modo sommario dalla persona soggetta all'obbligo di presentare la merce o dal suo mandatario. La *dichiarazione sommaria* corrisponde alla *denuncia* della vigente legge.

Le persone soggette all'obbligo della presentazione secondo il presente disegno sono chiaramente definite nel commento all'articolo 21. L'articolo 24 si riallaccia a questa cerchia di persone, includendo nell'obbligo anche i mandatarî. Come menzionato nell'articolo 21, la Commissione di ricorso in materia doganale e il Tribunale federale reputano soggetti all'obbligo della dichiarazione anche coloro che espletano di fatto le formalità doganali. A scanso di equivoci, è tuttavia preferibile che questa importantissima categoria di persone soggette all'obbligo della presentazione sia espressamente menzionata nella legge: ai sensi del capoverso 1 è pertanto soggetto all'obbligo della presentazione anche chiunque sia stato incaricato al riguardo.

Secondo il capoverso 3 le merci presentate sono poste e prese sotto custodia dall'Amministrazione delle dogane. Attualmente ciò avviene ponendo la merce sotto controllo doganale conformemente alle istruzioni dell'ufficio doganale. Questo provvedimento mira a impedire che la merce sia modificata o sgomberata prima di essere stata sdoganata (art. 6 e 30 LD). Al riguardo, l'influsso del diritto di pegno doganale sui rapporti di diritto privato alla cosa doganale svolge già un ruolo. Le merci che potrebbero essere sequestrate a titolo di pegno doganale o per altri motivi (v. p. es. art. 82 cpv. 1 lett. b), devono essere liberate soltanto quando le esigenze che possono derivare dall'imposizione sono state altrimenti soddisfatte.

Art. 25 Dichiarazione

L'articolo 31 LD è intitolato «Richiesta di sdoganamento e dichiarazione della merce». Di fatto si tratta tuttavia di un'unica dichiarazione.

Il capoverso 1 contiene pressoché le medesime disposizioni dell'articolo 31 capoverso 1 LD.

La dichiarazione rientra nei capisaldi della normativa doganale (cfr. art. 18). Una dichiarazione doganale deve pertanto informare sulla merce in modo completo e veritiero a tutti gli effetti. Deve segnatamente contenere indicazioni sulla natura della merce (genere, composizione, numero di pezzi, imballaggio, quantità, valore e Paese di produzione), sul destinatario o sull'importatore e sul calcolo del dazio applicabile (voce di tariffa e aliquota di dazio). Se viene chiesta l'esenzione o la riduzione del dazio o è interessata l'esecuzione di disposti di natura non doganale, la dichiarazione doganale deve contenere anche le indicazioni necessarie a tal fine (cfr. art. 8 segg., le disposizioni sui singoli regimi doganali [art. 47 segg.] nonché i disposti di natura non doganale applicabili). I documenti di scorta devono, ove necessario, informare sull'ammissibilità della merce all'importazione o all'esportazione nonché sulla sua origine e natura, per quanto ciò sia importante ai fini dell'imposizione (permesso d'importazione per merci sottoposte a monopolio, autorizzazioni d'esportazione, certificati d'origine, liste di carico, lettere di vettura, certificati relativi al peso e simili). A questo proposito, il diritto doganale vigente contiene nell'articolo 47 capoverso 5 OLD un elenco preciso dei documenti richiesti. I dettagli dovranno essere disciplinati anche nelle nuove disposizioni d'esecuzione.

Secondo il capoverso 2, nella dichiarazione doganale occorre precisare la destinazione doganale delle merci, come proposto nell'articolo 27.

La *destinazione doganale* di una merce è disciplinata in modo esaustivo nel Codice doganale. Vi rientrano il vincolo della merce ad un regime doganale, la sua introduzione in zona franca o in deposito franco, la sua riesportazione fuori del territorio doganale della Comunità, la sua distruzione nonché il suo abbandono all'Erario (art. 4 n. 15 CD). Il disegno definisce le possibili destinazioni doganali nell'articolo 27, fra cui la principale è l'assegnazione della merce ad un regime doganale (v. art. 47 segg.).

Il capoverso 3 rende possibile la dichiarazione delle merci prima che giungano all'ufficio doganale. Generalmente ne fanno richiesta i partner doganali. In tal modo è possibile accelerare la procedura. In questo caso l'ordine delle operazioni descritte nel capoverso 1 è invertito. Questa disposizione dà però anche all'Amministrazione delle dogane la competenza, divenuta importante in questi ultimi anni nel traffico internazionale delle persone e delle merci, di prescrivere la predichiarazione delle merci a scopo di controllo. Analogamente a quanto prevede una regola della CE, l'Amministrazione delle dogane potrebbe per esempio imporre la predichiarazione di alcune merci con 24 ore di anticipo.

Il capoverso 4 riprende dall'articolo 32 LD il diritto della persona soggetta all'obbligo della dichiarazione di esaminare, analizzare e far analizzare la merce da dichiarare. Tale diritto esiste pertanto per legge anche nei rapporti tra la persona soggetta all'obbligo della dichiarazione e il suo mandatario. In talune circostanze le persone che allestiscono professionalmente dichiarazioni doganali (art. 109) e che intendono adempiere il loro obbligo di diligenza hanno anche l'*obbligo* di informarsi in merito alla natura della merce (cfr. DTF 68 IV 168, 87 IV 27, 112 IV 55).

Art. 26 Persone soggette all'obbligo di dichiarazione

L'articolo 26 si riallaccia, come del resto l'articolo 24, all'articolo 21, in cui sono definite le persone soggette all'obbligo di presentazione. Tra le persone soggette all'obbligo di dichiarazione figurano anche le persone incaricate di allestire la dichiarazione doganale. La lettera c menziona inoltre come soggette all'obbligo di dichiarazione le persone che lo sono già ora nel traffico postale (art. 29 cpv. 2 LD). Con la parola «anche» si vuole esprimere che, alle altre persone assoggettate all'obbligo di dichiarazione, si aggiunge il mittente. Ai sensi della lettera a, la Posta e il destinatario continueranno a essere soggetti all'obbligo di dichiarazione (come avviene nella prassi attuale).

La Posta, quindi, è tenuta ad adempiere tutte le incombenze collegate all'obbligo di presentare la dichiarazione. In particolare deve dichiarare le merci in base alle prescrizioni in materia doganale. È vero che in virtù della Convenzione postale universale del 14 settembre 1994 (RS 0.783.52) ogni Amministrazione postale ha soltanto l'obbligo di inoltrare gli invii della posta che le vengono rimessi da un'altra Amministrazione (art. 1). Non si assume nemmeno alcuna responsabilità per dichiarazioni doganali false (art. 27 n. 3 dell'Accordo del 14 settembre 1994 concernente i pacchi postali; RS 0.783.522). Sia gli invii della posta-lettere che i pacchi postali, invece, possono essere sottoposti al controllo doganale (art. 31 della Convenzione postale universale; art. 23 dell'Accordo concernente i pacchi postali). In questo caso è determinante il diritto doganale. Se gli invii non dispongono di una dichiarazione in dogana o se il contenuto della medesima è insufficiente, la Posta è tenuta ad aprirli

affinché la dichiarazione doganale possa essere effettuata in modo veritiero. In questo caso non sussiste violazione del segreto postale (art. 321^{ter} del Codice penale svizzero; RS 311.0).

Con questo disciplinamento, il disegno intende far chiarezza sugli obblighi del mittente e della Posta nella procedura doganale. Il nostro Consiglio disciplina i dettagli del traffico postale (cfr. art. 44).

Art. 27 Destinazione doganale

La definizione è impiegata quasi con lo stesso tenore dell'articolo 4 numero 15 CD. I singoli numeri sono stati adattati alle condizioni presenti in Svizzera. La definizione stabilisce in modo esaustivo le possibili destinazioni di natura doganale di una merce (*numerus clausus*). Ne fanno parte i sette regimi doganali menzionati nell'articolo 47 come pure le quattro ulteriori possibilità di impiegare una merce menzionata nelle lettere b-e. Queste destinazioni doganali non sono regimi doganali, bensì atti materiali che possono essere preceduti eventualmente, ma non necessariamente, da un regime doganale (p. es. una merce importata nel territorio doganale è riesportata prima di essere dichiarata per un regime doganale). Detta merce non necessita, di regola, di una dichiarazione doganale.

Art. 28 Forma della dichiarazione doganale

Finora la forma della dichiarazione era essenzialmente scritta. Costituivano un'eccezione il traffico di confine e di viaggiatori, in cui è sempre stato possibile dichiarare verbalmente (cfr. art. 31, 48, 58 LD e 47 OLD).

Nel capoverso 1 sono ora elencate le diverse forme della dichiarazione doganale (cfr. art. 61 CD). È ora possibile anche l'impiego di un «procedimento di elaborazione elettronica dei dati», dapprima mediante accordo con i contribuenti ai sensi dell'articolo 72a LD ed ora, in generale, secondo l'articolo 142 capoverso 2 LD mediante ordinanza (cfr. OSTED, n. 1.1.2.3). L'impiego dei computer nella procedura di dichiarazione è ormai diventato una realtà quotidiana.

La dichiarazione può essere presentata anche verbalmente o «in un'altra forma di manifestazione della volontà». Fra queste rientrano per esempio il «sistema rosso-verde» adottato negli aeroporti e la dichiarazione verde, detta a vista, che gli automobilisti possono affiggere sul parabrezza.

I capoversi 2 e 3 consentono all'Amministrazione delle dogane di prescrivere che determinate procedure siano accessibili soltanto a coloro che utilizzano l'informatica. Questa disposizione dovrebbe soprattutto consentire a detta autorità di pianificare per il futuro soluzioni favorevoli sul piano dell'economia aziendale. L'Amministrazione delle dogane deve poter vincolare l'impiego dell'informatica a una verifica del sistema EED. Un impianto deve per esempio poter essere sottoposto a un test di funzionamento; questa attività di controllo dell'Amministrazione delle dogane si limita alle questioni rilevanti per l'imposizione doganale.

Art. 29 Competenze degli uffici doganali; orario e luogo dell'imposizione

In questo articolo sono riunite diverse disposizioni relative alla competenza (territoriale, temporale e funzionale) degli uffici doganali, attualmente disciplinate negli articoli 5 e 33 LD. In futuro spetterà all'Amministrazione delle dogane (non più,

come finora, al nostro Consiglio) disciplinare le competenze e determinare gli orari di sdoganamento degli uffici doganali e designare il luogo in cui vengono espletate le operazioni doganali (area ufficiale). In tal modo, la flessibilità richiesta in questo settore è sancita anche nella legge.

Gli uffici doganali ricevono la competenza di effettuare le operazioni doganali anche fuori dell'area ufficiale (cpv. 3). Grazie alle agevolazioni procedurali, le imposizioni avvengono sempre più anche al di fuori dell'area ufficiale, segnatamente al domicilio dello spedizioniere o del destinatario.

Art. 30 Controlli sul territorio doganale

Questo articolo estende la competenza territoriale degli organi doganali all'interno del Paese. Devono poter fornire la prova che adempiono l'obbligo doganale non più soltanto «i vettori incontrati in vicinanza della linea doganale» (art. 30 cpv. 4 LD), ma in generale le persone che provengono dall'estero o che, all'interno del Paese, mettono in circolazione merci straniere.

I mezzi di trasporto e le condizioni di circolazione sono enormemente cambiati da quando è stata varata la vigente legge sulle dogane del 1925. I moderni mezzi di trasporto consentono al vettore di lasciare rapidamente il territorio doganale. Perfino la Svizzera centrale, rispetto a quanto avveniva in precedenza, è ora praticamente raggiungibile da tutti i posti di frontiera nello spazio di poche ore. Le operazioni doganali si svolgono sempre più spesso anche all'interno del Paese. L'esecuzione dei disposti di natura non doganale ha acquisito una dimensione notevole (cfr. commento all'art. 1). L'effetto perseguito con i disposti di natura non doganale non è inoltre imperniato sul confine doganale o sull'importazione delle merci in sé, ma è rivolto all'interno del Paese nel suo insieme. I controlli delle derrate alimentari, per esempio, servono a garantire che non siano immessi sul mercato prodotti che potrebbero pregiudicare la salute.

Non è ormai più possibile svolgere questi compiti unicamente alla frontiera. Inoltre l'Amministrazione delle dogane non dispone né di personale né di mezzi appropriati per eseguire tutti i controlli necessari. Soprattutto presso i valichi doganali meno importanti, i controlli avvengono ora solo sporadicamente. I controlli doganali vengono quindi effettuati sempre più anche oltre il confine (controlli detti a posteriori), in parte anche in collaborazione con la polizia.

L'articolo 30 mira a istituire una base legale affinché si possano effettuare su tutto il territorio doganale controlli concernenti l'adempimento dell'obbligo doganale, senza dover subito procedere conformemente alla legge sul diritto penale amministrativo. Lo scopo di questa disposizione è di poter chiarire l'adempimento dell'obbligo doganale mediante un semplice controllo. Se non può essere fornita la prova, potrebbe essere aperta una procedura penale amministrativa.

Art. 31 Controlli domiciliari

L'articolo 31 permette di effettuare controlli presso il domicilio di persone che sono o erano soggette all'obbligo di dichiarazione o debentrici in una procedura d'imposizione doganale oppure che hanno l'obbligo di tenere inventari in virtù della legislazione doganale. L'attività di controllo non può pertanto essere affidata al caso, ma è sempre legata alle condizioni di cui al capoverso 1. I controlli devono essere possibi-

li sia presso le persone fisiche e giuridiche, sia presso le associazioni di persone (art. 6 lett. a).

Il capoverso 2 disciplina l'entità dei controlli e comporta l'obbligo della persona interessata di collaborare.

Il capoverso 3 disciplina la durata dell'obbligo di collaborare e fa salva l'apertura di un'inchiesta penale secondo la legge sul diritto penale amministrativo. Tale riserva è di carattere artificiale poiché, se vi è il sospetto di infrazione alla legislazione amministrativa federale, si può comunque aprire in ogni momento, entro i termini di prescrizione, un'inchiesta penale.

L'articolo 31 si distingue dalle possibilità offerte dalla legge sul diritto penale amministrativo nella misura in cui, giusta tale articolo, sono possibili semplici controlli di routine o a titolo preventivo.

2.2.4 Capitolo 2: Imposizione

A causa delle conseguenze fiscali, per il debitore l'imposizione doganale è decisamente l'aspetto più importante della procedura d'imposizione. Essa conduce direttamente alla decisione relativa all'obbligo e all'entità dei tributi doganali. Quale procedura di diritto amministrativo, essa ha per scopo la notifica della decisione d'imposizione.

La dichiarazione doganale costituisce la base dell'imposizione doganale ufficiale (cfr. commento all'art. 18). L'imposizione doganale consta di quattro fasi intermedie: procedura di controllo sommario, accettazione della dichiarazione doganale, visita delle merci, imposizione e notifica della decisione d'imposizione.

Sono possibili deroghe alla procedura d'imposizione. Il nostro Consiglio può prevedere semplificazioni (art. 42) oppure adeguare la procedura d'imposizione a fattispecie particolari (art. 43–46). Anche il genere di regime doganale prescelto (art. 47 segg.) influisce sulle modalità d'imposizione (cfr. n. 121). Si rinuncia infine a disciplinare aspetti scontati (cfr. le norme molto precise dell'art. 33 LD e degli art. 7, 45, 46 OLD).

Art. 32 Esame sommario

L'esame sommario inizia con la ricezione della dichiarazione doganale e la verifica della competenza. Se non si ritiene competente, l'ufficio doganale invita le persone soggette all'obbligo di dichiarazione a condurre la merce all'ufficio competente più vicino, a ritrasportarla oltre il confine doganale o a rinunciare all'esportazione (cfr. art. 27 e art. 34 cpv. 1 LD; art. 49 OLD). Se l'ufficio doganale si reputa competente, esamina se la dichiarazione doganale è formalmente corretta e completa, e se concorda con i documenti di scorta.

Nella procedura ordinaria, l'ufficio doganale deve esaminare se la dichiarazione doganale è formalmente corretta e completa (art. 34 cpv. 2 LD). Tale procedura non è più del tutto compatibile con l'impiego dell'informatica. Il computer non può segnatamente verificare se la dichiarazione doganale coincide con eventuali documenti di scorta. Nell'ordinanza del 9 maggio 1990 sulle semplificazioni nelle operazioni doganali (RS 631.281), abbiamo pertanto autorizzato gli uffici doganali a rinunciare, a determinate condizioni da definirsi dalla Direzione generale delle

dogane, al controllo formale della dichiarazione. Secondo il disegno questo esame molto lungo non è più obbligatorio. Il nuovo capoverso 1 contiene soltanto una norma potestativa.

Se nell'esame formale viene stabilito che la dichiarazione doganale non è stata formalmente compilata in modo corretto e completo, l'ufficio doganale la restituisce al dichiarante per l'integrazione o la rettifica (come giusta l'art. 34 cpv. 3 LD). La persona soggetta all'obbligo di dichiarazione non deve poter approfittare del fatto che l'ufficio doganale non abbia riscontrato vizi di forma. Una contraddizione scoperta dopo il controllo sommario non conduce necessariamente all'annullamento della dichiarazione accettata o all'archiviazione di un procedimento penale per contravvenzione doganale. La persona soggetta all'obbligo di dichiarazione non può infatti dedurre alcun diritto (cpv. 3).

Il capoverso 4 riprende il contenuto dell'articolo 60 LD. Si tratta di una disposizione volta all'esecuzione. Precisa che cosa accade alle merci per le quali sono vietate l'introduzione nel territorio doganale, l'importazione, l'esportazione o il transito, ma che sono dichiarate regolarmente. Devono di principio essere restituite sempre che non debbano essere distrutte in virtù di un'altra disposizione o se del caso della clausola generale di polizia (cfr. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zurigo, 2002, p. 526, n. marg. 2467 segg.).

Art. 33 Accettazione della dichiarazione doganale

Se l'esame sommario non suscita contestazioni o se queste ultime sono state eliminate, la dichiarazione doganale è accettata.

L'accettazione di una dichiarazione doganale è vincolante per la persona soggetta all'obbligo di dichiarazione (art. 35 cpv. 2 LD).

Secondo il diritto vigente, l'accettazione della dichiarazione doganale è confermata «dall'apposizione del bollo dell'ufficio» (art. 35 cpv. 1 LD). Questo atto di conferma giuridico non dovrà più essere lo stesso per tutti i generi di procedure. L'Amministrazione delle dogane ottiene quindi la competenza di prescrivere mediante ordinanza la «forma e il momento dell'accettazione» della dichiarazione doganale (cpv. 2).

In ogni caso, il giorno in cui è stata accettata la dichiarazione dev'essere facilmente determinabile poiché è a questa data che sorge l'obbligazione doganale (art. 69). Le aliquote di dazio e le basi di calcolo in vigore quel giorno sono determinanti per calcolare l'importo del dazio (art. 19 cpv. 1 lett. b).

Art. 34 Rettifica o ritiro della dichiarazione doganale

Il carattere vincolante (= che impedisce qualsiasi modifica) di cui all'articolo 33 capoverso 1 della dichiarazione doganale accettata è uno dei pilastri su cui poggia il sistema doganale svizzero. In taluni casi, se applicato in modo rigido, esso può anche portare a risultati indesiderati e iniqui, come per esempio quando una merce è stata dichiarata per errore alla tariffa normale, benché siano soddisfatte le condizioni richieste per un'imposizione preferenziale, oppure quando una merce è stata dichiarata per il trasporto in libera pratica anziché per una procedura di ammissione temporanea. In questi casi e in casi analoghi le conseguenze di una piccola svista (anche dove si fa uso dell'informatica) appaiono spesso sproporzionate. Si tratta quasi sempre di casi in cui non entra in considerazione il condono del dazio (art. 86),

sebbene l'Amministrazione delle dogane sia spesso confrontata con questo genere di richieste.

L'articolo 49 capoverso 2 OLD autorizza la modifica di dichiarazioni accettate soltanto entro certi limiti, ossia prima che sia ordinata la visita e prima dell'allestimento della bolletta doganale oppure qualora l'invio si trovi ancora sotto custodia della dogana.

Il presente articolo si occupa del problema della dichiarazione erronea a livello di legge (cfr. anche art. 65 e 66 CD).

Il capoverso 1 conferisce alla persona soggetta all'obbligo di dichiarazione il diritto di rettificare o ritirare, a determinate condizioni, la dichiarazione accettata. Le lettere a e b indicano – nell'ordine della procedura – il termine entro cui una dichiarazione accettata può essere rettificata o ritirata. In ogni caso, la merce deve rimanere sotto custodia dell'Amministrazione delle dogane al fine di evitare abusi. A complemento della lettera a, la lettera b limita la possibilità di rettificare o ritirare la dichiarazione doganale entro un certo lasso di tempo, ossia fino al momento in cui alla persona soggetta all'obbligo di dichiarazione viene comunicato che avrà luogo una visita delle merci.

Capoverso 2: le esperienze maturate in particolare con le procedure EED hanno rivelato che, nei casi in cui la merce non deve essere presentata in dogana o non è più sotto custodia dell'Amministrazione delle dogane, potrebbe ancora essere opportuno concedere alcune possibilità di rettifica. Il Consiglio federale deve pertanto rimanere autorizzato a disciplinare i casi di questo tipo.

Nel capoverso 3, applicabile dopo che la merce non è più sotto custodia dell'Amministrazione delle dogane e che la decisione d'imposizione è stata emanata, l'ufficio doganale riceve la competenza di modificare, su richiesta, una dichiarazione doganale. Le condizioni a cui la rettifica è subordinata dovrebbero in gran parte escludere gli abusi (cpv. 4). Il capoverso 3 conferisce all'Amministrazione delle dogane un certo margine di manovra per poter rettificare a posteriori e in modo conforme alla sicurezza doganale eventuali errori commessi dai dichiaranti. La possibilità di rettifica risponde a un bisogno rivelatosi nella pratica.

Questo articolo comporta diverse modifiche di altre disposizioni legislative, tra cui anche dell'articolo 80 LIVA (cfr. allegato).

Art. 35 Controllo della dichiarazione doganale accettata

Questa nuova disposizione si è resa necessaria in considerazione della dichiarazione doganale effettuata «elettronicamente» (art. 28 cpv. 1 lett. a). In futuro, il controllo formale della dichiarazione doganale e di eventuali documenti di scorta sarà possibile anche dopo l'accettazione della dichiarazione doganale e indipendentemente dalla sua forma. L'articolo 35 istituisce la base legale necessaria a tal fine. Non fosse altro che per ragioni di tempo, l'ufficio doganale non può ordinare una visita delle merci in tutti i casi, se durante la procedura d'imposizione intende solo controllare i documenti.

Il capoverso 2 prevede che l'Amministrazione delle dogane può esigere dalla persona soggetta all'obbligo di dichiarazione documenti giustificativi supplementari. Una misura di questo tipo può rivelarsi necessaria quando, in base a un esame approfondito, risulta che i documenti presentati sono incompleti o troppo poco affidabili per poter indagare il caso in misura giuridicamente sufficiente.

Art. 36 Visita delle merci e perquisizione personale

Dopo l'accettazione della dichiarazione doganale, occorre decidere se la merce dev'essere soggetta a imposizione in base alla suddetta dichiarazione o se occorre dapprima procedere a una visita. L'ufficio doganale può esaminare materialmente se l'obbligo doganale è stato adempiuto. A tal fine, procede a un controllo e a un confronto delle indicazioni contenute nella dichiarazione doganale e nei documenti con la quantità effettiva e lo stato della merce. Ordinare una visita è una questione discrezionale e può aver luogo anche in caso di controllo anteriore ai sensi dell'articolo 32 capoverso 2.

Le merci constatate possono essere oggetto di un controllo approfondito oppure essere esaminate per campionatura dal profilo delle loro caratteristiche rilevanti ai fini della legislazione doganale. Con la formulazione «o (le merci) soggette all'obbligo di dichiarazione» si intende che possono essere sottoposte a una visita anche le merci non dichiarate correttamente.

Possono inoltre essere controllati anche i mezzi e gli impianti di trasporto, il materiale d'imballaggio e gli accessori per il trasporto (cpv. 2).

Il capoverso 3 stabilisce che possono essere sottoposte a perquisizione personale anche le persone sospettate di portare su di sé merci soggette a tributi, a un divieto oppure all'obbligo del permesso o del controllo. Lo svolgimento della perquisizione personale è retta dall'articolo 102. Il diritto di perquisizione personale nell'ambito di operazioni di controllo è già sancito nell'articolo 36 capoverso 5 LD.

Il capoverso 4 disciplina l'obbligo di cooperare da parte della persona soggetta all'obbligo di dichiarazione. L'ufficio doganale ne determina le modalità. La cooperazione può consistere nello scaricare le merci e i colli designati a proprie spese e a proprio rischio, nel portarli nel locale di visita, nello sballarli e pesarli e in ogni caso nell'ottemperare a tutte le disposizioni dell'ufficio doganale ai fini dell'esame (in merito all'attuale base legale cfr. art. 36 LD e 50 OLD). Dopo la visita le merci devono essere, ove occorra, imballate e portate via.

Art. 37 Norme disciplinanti la visita delle merci

La norma di cui al capoverso 1 è nuova: il risultato della visita parziale vale per tutte le merci della stessa natura designate nella dichiarazione doganale. Se la persona soggetta all'obbligo di dichiarazione non è d'accordo, può esigere una visita approfondita (cfr. art. 70 CD).

La disposizione di cui al capoverso 2 è stata ripresa dai capoversi 2 e 7 dell'articolo 36 LD. Nell'ambito della visita delle merci si possono operare tutti gli interventi necessari per constatare i fatti (prelievo di prove o campioni, analisi chimiche o tecniche ecc.); le merci possono essere controllate in modo approfondito (art. 36 cpv. 1). Disposizioni identiche sono previste nell'articolo 36 capoverso 2 LD e negli articoli 68 e 69 CD.

L'intervento sulla merce deve limitarsi allo stretto necessario e dev'essere effettuato con la massima diligenza. Le diminuzioni di valore dovute all'intervento non danno luogo ad alcun indennizzo. Se la visita viene effettuata in modo negligente o se l'intervento non si limita allo stretto necessario, si applicano le disposizioni in materia di responsabilità della legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità (Lresp, RS 170.32). Per la cooperazione degli stessi dichiaranti non è previsto alcun indennizzo. Per contro, per particolari operazioni dell'Amministrazione delle dogane

ne, quali la pesa della merce ecc., possono essere riscosse tasse conformemente alla tariffa delle tasse (ordinanza del 22 agosto 1984 sulle tasse dell'Amministrazione delle dogane; RS 631.152.1).

Capoverso 3: contrariamente all'articolo 36 capoverso 6 LD, secondo cui il risultato della visita è certificato sulla dichiarazione (ciò che non è possibile con i procedimenti EED), è sufficiente che il risultato della visita sia attestato in qualche modo per iscritto. L'importanza del risultato rimane invariata.

Art. 38 Decisione d'imposizione

Nell'articolo 37 LD si parla di bolletta doganale, negli articoli 39 e 62 LD di quietanza doganale, ma i due termini sono in larga misura sinonimi. La precedente norma secondo cui le merci possono essere consegnate solo dietro presentazione della bolletta doganale è ormai superata essendo subentrata la procedura di calcolo centralizzato (cfr. art. 70 cpv. 4 lett. a). Il disegno utilizza i termini decisione d'imposizione o decisione, com'è usuale nel diritto amministrativo federale. Per l'emanazione della decisione d'imposizione valgono esclusivamente le disposizioni della legge sulle dogane (cfr. art. 3 lett. e PA). Le merci tassate sono liberate in base alla decisione d'imposizione o a un altro documento designato dall'Amministrazione delle dogane (cpv. 2). Contrariamente alla bolletta doganale o alla quietanza doganale secondo il diritto vigente, la decisione d'imposizione esprime solo che la procedura d'imposizione ha avuto luogo ed è conclusa e non che i tributi sono stati anche effettivamente pagati.

Art. 39 Imposizione provvisoria

La legge sulle dogane vigente cita sotto il titolo «Modi di sdoganamento» l'operazione intermedia di sdoganamento e quella definitiva (art. 38 LD). Lo sdoganamento è definitivo quando, in base ad esso, l'obbligo di pagare il dazio è stato definitivamente determinato e la merce ammessa al libero traffico nell'interno o all'esportazione. Per contro un'operazione intermedia di sdoganamento ha luogo se per determinare definitivamente l'obbligo di pagare il dazio occorrono altre operazioni doganali (art. 38 cpv. 2 LD).

Il disegno non utilizza più l'espressione «operazione intermedia di sdoganamento», con la quale la legge vigente riassume lo sdoganamento provvisorio, il traffico con bolletta di cauzione, il traffico del deposito doganale e il traffico con carta di passo. È stato infatti constatato che una caratteristica essenziale delle operazioni intermedie di sdoganamento, secondo cui la decisione definitiva in merito all'obbligo di pagare il dazio può aver luogo soltanto sulla base di una nuova operazione (FF 1924 I 101, sunto), non è più valida in tutti i casi dell'operazione intermedia di sdoganamento. Il mandato di elaborare il presente disegno in modo più compatibile con il Codice doganale ha infine condotto a respingere questa concezione legale e a rinunciare alle operazioni intermedie di sdoganamento.

Lo sdoganamento provvisorio deve tuttavia essere mantenuto, ma come specialità della procedura doganale e in particolare per i casi in cui un'imposizione doganale definitiva non sia opportuna o non (ancora) possibile. Un'imposizione provvisoria può per esempio aver luogo quando le esigenze previste per concedere una franchigia di dazio non sono ancora soddisfatte al momento dello sdoganamento. L'ufficio doganale fissa in questo caso un termine entro cui devono essere presentati i docu-

menti mancanti (quali attestati, certificati d'origine e simili) o deve essere chiesta una modifica della dichiarazione doganale. Se la persona soggetta all'obbligo della dichiarazione non adempie i suoi doveri entro il termine stabilito, i tributi garantiti all'aliquota doganale massima diventano esigibili.

Essenzialmente la procedura d'imposizione con imposizione provvisoria non si differenzia da quella con imposizione definitiva. La conduzione, la presentazione in dogana, la dichiarazione sommaria, la dichiarazione e l'imposizione doganale avvengono allo stesso modo. Tuttavia, anziché a un'imposizione doganale definitiva, si procede a un'imposizione provvisoria contro la garanzia dei tributi doganali all'aliquota massima applicabile nella fattispecie, cosicché le merci possono infine essere liberate dalla custodia doganale. Ne sono tuttavia escluse le merci che non hanno un permesso di importazione o esportazione o la cui importazione o esportazione è proibita.

Il Codice doganale non offre ai dichiaranti gli stessi vantaggi dell'imposizione provvisoria. I criteri determinanti per la concessione dell'imposizione provvisoria possono essere specificati nell'ordinanza.

Art. 40 Liberazione e sgombero di merci

Dopo che sono state tassate, le merci possono essere liberate in base alla decisione d'imposizione o a un altro documento stabilito dall'Amministrazione delle dogane.

La merce può essere asportata soltanto dopo che è stata liberata dall'ufficio doganale. Lo scopo di questa disposizione è di fare in modo che la merce possa essere effettivamente asportata soltanto quando l'ufficio doganale ha espressamente rinunciato alla custodia della merce (art. 24 cpv. 3).

Art. 41 Conservazione di dati e documenti

La legge sulle dogane vigente non conosce termini di conservazione per i documenti doganali. Di regola, tuttavia, l'obbligo di conservare dati e documenti figura già ora in taluni disposti di natura non doganale. È il caso per esempio dell'obbligo di conservare i libri contabili durante 10 anni sancito nell'articolo 962 CO o durante 10 e 20 anni in virtù della legge sull'imposta sul valore aggiunto (LIVA). Dato che la base legale vigente dà sempre adito a incertezze presso i dichiaranti, è opportuno introdurre una disposizione concernente la conservazione di dati e documenti.

Il tenore della presente disposizione appare chiaro nella sua formulazione. Essa ha per oggetto la durata della conservazione e la protezione di dati e documenti. La disposizione di cui all'articolo 8 dell'ordinanza del 2 giugno 1976 concernente la registrazione di documenti da conservare (RS 221.431) è quasi identica. Anche il Codice doganale contempla termini per la conservazione di dati e documenti ai fini del controllo doganale (art. 16 CD).

Il capitolo 3 contiene disposizioni volte a semplificare i disciplinamenti dei primi due capitoli a fini determinati e precisazioni relative a questi due capitoli.

Art. 42 Semplificazioni della procedura d'imposizione doganale

Già in occasione della revisione parziale del 1972 vennero introdotte, con l'espressione chiave «agevolezze procedurali» (FF 1972 II 194), due disposizioni nella legge sulle dogane che miravano a snellire la procedura doganale: si tratta dell'articolo 72a LD (accordi) e dell'articolo 142 capoverso 2 LD secondo cui il Consiglio federale può prevedere semplificazioni del procedimento doganale (cfr. n. 1.1.2.3). L'articolo 42 riunisce queste possibilità. Le «procedure semplificate» sono contemplate anche nel Codice doganale (art. 76 CD) per il «vincolo delle merci a un regime doganale». Per contro, esso ignora gli accordi tra l'Amministrazione delle dogane e i contribuenti. Benché secondo il nuovo diritto taluni oggetti disciplinati trovino posto nella legge stessa, la forma giuridica degli «accordi» è necessaria e non deve essere soppressa.

Il capoverso 1 istituisce una base legale per qualsiasi genere di semplificazione della procedura d'imposizione. La disposizione rinuncia tuttavia a elencare tutti gli esempi in modo esaustivo. In tal modo, si tiene conto dell'esigenza, dettata dalla pratica, di un'ulteriore evoluzione del diritto doganale.

In questo contesto occorre rilevare la lettera d, secondo la quale il Consiglio federale, nel quadro di procedure semplificate, deve poter «delegare compiti di natura doganale» alle persone che partecipano alla procedura doganale. Quando le persone che allestiscono professionalmente dichiarazioni doganali (ditte di spedizione) ottengono lo statuto di «spedizionieri o destinatari autorizzati» esercitano in questa qualità in una certa misura funzioni doganali.

Capoverso 2: in futuro anche le prove pilota potranno essere oggetto di un contratto. L'introduzione della procedura elettronica e la partecipazione della Svizzera a progetti pilota dell'UE hanno mostrato che, a causa della loro complessità, tali progetti devono dapprima essere sviluppati e testati mediante prove pilota prima di essere dichiarati vincolanti nella legge.

Capoverso 3: come già accennato nella legge sulle dogane, le procedure semplificate non possono comportare una diminuzione dei tributi che devono essere riscossi (art. 142 cpv. 2 LD). È quindi ovvio che nonostante la semplificazione delle procedure dev'essere garantita l'esecuzione dei disposti di natura non doganale.

Art. 43 Traffico nella zona di confine

Sinora per *traffico di confine* s'intendeva il traffico d'importazione e di esportazione fra gli abitanti di zone economiche limitrofe, sempreché si trattasse di merci occorrenti alla loro economia domestica o alla cultura delle loro terre. Le agevolazioni concesse nel traffico di confine sono disciplinate da un lato autonomamente dalla normativa doganale e dall'altro sono oggetto di accordi con gli Stati confinanti.

Nel commento all'articolo 16 sono già stati adottati i motivi per cui è stata soppressa la differenziazione tra traffico turistico e traffico nella zona di confine. La presente disposizione introduce nuove designazioni per il traffico nella zona di confine: La «zona economica» viene ora chiamata «zona di confine» e il «traffico di confine»

«traffico nella zona di confine». L'espressione «zona di confine» non è identica al termine di «regione di confine» definito nell'articolo 3 capoverso 5.

Secondo il diritto vigente, la zona economica è un territorio di 10 chilometri che si estende da una parte e dall'altra della frontiera, per il quale la sovranità doganale resta di per sé invariata e la cui fissazione ha unicamente lo scopo di conferire talune agevolazioni doganali ai suoi abitanti (art. 9; cfr. gli art. 14 n. 19, 15 n. 4, 28 e 58 LD). La zona di confine (zona economica) è quindi essenzialmente un'istituzione del diritto doganale svizzero, sebbene sia prevista esplicitamente in diverse convenzioni con gli Stati confinanti (nella Convenzione del 5 febbraio 1958 tra la Svizzera e la Germania sul traffico di confine e di transito [RS 0.631.256.913.61], nella Convenzione del 30 aprile 1947 tra la Svizzera e l'Austria relativa al traffico di confine [RS 0.631.256.916.31], nella Convenzione del 31 gennaio 1938 tra la Svizzera e la Francia sui rapporti di vicinato e la vigilanza delle foreste limitrofe [RS 0.631.256.934.99] e nella Convenzione del 2 luglio 1953 tra la Svizzera e l'Italia per il traffico di frontiera ed il pascolo [RS 0.631.256.945.41]). Il traffico nella zona di confine necessita pertanto di un disciplinamento legale preciso.

Secondo il capoverso 1, il traffico nella zona di confine sussiste ancora solo per le merci del traffico rurale di confine e per le merci del traffico di mercato e dovrebbe facilitare soprattutto lo sfruttamento agricolo nella zona di confine.

Giusta il capoverso 2 per zona di confine si intende il territorio svizzero ed estero situato in un raggio di 10 chilometri dall'ufficio doganale più vicino, cosicché la zona di confine viene ora definita nella legge a livello nazionale come zona radiale. Finora ciò era soprattutto desumibile dalle citate convenzioni internazionali con Germania, Francia e Italia, in cui la zona di confine era già intesa come «zona radiale», sebbene né l'articolo 28 LD né l'articolo 4 OLD la definiscano imperativamente in questo modo. Per quanto riguarda l'Austria, invece, la zona di confine è stata riformulata in «zona parallela», vale a dire la striscia di territorio lungo il confine doganale profonda 10 chilometri. Questo genere di zona di confine costituisce tuttavia un'eccezione. L'instaurazione di una zona radiale con l'Austria non sarebbe stata opportuna per il traffico rurale, date le condizioni locali a tratti particolari (pochi ponti sul Reno quale fiume di confine).

Il capoverso 2 non intende modificare in alcun modo il diritto vigente. La zona radiale si è rivelata efficace e deve quindi essere sancita nel diritto nazionale. Anche nell'ottica dell'importanza economica per le regioni di confine interessate e delle tre suddette convenzioni internazionali non vi è alcun motivo di cambiare la prassi attuale. Con l'Austria non risultano svantaggi di sorta grazie alla riserva a favore degli accordi di diritto internazionale (art. 2 cpv. 1).

L'Amministrazione delle dogane può estendere la zona di confine tenendo conto di condizioni locali particolari (inserimento nella stessa di singole località o proprietà rurali ecc.) (cpv. 3; cfr. art. 4 OLD). Competenze analoghe sono conferite anche dalle quattro convenzioni menzionate; quella con la Germania predispone perfino la possibilità di estendere la zona di confine fino a una profondità totale di 20 chilometri sulla base di condizioni locali particolari.

Art. 44 Traffico ferroviario, per via d'acqua, aereo e postale

A questi «traffici speciali» sono dedicati gli articoli 49–57 della vigente legge sulle dogane. Molte di queste disposizioni sono ormai superflue. Il nostro Consiglio deve continuare a disciplinare queste procedure d'imposizione doganale (per quanto concerne le ordinanze vigenti cfr. l'ordinanza del 6 dicembre 1926 sullo sdoganamento degli invii per ferrovia [RS 631.252.I], l'ordinanza del 1° novembre 1940 sul trattamento doganale degli invii per via d'acqua [RS 631.253.I], l'ordinanza doganale del 7 luglio 1950 sulla navigazione aerea [RS 631.254.I] e l'ordinanza del 2 febbraio 1972 concernente lo sdoganamento degli invii postali [RS 631.255.I]).

Il Consiglio federale può quindi disciplinare in modo più approfondito o semplificare gli obblighi inerenti alla procedura, come quelli enunciati nell'articolo 29 capoverso 2 LD e in parte accennati a partire dall'articolo 21 del disegno.

Art. 45 Trasporto in condotta

Lo sdoganamento negli impianti in condotta è finora disciplinato nell'articolo 81a OLD.

In considerazione dell'importanza di questo genere di trasporto e dei tributi doganali in gioco, l'essenziale del contenuto di questa disposizione deve essere ripreso nella legge sulle dogane. Giusta l'articolo 22 capoverso 2 lettera c gli impianti in condotta che attraversano il confine doganale sono designati come strade doganali. Finora per gli impianti in condotta era richiesta una decisione della Direzione generale delle dogane (art. 81a cpv. 2 OLD).

In Svizzera, per gli oleodotti situati sul confine doganale non esistono uffici preposti all'imposizione delle merci introdotte nel territorio doganale. L'imposizione avviene regolarmente all'interno del Paese. Il capoverso 1 prevede pertanto che le merci trasportate nelle condotte attraverso il territorio doganale siano reputate vincolate al regime di transito sino all'atto della loro riesportazione o della loro assegnazione ad un altro regime doganale. Secondo le spiegazioni relative all'articolo 21, i titolari di impianti di trasporto in condotta che attraversano il confine doganale sono per principio tenuti a presentare, e pertanto anche a dichiarare, la merce. Al fine di evitare lacune, essi sono espressamente dichiarati soggetti all'obbligo di dichiarazione nel capoverso 2.

Come nel traffico ferroviario, per via d'acqua, aereo e postale, anche i titolari degli impianti di trasporto in condotta devono permettere all'Amministrazione delle dogane di consultare tutti i documenti e tutte le registrazioni che possono essere importanti ai fini del controllo doganale.

Art. 46 Energia elettrica

Il disegno estende la nozione di strada doganale. Sempre che attraversino il confine doganale, sono reputate strade doganali anche le linee elettriche (art. 22 cpv. 2 lett. b). Giusta l'articolo 46 il Consiglio federale disciplina la procedura d'imposizione doganale per la riscossione dei dazi sull'energia elettrica. Per principio anche l'energia elettrica è quindi considerata merce (cfr. voce di tariffa 2716.0000). L'energia elettrica è definita merce anche nelle direttive internazionali dell'ONU (International Merchandise Trade Statistics, Concepts and Definitions, Series M,

No. 52, Ref. 2, New York 1998) e dev'essere rilevata come tale anche nella statistica svizzera del commercio. Attualmente l'energia elettrica può essere importata esente da dazi ma non da imposte.

2.2.6 Capitolo 4: Regimi doganali

La legge sulle dogane utilizza il titolo «Regimi doganali» per tutta la procedura d'imposizione doganale. La dottrina invertiva i titoli e trattava il regime doganale nel quadro della procedura d'imposizione (cfr. Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Berna 1931, p. 73 par. 24 dal titolo Veranlagungsverfahren). Il disegno definisce i regimi doganali come un elemento della procedura d'imposizione doganale (cfr. n. 2.2.1.1.1 e 2.2.3). Con la scelta di un regime doganale, alla merce viene attribuita una destinazione doganale (cfr. art. 27 e n. 2.2.2.1.5).

Il ricorso alla destinazione doganale è un'importante funzione del regime doganale. La destinazione doganale avviene immediatamente dopo la presentazione in dogana con la dichiarazione (art. 25 cpv. 2). Ciò è previsto anche nel Codice doganale (art. 48 e 59 CD). Secondo il Codice doganale e il disegno, le persone soggette all'obbligo di dichiarazione possono, dopo la presentazione in dogana, scegliere tra diverse destinazioni doganali. L'offerta di possibili destinazioni doganali è disciplinata in modo esaustivo sia nel Codice doganale che nel disegno (art. 27 e 47 cpv. 2).

Le possibilità di scelta sussistono fintantoché non sono limitate da altri atti normativi. Potrebbe per esempio trattarsi di divieti o limitazioni d'introduzione nel territorio doganale, d'importazione, esportazione o transito delle merci, di misure di politica commerciale quali le prescrizioni relative al contingentamento ecc. Le restrizioni della libertà di scelta possono risultare anche dallo statuto della merce, per esempio a seconda che si tratti di merce svizzera o estera (art. 6 lett. c e d). Particolare importanza rivestono in questo ambito i disposti di natura non doganale. Per esempio vi possono essere divieti e restrizioni per motivi di buon costume, d'ordine pubblico o di sicurezza, al fine di tutelare la salute e la vita di persone, animali e piante o la proprietà industriale e commerciale. La limitazione della libertà di scelta è espressamente disciplinata nel Codice doganale (art. 58 par. 1 CD). Anche nelle disposizioni relative ai diversi regimi doganali si fa riferimento all'applicazione dei disposti di natura non doganale (cfr. art. 47 segg.).

2.2.6.1 Sezione 1: Regimi doganali ammessi

È nei regimi doganali che l'affinità del disegno con il Codice doganale si esprime nel modo più chiaro. Tali regimi e le norme relative alla destinazione doganale sono considerate come il punto focale del Codice doganale (Peter Witte/Reginhard Henke, Zollkodex, Monaco 2002, prima degli art. 58–182 n. marg. 1).

Art. 47

Tutte le merci destinate ad essere assegnate ad un regime doganale devono essere dichiarate per il regime prescelto. Ciò avviene mediante la dichiarazione doganale. Il capoverso 1 esprime il diritto alla libertà di scelta della persona soggetta all'obbligo della dichiarazione. Questo disciplinamento vale come «Principio della dichiarazio-

ne doganale» (Peter Witte/Reginhard Henke, Zollkodex, Monaco 2002, art. 59 n. marg. 1 e 2).

Il disegno prevede sette regimi doganali (cpv. 2), mentre il Codice doganale ne elenca otto, ossia contempla anche quello della trasformazione sotto controllo doganale che finora in Svizzera non ha acquisito importanza, ragione per cui non è stato proposto. Il regime della trasformazione sotto controllo doganale disciplina, analogamente al perfezionamento attivo, il trattamento o l'elaborazione di merci importate nel territorio doganale, con la differenza che le merci trasformate sotto controllo doganale non vengono riesportate, ma immesse in libera pratica.

I vari regimi doganali sono presentati nello stesso ordine del Codice doganale (cfr. art. 4 n. 16 CD), ad eccezione del regime dell'ammissione temporanea che precede i due regimi di perfezionamento anziché essere posto tra di essi. Nel Codice doganale il «regime di transito» è inoltre suddiviso in «transito esterno» (art. 91–97 CD) e «transito interno» (art. 163–165 CD). Ciò deriva dal fatto che il territorio doganale della Comunità copre diversi Stati membri che non sono sempre tra loro confinanti, cosicché i trasporti delle merci all'interno dell'UE possono talvolta avere luogo soltanto attraverso Paesi terzi (regime di transito interno).

Nel disegno non è stata ripresa la ricapitolazione dei regimi doganali secondo le lettere da b a f sotto il titolo «regime di non riscossione e regime doganale con importanza economica», come invece prevede il Codice doganale. Per le caratteristiche svizzere non è necessario. Questa definizione ha in ogni caso un carattere piuttosto formale e serve alla sistematica e alla conseguente possibilità di rappresentare questi regimi in modo più compatto nella dottrina e nella formazione. Dal punto di vista materiale, i regimi di non riscossione permettono di ridurre l'onere amministrativo nel mercato interno (Peter Witte/Reginhard Henke, Zollkodex, Monaco 2002, art. 84 n. marg. 8).

Il capoverso 3 stabilisce che le merci assegnate ad un regime doganale possono essere dichiarate in un altro regime, ciò che corrisponde alla libera scelta del regime doganale. Questa decisione legislativa è però anche rilevante ai fini della vigilanza e dell'obbligazione doganale. Il controllo doganale è infatti retto dagli obblighi e dalle misure di controllo stabiliti per il regime doganale scelto. Giusta l'articolo 19 capoverso 1 lettera b l'importo di dazio è calcolato anche in base alle aliquote di dazio e alle basi di calcolo in vigore nel momento in cui sorge l'obbligazione doganale. Ciò significa che un cambiamento del regime doganale comporta anche una nuova data determinante per il calcolo: il credito doganale deve quindi essere calcolato secondo le aliquote di dazio e le basi di calcolo in vigore nel momento in cui sorge l'obbligazione doganale (art. 69).

Se per una merce è stato aperto un regime doganale, quest'ultimo deve concludersi secondo le norme prima che si possa disporre ulteriormente della merce (cfr. gli art. 49 cpv. 3, 50 cpv. 3, 58 cpv. 3, 55 cpv. 4, 60 cpv. 4 e 61 cpv. 3) oppure deve essere presentata una nuova dichiarazione durante il regime in corso in vista di trasferire la merce in un altro regime. Questa possibilità deve sussistere, altrimenti il traffico delle merci sarebbe troppo ostacolato dal punto di vista economico o addirittura reso parzialmente impossibile. La possibilità di sostituire un regime anticipatamente esiste in parte già oggi: giusta l'articolo 38 capoverso 2 LD si può per esempio procedere a un'operazione intermedia di sdoganamento prima di un'imposizione definitiva o nelle operazioni di deposito doganale possono avvenire altre operazioni doganali intermedie prima di un'imposizione definitiva (art. 46 LD; cfr. anche

art. 78 OLD, scarico di una bolletta di cauzione e art. 110 cpv. 2 OLD, scarico di una carta di passo).

Il Codice doganale prevede un disciplinamento analogo soltanto in modo marginale, (cfr. p. es. gli art. 89, 92, 112, 113, 120, 140 par. 1 CD).

Il nostro Consiglio può stabilire i regimi doganali nei dettagli. È evidente che a tal fine può servirsi di diverse possibilità per semplificare la procedura d'imposizione (art. 42). Uno dei principali obiettivi di qualsiasi regime doganale è quello di registrare e gestire il traffico delle merci in modo tale da ottenere un equilibrio ottimale tra l'auspicata sicurezza in materia doganale e un trattamento doganale per quanto possibile razionale.

2.2.6.2 Osservazioni preliminari sulla struttura dei regimi doganali

Le disposizioni relative ai singoli regimi doganali sono state elaborate secondo uno schema di base, in cui viene precisato lo scopo a cui serve il regime doganale in questione e quali decisioni e misure implica nel quadro dell'imposizione doganale. Le procedure sono provviste di «disposizioni finalizzate» («Questa procedura comporta ...»). Il vantaggio che ne risulta è che il disciplinamento delle procedure può essere esposto con semplicità. I dettagli relativi alla natura e al funzionamento del regime doganale saranno disciplinati a livello di ordinanza, che presenta una procedura di modifica più semplice e rapida.

Nelle sezioni 3–8 sono enunciate le conseguenze giuridiche che si potrebbero presentare se il regime doganale non fosse concluso secondo le norme. Le disposizioni contengono altresì norme su come si possono prevenire tali conseguenze. Anche il Codice doganale conosce norme analoghe. Per esempio un regime doganale che non è stato concluso secondo le norme ai sensi del diritto comunitario può costituire, se necessario, un motivo che giustifichi l'adozione di eventuali misure. Si tratta in primo luogo di conseguenze che derivano dalle obbligazioni doganali, dato che, secondo il Codice doganale, i casi in cui i regimi doganali non sono conclusi come previsto comportano regolarmente l'insorgere dell'obbligazione doganale a causa dell'elusione del controllo doganale o di inadempienza degli obblighi (cfr. Peter Witte/Reginhard Henke, Zollkodex, Monaco 2002, art. 89 n. marg. 3, 5).

2.2.6.3 Sezione 2: Immissione in libera pratica

Art. 48

Il regime doganale per l'immissione di una merce in libera pratica serve all'importazione di merci nel territorio doganale. L'immissione di una merce in libera pratica è la più importante fra le destinazioni doganali e il regime doganale da scegliere al riguardo è quello utilizzato con maggior frequenza. Ne consegue che le merci possono entrare nel circuito economico svizzero. Questo regime conferisce alle merci estere lo statuto di merci svizzere. Di tali merci si può quindi liberamente disporre nel territorio doganale; in quanto bene economico, possono prendere parte alle transazioni commerciali e alla formazione dei prezzi.

L'imposizione di una merce in vista dell'immissione in libera pratica avviene mediante la presentazione di una dichiarazione doganale con le necessarie domande. Essa dà luogo al trattamento secondo il diritto doganale e conduce alla determinazione dei tributi doganali e all'esecuzione della legislazione doganale e dei disposti di natura non doganale (art. 1 lett. b, c e d). Il capoverso 2 indica in modo dettagliato che cosa implica tale regime. Per le merci di ritorno (art. 10 e 11) non esiste un regime particolare: devono essere dichiarate per il presente regime doganale e per il regime di esportazione. Questo è il motivo per cui il capoverso 2 lettera b menziona in particolare le merci svizzere di ritorno. Secondo il Codice doganale anche le merci di ritorno comunitarie devono essere dichiarate quando sono reintrodotte per la loro immissione in libera pratica (art. 186 CD). Anche per le merci con agevolazioni doganali in base allo scopo d'impiego (art. 14) occorre scegliere il presente regime.

2.2.6.4 Sezione 3: Regime di transito

Art. 49

Il regime di transito consente il trasporto di merci tra due località, sia nel caso in cui le merci estere sono trasportate intatte attraverso il territorio doganale (transito), sia nel caso in cui tali merci o le merci poste sotto il regime d'esportazione nel territorio doganale sono trasportate all'interno di quest'ultimo. Il secondo caso si presenta quando le merci non possono essere immediatamente poste sotto il regime doganale definitivo auspicato, ma vengono dapprima trasportate dal confine a un ufficio doganale situato all'interno del territorio doganale, verso un deposito franco o verso la sede commerciale di un destinatario autorizzato.

Lo stesso oggetto è già stato disciplinato nell'articolo 41 LD sul traffico con bolletta di cauzione: quest'ultima, quale documento nazionale di transito, permette il transito delle merci dal 1925. Nel frattempo si sono aggiunti molti altri documenti mediante convenzioni internazionali, quali per esempio il *carnet TIR* (cfr. convenzione doganale del 14 novembre 1975 concernente il trasporto internazionale di merci con libretti TIR, Convenzione TIR; RS 0.631.252.512) e il *documento di transito* ai sensi della Convenzione del 20 maggio 1987 relativa ad un regime comune di transito (RS 0.631.242.04). Si tratta del regime di transito introdotto tra l'UE e i Paesi dell'AELS (incl. Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria). Da alcuni anni in Europa si stanno compiendo grandi sforzi per rinnovare e informatizzare questo regime di transito. La Svizzera partecipa dal maggio 2000 a un progetto pilota comune di informatizzazione del regime di transito (cosiddetto Nuovo sistema di transito computerizzato - NCTS) insieme a Germania, Italia e Spagna. Dalla fine del 2002, questo progetto è in corso in Svizzera e in altri Paesi europei. Lo scambio elettronico di dati tra gli uffici doganali collegati funziona senza problemi. L'attuazione completa del progetto a livello internazionale e in Svizzera si protrarrà però ancora per diversi anni.

Nonostante gli sviluppi di questo regime di transito internazionale la Svizzera continuerà ad aver bisogno di un regime di transito nazionale.

Il capoverso 2 fissa gli obiettivi del regime. Tipica di un regime di transito è l'imposizione dei tributi doganali d'entrata, i quali non sono tuttavia riscossi ma semplicemente garantiti (art. 76 cpv. 1). Altre caratteristiche importanti di un regime di

transito sono la garanzia dell'identità (CD: identificazione) della merce nonché la fissazione di un termine entro cui il regime di transito deve essere concluso (cfr. art. 96 par. 1 lett. a CD). Se i regimi di transito non fossero sottoposti a un termine, si avvicinerebbero ai regimi di deposito.

Se un regime di transito non è concluso regolarmente, vi sono conseguenze giuridiche: segnatamente, vengono riscossi i tributi doganali all'importazione (cpv. 3).

Il capoverso 4 estende la possibilità, introdotta solo dal 1° giugno 1973, di concedere posticipatamente uno scarico, omesso all'atto dell'esportazione, del documento di transito per «motivi degni di riguardo» (cfr. art. 41 cpv. 2 LD) e di evitare in tal modo di compromettere la sicurezza. L'agevolazione consiste nel fatto che – per analogia per esempio al disciplinamento concernente il libretto A.T.A (art. 8 cpv. 2 lett. a della Convenzione doganale del 6 dicembre 1961 concernente libretti A.T.A. per l'ammissione temporanea delle merci, convenzione A.T.A; RS 0.631.244.57; oggi nuovo art. 10 cpv. 2 lett. a nell'allegato A della Convenzione del 26 giugno 1990 relativa all'ammissione temporanea, cosiddetta convenzione di Istanbul; RS 0.631.24) – non devono più essere adottati «motivi degni di riguardo». Secondo il disegno basta che l'esportazione delle merci avvenga entro il termine fissato e che la loro identità sia comprovata. Lo scarico deve tuttavia essere richiesto entro 60 giorni dalla scadenza del termine di validità del documento di transito.

2.2.6.5 Sezione 4: Regime di deposito doganale

2.2.6.5.1 Nuovo regime di deposito doganale

Con l'emanazione del Codice doganale il traffico di deposito doganale in Europa ha conosciuto diverse novità di cui anche la Svizzera dovrà tener conto. Nel quadro dell'accordo GATT/OMC (vedi n. 1.1.2.4; revisione della legge sulle dogane del 16 dicembre 1994; RU 1995 1816 seg.; FF 1994 IV 923) la legge sulle dogane è già stata adeguata puntualmente una prima volta nel settore del deposito doganale: con l'articolo 46a LD è stata introdotta una disposizione relativa ai depositi doganali aperti che era stata auspicata da diverse cerchie. La nuova istituzione ha nel frattempo dato buoni risultati nella prassi.

La presente revisione totale cerca di trovare una via appropriata tra il regime giuridico vigente e le possibilità offerte dal Codice doganale in materia di deposito doganale e di regime di deposito doganale, che risponda ai bisogni reali della nostra economia. Il disegno prende in considerazione quanto già esiste, ma globalmente introduce un nuovo regime di deposito doganale. La conformità con il Codice doganale è notevole, ma non assoluta.

La principale novità consiste da un lato nell'istituzione di un regime di deposito doganale (deposito aperto, deposito di merci di gran consumo) e dall'altro dall'esclusione del deposito franco dal regime doganale. Il nuovo regime di deposito doganale è quindi trattato nel capitolo 4. Per contro, l'attuale deposito franco è ora considerato come una delle possibili «destinazioni doganali» di una merce (cfr. art. 27 lett. b). La distinzione è identica alla struttura del Codice doganale che definisce le zone franche e i depositi franchi come altre destinazioni doganali (art. 166–181 CD). Questa concezione è nuova sotto diversi aspetti. Le due caratteristiche salienti sono: i depositi franchi doganali non sono più trattati come territorio doganale estero (contrariamente all'art. 2 cpv. 3 LD), bensì come luoghi separati dal

resto del territorio doganale. D'altra parte, le merci che sono depositate in un deposito franco doganale sono liberate dal precedente regime doganale al momento del loro immagazzinamento.

Art. 50–52 Definizione, procedura e depositanti

Il regime di deposito doganale serve a depositare in un deposito doganale, per un determinato periodo, le merci che non sono in libera pratica. Nel regime di deposito esistono due tipi di depositi doganali: il deposito aperto e il deposito di merci di gran consumo (cfr. 50 cpv. 2).

Nel deposito aperto, il regime doganale ha per effetto che le merci possono esservi depositate senza imposizione, versamento o garanzia dei tributi doganali all'importazione; durante il periodo di immagazzinamento, le merci non sottostanno nemmeno a «provvedimenti di politica commerciale» (art. 51 cpv. 2). Tra questi ultimi si intendono tutti i disciplinamenti relativi all'introduzione nel territorio doganale, all'importazione e all'esportazione di merci, segnatamente i provvedimenti di controllo e protezione, le restrizioni quantitative nonché i divieti di introduzione nel territorio doganale, importazione ed esportazione. Ai sensi del Codice doganale queste merci di deposito non sono soggette né ai dazi all'importazione né alle misure di politica commerciale (art. 98 par. 1 lett. a CD).

Il regime di deposito doganale implica nel caso del deposito di merci di gran consumo che le merci devono essere tassate subito dopo la loro dichiarazione e che la persona soggetta al pagamento deve garantire il credito doganale condizionato. Implica altresì l'applicazione dei provvedimenti di politica commerciale (art. 51 cpv. 2).

Nelle due forme di deposito occorre inoltre garantire l'identità della merce (art. 51 cpv. 2 lett. c), che può essere controllata per campionatura (cfr. art. 36 e 37). Inoltre nel regime di deposito occorre concretare gli oneri stabiliti nella decisione d'imposizione. In ambedue le forme di deposito, i disposti di natura non doganale devono inoltre essere applicati già durante il periodo dell'immagazzinamento (art. 51 cpv. 2 lett. f); per l'immagazzinamento in depositi doganali aperti non sono tuttavia applicati provvedimenti di politica commerciale. Chiunque intenda depositare merci in un deposito doganale assume, in quanto depositante, gli obblighi del depositario, il che significa che il primo deve sottostare agli stessi obblighi (art. 52 cpv. 3).

Come per gli altri regimi doganali, sono indicate le conseguenze giuridiche di una conclusione non regolamentare della procedura e la possibilità di sfuggirvi (art. 51 cpv. 3).

Art. 53 e 55 Depositi doganali aperti, depositi per merci di gran consumo

L'articolo 50 capoverso 2 elenca i due tipi di deposito ammessi nel regime di deposito: il deposito doganale aperto e il deposito per merci di gran consumo. I magazzini di deposito federali (art. 42 cpv. 1 LD) non sono più previsti.

I depositi per merci di gran consumo corrispondono agli attuali depositi privati (art. 42 cpv. 2 LD). Sono un'istituzione del diritto doganale svizzero e rispondono a un'esigenza dell'economia. Il Codice doganale non prevede questa forma di deposito.

I depositi doganali aperti sono una novità nel diritto doganale svizzero. Corrispondono al «deposito privato» della CE. Giusta l'articolo 525 paragrafo 2 delle disposizioni d'applicazione del Codice doganale, per i depositi privati il depositario è nel frattempo anche il depositante senza essere necessariamente proprietario delle merci. L'immagazzinamento di merci è, secondo il tenore dell'articolo, limitato al depositario/depositante. Può trattarsi di una ditta di spedizione che offre l'immagazzinamento a terzi come prestazione logistica. Questo tipo di deposito si basa sull'articolo 99 secondo comma del Codice doganale.

Con qualche riserva, l'Amministrazione delle dogane decise nel 1994 di istituire il deposito doganale aperto poiché, così facendo, temeva di recare pregiudizio ai depositi franchi doganali. Si è tuttavia rivelato che le cerchie di clienti non sono necessariamente identiche. I depositi doganali aperti, così designati per la prima volta nell'articolo 46a LD, sono gestiti come depositi non chiusi per non confonderli con gli attuali «depositi privati» ai sensi dell'articolo 42 capoverso 2 LD. Nei depositi doganali aperti, contrariamente al tipo di deposito giusta il Codice doganale, possono depositare merci anche altre persone, oltre al depositario. Nell'articolo 52 capoverso 2 queste persone sono designate come depositanti. Grazie a questa possibilità, i depositi doganali aperti si avvicinano ulteriormente ai depositi franchi doganali. Tale evoluzione non è tuttavia priva di conseguenze. Il titolare del regime doganale è il depositante. La sicurezza della gestione del deposito doganale aperto può essere garantita, per sua natura, essenzialmente dal depositario (art. 53 cpv. 6; art. 104 CD); egli è inoltre il principale responsabile della gestione del deposito (art. 53 cpv. 5). Questi obblighi del depositario figurano anche nell'articolo 101 CD. Per la responsabilità della gestione del deposito, anche il depositante, a titolo sussidiario, è tenuto a far fronte agli obblighi. Per gli obblighi risultanti dall'assegnazione del regime di deposito doganale, quest'ultimo assume la responsabilità principale (art. 52 cpv. 3).

È determinante la normativa, per principio cogente, di cui all'articolo 53 capoverso 2: «Le merci tassate all'esportazione possono essere immagazzinate in un deposito doganale aperto se, dopo la loro asportazione, sono esportate. Il Consiglio federale può prevedere l'immagazzinamento di merci che non vengono esportate.» Questa disposizione mira a prevenire gli abusi.

La durata illimitata di immagazzinamento nei depositi doganali aperti (art. 53 cpv. 3) corrisponde all'articolo 108 paragrafo 1 CD. Nei depositi per merci di gran consumo le merci possono essere immagazzinate per due anni al massimo (art. 55 cpv. 2). Le merci di gran consumo devono essere sottoposte a una certa rotazione.

Art. 54 Autorizzazione dei depositi doganali aperti

In considerazione dell'importanza del regime di deposito doganale e delle possibilità che permette, l'apertura di un deposito doganale aperto necessita di un'autorizzazione rilasciata dall'Amministrazione delle dogane. Attualmente il DFF è competente per i depositi doganali (distretti franchi doganali e magazzini di deposito federali) e la Direzione generale delle dogane per i depositi doganali aperti (art. 42 cpv. 1 e 46a cpv. 2 LD). Il disegno parte dal presupposto che non vengono presentate domande per depositi che non rispondano a un bisogno economico. L'Amministrazione delle dogane ha la possibilità di impedire l'eccessiva proliferazione di depositi doganali: può rifiutare l'autorizzazione qualora il richiedente non risieda in Svizzera e non offra la garanzia di un esercizio regolare del deposito doganale aperto e qualo-

ra la vigilanza e il controllo doganali comportino un dispendio amministrativo sproporzionato per l'Amministrazione delle dogane (art. 54 cpv. 2 lett. a e b). A tal fine può subordinare la concessione di un'autorizzazione a condizioni, esigendo per esempio che il richiedente sia un «*destinatario o uno spedizioniere autorizzato*» ai sensi della normativa internazionale relativa al regime comune di transito (cfr. n. 2.2.5.4.1). Inoltre, può essere escluso in particolare l'immagazzinamento di determinate merci a rischio o si può richiedere che tali merci siano depositate in locali appositamente equipaggiati. L'Amministrazione delle dogane potrebbe inoltre prevedere che le merci destinate ad essere immagazzinate debbano essere notificate a un ufficio di controllo doganale da designare nell'autorizzazione.

Art. 56 Merci depositate; inventari e lavorazione

Capoverso 1: Il depositario o il depositante deve tenere, nella forma prescritta dall'Amministrazione delle dogane, un inventario di tutte le merci depositate. Gli inventari sono, nel regime di deposito doganale, uno strumento importante per poter esercitare la vigilanza doganale di cui all'articolo 23 e all'articolo 50 capoverso 1. Essi permettono all'Amministrazione delle dogane di constatare in ogni momento lo stock di merci in deposito (cfr. anche art. 105 e 107 CD). La forma degli inventari dovrà essere stabilita dall'Amministrazione delle dogane.

Capoverso 2: Per principio ogni deposito doganale serve in primo luogo a immagazzinare merci. In questo senso si potrebbe parlare di un regime di transito provvisoriamente sospeso (immagazzinamento di transito). In una certa misura, tuttavia, nei depositi doganali deve essere possibile la lavorazione delle merci, dato che si tratta di uno degli aspetti economici del regime di deposito. Questa filosofia è presente anche nel Codice doganale (art. 109 CD, v. inoltre un rinvio nell'art. 510 comma 1 delle disposizioni d'applicazione del Codice doganale). Giusta l'articolo 109 CD le merci importate poste sotto il regime di deposito possono essere oggetto di tre generi di manipolazioni: le lavorazioni intese a garantirne la conservazione (processo volto a garantire il mantenimento della qualità), a migliorarne la presentazione e la qualità commerciale (manipolazioni che migliorano o aumentano le possibilità di smercio o la qualità) e le lavorazioni volte a prepararne la distribuzione o la rivendita (lavorazioni che modificano le caratteristiche senza modificare necessariamente la qualità). Spetta al nostro Consiglio precisare quali trattamenti (nella terminologia doganale europea si parla di «manipolazioni usuali») sono possibili.

Art. 57 Asportazione dal deposito

L'uscita dal deposito è una tappa importante del regime di deposito e avviene in modo diverso a seconda che si tratti di un deposito doganale aperto o di un deposito per merci di gran consumo. Per principio, oltre alla messa in libera pratica, in ambedue i casi entra in considerazione qualsiasi altro regime doganale (art. 47 cpv. 3) o qualsiasi altra destinazione doganale (art. 25 cpv. 2, art. 27).

Per quanto riguarda l'immissione in libera pratica il disegno opera una distinzione tra l'uscita da un deposito doganale aperto e l'uscita da un deposito per merci di gran consumo (art. 57 cpv. 1 e 2). Le merci provenienti da un deposito doganale aperto possono (per effetto dall'art. 51 cpv. 2 lett. a) essere assegnate unicamente a un regime doganale ammesso all'atto dell'importazione o devono essere dichiarate per il transito. In effetti il disegno non intende favorire le merci provenienti da un regime di deposito a scapito di quelle che giungono direttamente dal territorio doganale

estero o da un deposito franco doganale (questo può avere importanza quando scadono i contingenti o quando devono essere adottate misure di polizia sanitaria o in altri casi ancora).

Nei depositi per merci di gran consumo, dove di principio la situazione di partenza è diversa da quella dei depositi doganali aperti (l'immagazzinamento è limitato a determinati tipi di merci di gran consumo, art. 55 cpv. 1), anche il trattamento delle merci è diverso quando sono asportate dal deposito.

Anche la legge sulle dogane vigente prevede talune differenze al momento dell'uscita dal deposito, o magazzino, a seconda del genere di deposito (art. 46 cpv. 2 e art. 46a cpv. 1 LD). Possibilità analoghe a quelle del disegno di appurare il regime di deposito doganale sono previste anche nel Codice doganale (cfr. «regime economico sospensivo» nell'art. 89 cpv. 1 in relazione all'art. 4 n. 15 e 16 CD).

2.2.6.5.2 Calcolo del dazio al momento dell'asportazione delle merci

I diversi disciplinamenti per i due tipi di deposito hanno conseguenze anche sul calcolo del dazio al momento dell'asportazione delle merci. Il disegno disciplina per principio la questione del calcolo del dazio nell'articolo 19. Per i depositi doganali aperti o i depositi delle merci di gran consumo vigono inoltre altre disposizioni (art. 51 cpv. 2 lett. a e b in relazione all'art. 57 cpv. 1 e 2). Tali disposizioni comportano momenti diversi per il calcolo del dazio che si ripercuotono sull'asportazione delle merci.

Nei depositi doganali aperti l'asportazione porta quindi sempre a un differimento del momento in cui calcolare il dazio (art. 19 cpv. 1 in relazione all'art. 69 lett. a), a una nuova decisione d'imposizione e, a seconda del regime scelto, all'applicazione dei provvedimenti di politica commerciale o all'esecuzione dei disposti di natura non doganale. Se non è effettuata una dichiarazione corretta per immettere la merce in un nuovo regime doganale, il regime doganale è reputato non concluso regolarmente e i tributi doganali d'entrata diventano esigibili, a meno che non si provveda affinché si possa esserne esonerati (art. 51 cpv. 3).

Per contro, al momento dell'asportazione da un *deposito di merci di gran consumo* la decisione d'imposizione rimane così come è stata notificata al momento dell'entrata nel deposito (art. 57 cpv. 2), a condizione che le merci siano immesse in libera pratica. Ne segue l'esigibilità del credito doganale; ossia il credito doganale condizionato garantito (art. 76 cpv. 1) diventa esigibile ed esecutivo. I disposti di natura non doganale sono eseguiti, conformemente ai loro disciplinamenti, già al momento dell'immagazzinamento oppure solo all'atto dell'asportazione dal deposito. Se al momento dell'asportazione le merci sono assegnate a un nuovo regime doganale o ricevono un'altra destinazione doganale (art. 27), il che non è esplicitamente menzionato nel disegno, viene effettuato un nuovo calcolo del dazio e occorre emettere una nuova decisione d'imposizione (art. 19 cpv. 1 in relazione all'art. 69 lett. a).

Nel regime di deposito doganale, i tributi sono quindi per principio esigibili soltanto al momento dell'asportazione dal deposito. Questo procedimento è conforme all'idea di una dogana al servizio dell'economia, secondo cui una merce deve essere tassata soltanto quando è effettivamente immessa nel circuito economico del Paese.

Per questo motivo, il deposito doganale è spesso designato anche come deposito a credito (Peter Witte/Dirk Petrat, Zollkodex, Monaco 2002, prima dell'art. 98 n. marg. 2).

2.2.6.6 Sezione 5: Procedura di ammissione temporanea

Art. 58

Il regime dell'ammissione temporanea corrisponde all'articolo 47 LD relativo al traffico con carta di passo. Il documento doganale «carta di passo», finora utilizzato per lo sdoganamento di questo tipo, in futuro potrà presentare varie forme, motivo per cui si è rinunciato a menzionarlo a livello di legge. Come la Convenzione internazionale del 18 maggio 1973 per la semplificazione e l'armonizzazione del regime doganale, allegato E 5 (Convenzione di Kyoto; RS 0.631.20), la Convenzione internazionale del 26 giugno 1990 relativa all'ammissione temporanea (Convenzione di Istanbul; RS 0.631.24) o il Codice doganale (art. 137–144 CD), anche il disegno adotta la definizione di «ammissione temporanea».

Il regime doganale dell'ammissione temporanea serve all'esonero parziale o integrale dai tributi doganali all'importazione di merci estere destinate all'ammissione temporanea in territorio doganale svizzero o di merci svizzere dopo l'ammissione temporanea in territorio doganale estero (art. 9). Il fatto che la merce sia destinata alla riesportazione o alla reimportazione è pertanto la condizione fondamentale per l'apertura di questo regime doganale. Dopo essere stata utilizzata conformemente allo scopo per la quale ha potuto essere importata nel territorio doganale con l'esonero parziale o totale dei tributi doganali, la merce estera deve di nuovo abbandonare il circuito economico svizzero. La destinazione di una merce svizzera dopo l'ammissione temporanea nel territorio doganale estero è la sua reimportazione, vale a dire la sua reintegrazione nel circuito economico svizzero di cui ha già fatto parte e al quale è stata sottratta per un periodo determinato, unicamente per utilizzazione temporanea conforme allo scopo nel territorio doganale estero. Lo scopo giuridico principale di questo regime deve quindi essere l'esecuzione della corretta riesportazione o reimportazione della merce. È ovvio che anche in questo caso entra in considerazione la dichiarazione in vista di un altro regime (art. 47 cpv. 3).

Per l'osservanza di questa condizione servono il sistema di riscossione dei tributi doganali (cpv. 2 lett. a) e la garanzia dell'identità della merce (cpv. 2 lett. b), la fissazione di un termine per la durata dell'ammissione temporanea in esenzione da tributi doganali (cpv. 2 lett. c) nonché l'applicazione dei disposti di natura non doganale (cpv. 2 lett. d). Come per gli altri regimi doganali, nella legge sono sanciti soltanto gli scopi fondamentali del regime e non tutte le modalità eventuali e passibili di cambiamenti (n. 2.2.5.2).

Se il regime di ammissione temporanea non è concluso regolarmente ci sono conseguenze: i tributi doganali fissati e garantiti diventano esigibili se non viene fatto il necessario per evitare queste conseguenze (cpv. 3).

Art. 59

Il regime doganale del perfezionamento attivo serve a importare temporaneamente le merci estere nel territorio doganale per la lavorazione, la trasformazione o la riparazione con la garanzia di una riduzione o una franchigia di dazio (art. 12). La condizione fondamentale di questo regime è pertanto, come per l'ammissione temporanea, la riesportazione delle merci. Durante tutto il regime si parte quindi dal fatto che, per esempio per quanto concerne l'applicazione dei disposti di natura non doganale (cpv. 3 lett. d), è importante sapere se la merce sarà immessa in libera pratica o riesportata. Se le merci vengono riesportate, si potrebbe rinunciare a determinati provvedimenti di politica commerciale.

Chiunque intende importare merci per sottoporle al perfezionamento attivo, deve dichiararle in ogni singolo caso al regime doganale del perfezionamento attivo. La condizione richiesta per attuare un regime di perfezionamento è sempre un'autorizzazione (cpv. 2: cfr. anche art. 85 CD). Essa mira a impedire che eventuali agevolazioni doganali possano essere rivendicate abusivamente. A tal fine può prevedere obblighi ed essere limitata quantitativamente e temporalmente. Il rilascio dell'autorizzazione spetta all'Amministrazione delle dogane, che può esigere che il richiedente offra la garanzia di uno svolgimento regolare della procedura. Il Codice doganale indica nell'articolo 117 tre condizioni per il rilascio di un'autorizzazione, tra cui figura anche che una persona sia residente nella Comunità. Secondo il disegno, anche il Consiglio federale dispone delle necessarie competenze per concretizzare la legge (art. 12 cpv. 4). Il nostro Consiglio, a livello di ordinanza, potrebbe subordinare il rilascio dell'autorizzazione alla condizione, per esempio, che l'onere amministrativo inerente alla sorveglianza e al controllo doganale del perfezionamento attivo sia proporzionale ai bisogni economici del richiedente. Fanno parte di queste prescrizioni d'esecuzione anche i principi d'identità e d'equivalenza sui quali si basano la presente disposizione e l'articolo 12 capoversi 2 e 3.

Il disegno intende lasciar disciplinare la procedura a livello di ordinanza e descrivere nella legge unicamente gli scopi ai quali il regime conduce. Fra questi figura la determinazione dei tributi doganali all'importazione (con diritto alla restituzione) o la determinazione dei tributi doganali all'importazione con obbligo di pagamento condizionato (regime di non riscossione). Nel primo caso, i tributi doganali all'importazione sono determinati e riscossi sui prodotti importati. Al momento della riesportazione dei prodotti compensatori si procede al rimborso dei tributi (cfr. art. 114 par. 1 lett. b CD). Questo è quanto avviene nella prassi attuale in merito all'attuazione del regime di perfezionamento. Nel sistema della sospensione, i tributi doganali all'importazione sono semplicemente determinati e garantiti. Dopo la riesportazione dei prodotti compensatori, la garanzia è restituita (cfr. art. 114 par. 1 lett. a CD). Il regime di perfezionamento attivo conduce inoltre all'attuazione di obblighi, restrizioni e scadenze menzionati nell'autorizzazione e all'applicazione dei disposti di natura non doganale, per quanto entrino in considerazione nel perfezionamento attivo.

Se il regime di perfezionamento attivo non è concluso regolarmente, i tributi doganali all'importazione diventano esigibili (cpv. 4): in caso d'imposizione con diritto alla restituzione, tali tributi non sono più rimborsati, mentre in caso d'imposizione

nel sistema della sospensione viene fatta valere la garanzia prestata. Il capoverso 4 indica le possibilità per evitare queste conseguenze giuridiche.

2.2.6.8 Sezione 7: Regime del perfezionamento passivo

Art. 60

Il regime doganale del perfezionamento passivo serve a esportare temporaneamente merci svizzere nel territorio doganale estero per la lavorazione, la trasformazione o la riparazione con la garanzia di una riduzione o di una franchigia di dazio (art. 13). Dal punto di vista economico, il perfezionamento passivo è speculare al perfezionamento attivo. Questo si ripercuote sugli scopi ai quali il regime dovrebbe condurre. Se previsti, i tributi possono essere determinati al momento dell'esportazione, sia come tributi doganali all'importazione con diritto alla restituzione al momento della reimportazione della merce sia come tributi doganali all'importazione con obbligo di pagamento condizionato nel regime di non riscossione (cpv. 3 lett. a). La determinazione dei tributi serve soprattutto ai fini della sicurezza doganale, dato che la reimportazione delle merci esportate non è obbligatoria. Se le merci non sono reimportate, i tributi sono esigibili come per un'esportazione ordinaria e le garanzie possono essere rivendicate. Se merci perfezionate all'estero sono reimportate nel territorio doganale, i tributi gravano generalmente soltanto sul maggior valore. Tuttavia, secondo la prassi in vigore, questo accade soltanto se "interessi speciali" lo esigono (cpv. 3 lett. b in relazione all'art. 13 cpv. 2 e 3). Il DFF consulta il DFE (seco) prima di emanare le disposizioni ordinarie relative al traffico di perfezionamento passivo. Il Codice doganale disciplina il perfezionamento passivo negli articoli 145–160.

2.2.6.9 Sezione 8: Regime d'esportazione

Art. 61

Il regime d'esportazione serve a esportare merci in libera pratica dal territorio doganale verso il territorio estero (art. 6 lett. h), vale a dire a esportare merci che si trovano in libera pratica (cpv. 1). Chiunque intende esportare merci deve dichiararle affinché siano assegnate al regime d'esportazione (art. 47 cpv. 1). A prima vista, questo enunciato appare evidente, tanto più che generalmente non è prelevato alcun tributo doganale al momento dell'esportazione. Tuttavia, in linea di massima, il regime d'esportazione è sottoposto alle stesse prescrizioni in materia di procedura d'imposizione degli altri regimi doganali. La sua maggiore importanza risiede invece nell'applicazione dei disposti di natura non doganale – dato che questi ultimi potrebbero essere perfino di natura fiscale, come per esempio l'esame del diritto a sussidi all'esportazione – e nelle prerogative dello Stato secondo cui il traffico delle merci dev'essere disciplinato e sorvegliato anche all'esportazione (cfr. le osservazioni di cui all'art. 21 cpv. 2).

Il capoverso 2 disciplina nelle lettere a–d gli obiettivi ai quali il regime d'esportazione dovrebbe condurre, ossia (a) la determinazione di eventuali tributi doganali all'esportazione; (b) la determinazione del diritto alla restituzione per le merci estere di ritorno; (c) l'eventuale dichiarazione, da parte della persona soggetta all'obbligo

di dichiarazione, che l'esportazione delle merci non è oggetto di divieti o restrizioni e (d) l'applicazione dei disposti di natura non doganale. Come per gli altri regimi doganali, altri disciplinamenti e semplificazioni sono possibili anche nel regime d'esportazione (art. 42).

Le restrizioni o i divieti all'esportazione (cpv. 2 lett. c) possono fondarsi su convenzioni internazionali o su misure economiche esterne. Possono essere motivati da considerazioni di politica economica, ma può anche trattarsi di misure d'embargo per ragioni di politica estera o di politica della sicurezza o dell'esecuzione di disposti di natura non doganale (p. es. il divieto di sviluppare, fabbricare, esportare e transitare armi di distruzione di massa [armi ABC], cpv. 2 lett. e o art. 4 cpv. 2 della legge federale del 22 marzo sugli embarghi [LEmb; RS 946.231]). Le difficoltà di questo disciplinamento risiedono anzitutto nella sua esecuzione: una volta che le merci sono esportate non è più possibile intraprendere alcunché. La conseguenza per le imprese svizzere può manifestarsi con un arresto delle forniture (p. es. beni di alta tecnologia, cessione di merci a Paesi terzi sottoposti a sanzioni). La prevenzione s'impone quindi già al momento dell'esportazione. Nel caso in cui esistono tali divieti o restrizioni, la persona soggetta all'obbligo di dichiarazione deve poter fornire un certificato attestante che l'esportazione della merce non è sottoposta a divieti o a restrizioni di sorta. Inserire questa base giuridica nella legge sulle dogane è necessario. La base legale finora esistente, costituita dalla legge federale del 25 giugno 1982 sulle misure economiche esterne (art. 1 e 2; RS 946.201) e dall'articolo 6 dell'ordinanza del 22 dicembre 1993 sull'esportazione e il transito di prodotti (RS 946.221) coprono unicamente l'ambito degli interessi economici svizzeri essenziali. I testi legali più recenti prevedono in parte già simili obblighi di notifica per i rispettivi settori (art. 27 in relazione all'art. 29 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul materiale bellico [LMB; RS 514.51] o art. 5 e 9 in relazione con l'art. 11 della legge federale del 13 dicembre 1996 sul controllo dei beni a duplice impiego [LBDI; RS 946.202]) oppure non contengono alcuna disposizione in proposito (p. es. ordinanza del 7 agosto 1990 che istituisce misure economiche nei confronti della Repubblica dell'Iraq; RS 946.206).

Giusta il capoverso 3 un regime d'esportazione è concluso allorché le merci sono state introdotte regolarmente nel territorio doganale estero o depositate regolarmente in un deposito franco doganale oppure immesse in regime di transito. Si tratta di regimi doganali che hanno per effetto che una merce sia effettivamente sottratta alla libera pratica svizzera. Se merci d'esportazione sono trasferite in un deposito doganale aperto o in un deposito franco doganale devono in seguito – su riserva di eccezioni – essere immesse nel territorio doganale estero (art. 53 cpv. 2 e 62 cpv. 2). Se non vi è la sicurezza che le merci sono state realmente immesse nel territorio doganale estero, possono essere revocati i diritti legati all'esportazione, per esempio il nuovo computo delle merci sui contingenti o la restituzione di sussidi all'esportazione.

Anche il Codice doganale contiene un regime doganale concernente l'esportazione (art. 161 e 162 CD) e l'autorizzazione per stabilire semplificazioni, esenzioni o altre eccezioni alla normale procedura di esportazione nella cosiddetta procedura di esclusione (art. 161 cpv. 4 e 5 e art. 249 CD). La legge in vigore cita soltanto a titolo accessorio lo sdoganamento all'esportazione (art. 39 LD). Essa non disciplina l'esportazione delle merci in una disposizione separata ma, in modo generale, insieme all'importazione e al transito (cfr. p. es. il titolo «II. Libertà di importazione, di esportazione e di transito») o in diverse disposizioni di procedura.

2.2.7

Capitolo 5: Depositi franchi doganali

2.2.7.1.1

Disciplinamenti nella legge sulle dogane e nel Codice doganale

Nel diritto svizzero vigente – che incide fortemente sul disegno – l’immagazzinamento in un deposito doganale ha per scopo il rinvio dello sdoganamento definitivo (art. 39 LD) di merci importate dall’estero sia per facilitare il commercio intermedio sia perché non è ancora possibile sdoganarle definitivamente. L’immagazzinamento in un deposito doganale è di regola preceduto da un trattamento con bolletta di cauzione, che consente di trasportare la merce dal confine doganale al deposito doganale. Secondo l’articolo 85 OLD, anche le merci sdoganate mediante carta di passo o semplice annotazione possono essere portate in un deposito doganale, purché tali documenti vengano in seguito «scaricati». Per tal motivo, anche l’immagazzinamento in un deposito doganale è considerato uno sdoganamento intermedio: una volta immagazzinata la merce, il precedente documento doganale relativo allo sdoganamento intermedio è scaricato e la merce può essere ritirata dal deposito soltanto sulla base di un nuovo sdoganamento (art. 42–46 LD; art. 82–97 OLD).

Dal punto di vista giuridico, attualmente l’immagazzinamento in un deposito doganale è costituito dall’attività di deposito, da un lato, e dal vincolo della merce al regime doganale, dall’altro. L’attività di deposito si fonda su un contratto di deposito di diritto privato (contratto di deposito, in particolare magazzini di deposito, cfr. art. 482 segg. CO). Il contratto stabilisce di regola che il depositario prende in consegna, a pagamento, una determinata merce da immagazzinare. Generalmente, nei depositi doganali sono accettate soltanto le merci non sdoganate; il contratto di deposito può dunque essere concluso soltanto con depositari ben determinati, ossia i titolari di un deposito doganale, e la sua esecuzione sottostà alla sorveglianza dell’Amministrazione delle dogane, ossia le merci sono vincolate alle disposizioni della legislazione doganale. Conformemente alla legge sulle dogane, sono depositi doganali i magazzini di deposito federali e i distretti franchi doganali (art. 42 LD). I distretti franchi doganali esistono sotto forma di depositi franchi doganali o porti franchi doganali. Secondo l’articolo 2 capoverso 3 LD, i distretti franchi doganali (depositi franchi e porti franchi), «sono considerati come territorio doganale estero, riservato il diritto di controllo doganale». I magazzini di deposito doganali sono autorizzati qualora ne sia comprovata la necessità e sia fornita la garanzia che il deposito è aperto a ognuno alle medesime condizioni. Il vincolo della merce alla legislazione doganale comporta che essa, durante l’immagazzinamento, sia sottoposta alla polizia doganale; essa soggiace al controllo doganale (art. 43 cpv. 1 LD, art. 82 cpv. 2, 83 e 94 cpv. 3 OLD). Secondo la letteratura, la facoltà del titolare della merce di disporre della stessa viene così limitata. Tuttavia, questo concerne soltanto l’aspetto pratico, poiché sul piano giuridico gli è concessa la piena facoltà di disporre. Può vendere o costituire in pegno le merci depositate. Nonostante queste operazioni del diritto commerciale, però, esse rimangono comunque sotto il controllo doganale e il nuovo acquirente o il creditore pignoratorio sottostà alle stesse restrizioni della legislazione doganale applicate al primo depositante (cfr. Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Berna 1931, p. 89). Secondo il diritto vigente, sia l’immagazzinamento sia l’asportazione di merce richiedono una procedura conforme alla legislazione doganale.

Anche il Codice doganale prevede zone franche e depositi franchi. Essi servono al commercio e agli scambi, semplificando la procedura amministrativa negli scambi di merci tra Stati. Dal punto di vista della legislazione doganale, le merci provenienti da Stati terzi che si trovano in zone franche o in depositi franchi sono considerate non ancora importate nella Comunità; quelle provenienti dalla Comunità sono invece considerate già esportate. Nelle zone franche e nei depositi franchi, dunque, non si rende necessaria la registrazione della merce da parte dell'autorità doganale. Nel Codice doganale le zone franche e i depositi franchi sono sistematicamente classificati nel capitolo «altre destinazioni doganali» (art. 4 n. 15 e 166 segg. CD). Viene così stabilito che non si tratta di procedure doganali, bensì di strumenti *sui generis* della legislazione doganale. Di conseguenza, le prescrizioni vigenti per procedure doganali, in linea di massima, non trovano applicazione per le zone franche e i depositi franchi. Dal profilo sistematico, dunque, i depositi franchi doganali e i depositi doganali non sono paragonabili.

Secondo Peter Witte e Dirk Petrat (Zollkodex, Monaco 2002, prima dell'art. 166 n. marg. 2) questa particolare situazione è determinata non da ultimo da ragioni storiche. Le zone franche sono sempre state considerate, per principio, territorio doganale estero sul quale la legislazione doganale di uno Stato in gran parte non trova applicazione. Nell'attuale struttura di base, vigente dal XIX secolo, esse sono evolute trasformandosi in entità giuridiche autonome la cui esistenza era assicurata fino all'emanazione della legislazione comunitaria. Il Codice doganale tiene conto di questa circostanza.

2.2.7.1.2 Nuova impostazione dei depositi franchi doganali

Art. 62–66

Il disegno definisce i depositi franchi doganali svizzeri non più quali territorio doganale estero, bensì quali parti del territorio doganale o locali in esso ubicati, sottoposti alla sorveglianza doganale, separati dal resto del territorio doganale e nei quali possono essere immagazzinate merci che non sono in libera pratica (art. 62 cpv. 1). S'intende così esplicitare che tutti i disposti che esulano dalla legislazione doganale, nella misura in cui sia prevista la loro applicazione, possono essere eseguiti anche nei depositi franchi doganali. Per legge i depositi franchi doganali non sono quindi locali non sottoposti ad alcun diritto, cosa che non erano nemmeno in base al loro statuto previgente di «territorio doganale estero».

La nuova definizione di deposito franco doganale è nel suo tenore pressoché identico a quello dell'articolo 166 CD. Contrariamente all'immagazzinamento nel regime di deposito doganale, nel quale di principio le merci devono essere sempre presentate (art. 24) e dichiarate (art. 25), questo obbligo non sussiste per le merci che vengono trasportate in un deposito franco doganale: il trasporto è in tal caso una semplice azione reale. Le merci che si trovano in un deposito franco doganale hanno lo statuto di merci estere (non sdoganate).

Diverse disposizioni sui depositi franchi doganali sono analoghe a quelle sui depositi doganali, più precisamente a quelle sui depositi doganali aperti (cfr. art. 50 segg.). Entrambi i tipi di deposito presuppongono il coinvolgimento del depositario e del depositante, i quali sono investiti di obblighi analoghi. Per aprire e gestire un siffatto deposito è necessaria un'autorizzazione. Come per il deposito doganale aperto, può

aprire e gestire un deposito franco doganale soltanto chi risiede in Svizzera e offre la garanzia di una gestione regolare del deposito franco doganale. Oltre a ciò, la sorveglianza doganale e il controllo non devono comportare un onere amministrativo sproporzionato per l'Amministrazione delle dogane. Per i depositi franchi doganali deve inoltre essere fornita la garanzia che, per principio, siano aperti ad ognuno alle medesime condizioni. Questa disposizione è giustificata dal loro carattere pubblico: assicura la parità di trattamento degli interessati al deposito da parte del depositario. Il titolare del deposito può, dal canto suo, nell'ambito del regolamento di deposito, escludere i depositanti che si comportano scorrettamente (cfr. art. 63 cpv. 2 e 3, art. 66). Le autorizzazioni per i depositi franchi doganali possono inoltre essere vincolate a oneri ed escludere l'immagazzinamento di determinate merci a rischio o prevedere che tali merci siano depositate in locali particolari (cfr. art. 64 cpv. 3 lett. a). L'autorità preposta al rilascio dell'autorizzazione è l'Amministrazione delle dogane.

Anche nei depositi doganali, infine, come nei depositi doganali aperti, le merci possono rimanere immagazzinate per una durata indeterminata e il Consiglio federale fissa le condizioni alle quali le merci depositate possono essere sottoposte a lavorazione. La competenza formulata nell'articolo 65 capoverso 3 lascia spazio a molteplici possibilità; si spinge oltre quanto finora era consentito per tutti i tipi di deposito (cfr. art. 96 e 97 OLD). Le merci tassate per l'esportazione possono essere depositate in depositi franchi doganali solo se dopo la loro asportazione vengono effettivamente esportate dal territorio doganale (art. 62 cpv. 2), tranne nel caso in cui il Consiglio federale abbia stabilito eccezioni.

Qualora si voglia asportare merci da un deposito franco doganale, occorre prevedere per esse una destinazione doganale e dichiararle per l'imposizione doganale conformemente all'articolo 25, purché il deposito franco doganale disponga di un ufficio doganale; in caso contrario, bisogna seguire la procedura a partire dall'articolo 21, a meno che siano previste semplificazioni. Al momento della loro asportazione, dunque, le merci provenienti da depositi franchi doganali non sono trattate diversamente dalle merci importate direttamente dal territorio doganale estero nel territorio doganale svizzero. Entrambe hanno lo statuto di merce non sdoganata. Il disegno prevede molteplici possibilità di asportazione: le merci vengono asportate se al momento dell'importazione sono vincolate ad un regime doganale riconosciuto oppure se sono state dichiarate nel regime di transito ed esportate dal territorio doganale. È però pure ipotizzabile un'altra destinazione doganale della merce ai sensi dell'articolo 27 lettera d o e, ossia la sua distruzione o il suo abbandono alla Cassa federale.

2.3 Titolo terzo: Riscossione dei tributi doganali

2.3.1 Capitolo 1: Obbligazione doganale

Art. 68 Definizione

Conformemente all'articolo 10 LD, l'obbligo di soddisfare il dazio include l'impegno di pagare o di garantire i diritti (dazi, interessi, tasse) e le spese inerenti alle operazioni doganali, nonché i diritti e le spese esigibili dalla dogana in virtù di prescrizioni concernenti altri servizi.

L'articolo 68 definisce la nozione di obbligazione doganale, ossia l'impegno di pagare i tributi doganali previsti e fissati dall'Amministrazione delle dogane. L'articolo 6 lettera f stabilisce quali prestazioni pecuniarie rientrano nella definizione di tributi doganali. Si tratta di dazi all'importazione e di dazi all'esportazione. I tributi che devono essere riscossi secondo i disposti di natura non doganale, come ad esempio l'imposta sul valore aggiunto, non rientrano nella definizione di *tributi doganali* (cfr. art. 90). L'obbligazione doganale è definita in modo analogo nel Codice doganale (cfr. art. 4 n. 9 CD).

Art. 69 Inizio dell'obbligazione doganale

Come per tutte le imposte, il fondamento giuridico del credito doganale è dato dalla base legale determinante (LD, LTD). Secondo il diritto svizzero, per l'insorgere del credito doganale è determinante l'effettivo trasporto delle merci oltre il confine doganale (Arpagaus in SBVR, n. marg. 83). L'oggetto dell'imposta è quindi l'atto dell'importazione o dell'esportazione di merci (cfr. anche commento dell'art. 18). Di conseguenza, il credito doganale sorge nel momento in cui, secondo la legislazione doganale, l'importazione o l'esportazione è usualmente considerata conclusa (cfr. Ernst Blumenstein, Schweizerisches Zollrecht, Berna 1931, p. 24 segg.). Per determinare tale momento, l'articolo 11 LD considera due possibilità: nel caso di importazione, dichiarazione e imposizione ordinaria di merce, si tratta del momento in cui l'ufficio doganale accetta la dichiarazione doganale. Qualora non abbia luogo una importazione e dichiarazione ordinaria della merce, secondo l'articolo 11 capoverso 2 LD l'obbligazione doganale (l'obbligo di pagare il dazio) comincia al momento in cui la merce ha varcato il confine. Poiché spesso, in seguito alla mancata importazione e dichiarazione ordinaria della merce, non è più possibile stabilire con certezza tale data, essa è fissata dalla legge: è considerato data dell'inizio dell'obbligazione doganale il giorno dell'accertamento dell'omissione.

Il disegno riprende essenzialmente tale disciplinamento (lett. a e c). La formulazione «*In tutti i regimi doganali l'obbligazione doganale sorge nel momento in cui l'ufficio doganale accetta la dichiarazione doganale*» (lett. a) apporta notevoli vantaggi in relazione all'articolo 47 capoverso 3: poiché a ogni dichiarazione di una merce in un regime doganale segue un'accettazione della dichiarazione, l'obbligazione doganale sorge *ex novo* in ogni regime doganale (p. es.: se a un regime di transito segue una procedura per l'immissione di una merce in libera pratica, l'obbligazione doganale eventualmente dovuta sorge al momento della seconda dichiarazione). Ne conseguono vantaggi: l'obbligazione doganale per una merce che, per esempio, viene immessa in libera pratica in Svizzera da un regime di deposito doganale sorge soltanto in quel preciso momento. Le modifiche di aliquote di dazio, le prescrizioni relative ai contingenti all'importazione o i divieti d'importazione diventano quindi esecutivi soltanto nel momento in cui una merce è effettivamente immessa in libera pratica e inizia ad influenzare il mercato interno delle merci.

Costituisce una novità la lettera b, la quale stabilisce che, nei casi in cui l'ufficio doganale ha accettato la dichiarazione doganale prima dell'importazione o dell'esportazione delle merci, l'obbligazione doganale sorge nel momento in cui le stesse vengono condotte oltre il confine doganale (cfr. art. 25 cpv. 3).

È stato introdotto un passaggio nella lettera c: «nel momento in cui le merci vengono (...) utilizzate per altri scopi (art. 14 cpv. 4) o consegnate fuori del periodo prestabilito (art. 15) oppure, se tale momento non può essere determinato, quando si accerta

l'omissione». Tale precisazione deriva dal fatto che siffatte merci, nel caso di un eventuale diversa utilizzazione (art. 14 cpv. 4), si trovano già nel territorio doganale. La stessa cosa si applica pure alle merci che, senza essere state dichiarate nuovamente in precedenza, vengono consegnate fuori del periodo prestabilito, per il quale era stata imposta una determinata aliquota di dazio del contingente (cfr. n. 2.1.2.1.7).

Lo stesso si può dire anche per la lettera d: qualora all'atto dell'asportazione da depositi franchi doganali sia stata omessa la dichiarazione doganale, l'obbligazione doganale sorge nel momento in cui le merci sono state asportate o, se tale momento non può essere determinato, quando si accerta l'omissione.

Art. 70 Debitore doganale

L'articolo 13 LD opera una suddivisione in tre gruppi di debitori doganali (persone soggette all'obbligo). Vi sono, innanzitutto, le *persone soggette all'obbligo della denuncia doganale* (vettore e mandante). Sono parificate a queste ultime le ulteriori persone citate nell'articolo 9 LD, ossia il *padrone* e il *capo di famiglia*. Infine, a prescindere dall'obbligo della denuncia doganale e dalla responsabilità che ne deriva, sono considerate soggette all'obbligo di pagare il dazio «*tutte le persone per conto delle quali le merci sono state importate o esportate*». La differenza tra la loro responsabilità e quella del padrone o del capo di famiglia ai sensi dell'articolo 9 LD consiste nel fatto che queste ultime sono sempre soggette all'obbligo di pagare il dazio soltanto qualora siano effettivamente responsabili di non aver adempiuto correttamente all'obbligo di dichiarazione doganale di cui all'articolo 9 capoverso 2. L'obbligo di pagare il dazio sussiste allo stesso modo per le persone fisiche e le persone giuridiche (cfr. Ernst Blumenstein, op. cit., Berna 1931, p. 19 segg.).

Con il presente articolo, il disegno riprende tale cerchia di debitori doganali pressoché nella stessa misura estendendo la cerchia delle persone soggette all'obbligo. D'ora in poi, dunque, non soltanto i *vettori* e i *mandanti* saranno debitori doganali, bensì, conformemente al capoverso 2 lettera a, *chiunque trasporta o fa trasportare merci attraverso il confine doganale*. Come illustrato nelle spiegazioni relative all'articolo 21, la cerchia comprende le persone che fanno trasportare merci nel territorio doganale, l'attuale mandante, ma anche qualsiasi altra persona che abbia predisposto in qualche modo il trasporto di una merce nel territorio doganale. A questi si aggiunge *chi ha preso merce in consegna dopo averla importata nel territorio doganale* (art. 21 cpv. 1). Le lettere da a a c si riferiscono alla cerchia delle persone assoggettate conformemente agli articoli 21, 24 e 25.

La formulazione poco chiara «per conto delle quali ...» (RD 1972, 148 segg.; DTF 107 Ib 201) si rivela in realtà superflua, poiché tali persone, in senso lato, fanno trasportare merci attraverso il confine. Tuttavia, per non correre il rischio di creare una lacuna, essa viene ripresa a fini di completezza (cpv. 2 lett. c). Non occorre apportare modifiche alla giurisprudenza finora sviluppata dal Tribunale federale.

Non sono invece più citati esplicitamente il padrone e il capo di famiglia (art. 9 cpv. 2 e 3 e art. 13 LD). Di regola, il loro obbligo è comunque dato in ragione della cerchia dei debitori doganali previsti nell'articolo 70. Nel loro caso, gli obblighi potrebbero inoltre derivare da altre disposizioni del diritto federale, nella misura in cui si assumono la responsabilità delle persone ad esse sottoposte o affidate.

Per quanto riguarda il traffico postale, la lettera d menziona esplicitamente il destinatario (sempre che il mittente non abbia assunto espressamente l'obbligazione

doganale). Se, da un lato, è vero che si tratterà quasi sempre di coloro che hanno predisposto l'importazione della merce o per conto delle quali essa è avvenuta, le cose possono pure svolgersi diversamente. Può infatti capitare che essi ricevano invii di merci (nel territorio doganale) che non hanno ordinato, ma per le quali devono assumersi l'obbligazione doganale fintantoché rimangono in territorio doganale.

Al pari dell'articolo 13 capoverso 1 LD, il capoverso 3 della presente disposizione prevede di principio la responsabilità solidale. Tutte le persone di cui al capoverso 2 rispondono contemporaneamente per l'intero importo dell'obbligazione doganale, a meno che sia applicabile il capoverso 4.

Il capoverso 4 limita ora notevolmente o esclude totalmente la responsabilità solidale delle persone che allestiscono professionalmente dichiarazioni doganali. Questo provvedimento sollecitato da anni e sancito nella LIVA è stato menzionato diverse volte anche nella procedura di consultazione. Non è però possibile riprendere direttamente il testo dell'articolo 75 capoverso 2 LIVA perché l'imposta doganale non è un'imposta a più fasi e non è possibile dedurre un'imposta preventiva. Il capoverso 4 è strutturato in modo analogo e completato con una possibilità di scelta. La responsabilità solidale è abrogata per le persone che allestiscono professionalmente dichiarazioni doganali se l'obbligazione doganale è pagata mediante il conto dell'importatore nell'ambito della procedura accentrata di conteggio dell'Amministrazione delle dogane (PCD). La responsabilità solidale è quindi applicata solo nei casi in cui la persona che allestisce professionalmente dichiarazioni doganali effettua il conteggio per il tramite del suo conto PCD presso l'Amministrazione delle dogane. Queste persone possono quindi offrire le loro prestazioni a scelta con o senza concessione di credito. Per l'Amministrazione delle dogane la soluzione prevista ha il vantaggio di sapere fin dall'inizio attraverso quale conto PCD viene conteggiata un'obbligazione doganale e quali garanzie sussistono per il traffico pagamenti. Il venir meno della responsabilità di importanti persone soggette all'obbligo di pagamento (in particolare delle ditte di spedizione) deve essere compensato con ulteriori garanzie. Il capoverso 4 lettera b disciplina la riscossione posticipata. Si riallaccia inoltre all'impegno di conteggio scelto al momento della dichiarazione doganale. Se la persona che allestisce professionalmente la dichiarazione doganale e ha effettuato il conteggio mediante il suo conto PCD non ha colpe nell'infrazione contro la legislazione amministrativa della Confederazione, è esonerata dalla responsabilità solidale. La responsabilità solidale riguarda in tal caso solo le altre persone menzionate nel capoverso 2.

Rispondono quindi per l'obbligazione doganale tutte le persone fisiche e giuridiche indicate dall'articolo 70 capoverso 2 come pure, in futuro, tutte le associazioni di persone senza personalità giuridica (cfr. art. 6 lett. a) solo se non sono esonerate ai sensi del capoverso 4. La questione del diritto di regresso su altri coobbligati da parte di coloro che pagano l'obbligazione doganale interamente o in parte esula tuttora dalla legislazione doganale ed è quindi disciplinata dal diritto civile.

In questo contesto occorre peraltro osservare che la responsabilità secondo l'articolo 70 in relazione all'articolo 90 può essere estesa anche alla riscossione di tributi dovuti secondo disposti di natura non doganale se questi non contengono loro disposizioni in materia.

Un'ulteriore disposizione tratta della responsabilità degli eredi. Già l'articolo 13 capoverso 2 LD prevede il passaggio dell'obbligo in caso di morte del contribuente. La responsabilità degli eredi rimane tuttavia limitata all'ammontare dell'eredità.

Art. 71 Rinuncia alla riscossione dei tributi doganali

La condizione per rinunciare alla riscossione dei tributi doganali è che i costi della riscossione superino chiaramente l'importo dei tributi, in modo che non valga la pena riscuoterli. Contrariamente al disciplinamento dell'articolo 16 e dell'articolo 8 capoverso 1 lettera b, la presente concessione è legata alla condizione di sproporzione tra costi e benefici. Non comporta un'esenzione dalle imposte, ma una mancata riscossione di tributi doganali imposti. Attualmente gli i

Art. 72 Esigibilità ed esecutività

Il primo passo verso la conclusione dell'imposizione è costituito dall'emanazione della decisione d'imposizione. La decisione d'imposizione fissa gli importi che i debitori doganali devono alla Confederazione. Tali importi diventano esigibili al momento della decisione d'imposizione, ossia la Confederazione può far valere il suo credito doganale a partire da tale data. Sono fatti salvi i casi di cui all'articolo 73 capoverso 2, nei quali sono concessi termini di pagamento. Nella procedura accentrata di conteggio (PCD), tra l'altro, sono sempre concessi termini minimi di pagamento per motivi tecnici.

Si rinuncia quindi alla prassi attuale conformemente all'articolo 117 capoverso 1 LD, secondo cui i crediti doganali diventano esigibili all'atto dell'accettazione della dichiarazione doganale. Questa disposizione è discutibile dal profilo giuridico in quanto un tributo non può diventare esecutorio prima di essere stato determinato.

Al fine di attenuare gli effetti di ricorsi abusivi intentati in passato per ottenere eventuali interessi di favore, il capoverso 2 priva i ricorsi dell'effetto sospensivo previsto dal diritto in vigore. Il pagamento preteso in ragione del credito doganale non può dunque più essere procrastinato finché la sua legalità è stata sancita in una decisione su ricorso. Inversamente, gli importi indebitamente riscossi devono essere remunerati in seguito a una procedura di ricorso (cfr. art. 74 cpv. 3). A differenza dell'ordinaria prassi nella procedura amministrativa, l'esigibilità diventa esecutiva al momento della decisione e non della notificazione della decisione d'imposizione. Questo disciplinamento, che dal punto di vista temporale non determina differenze rilevanti, esonera l'Amministrazione delle dogane dall'obbligo di dimostrare il momento esatto in cui una decisione può essere considerata effettivamente notificata. Lo svolgimento pratico di una siffatta procedura sarebbe peraltro impensabile nella prassi doganale corrente a causa del gran numero d'imposizioni doganali (oltre 15 milioni l'anno). Al momento della decisione entrano in considerazione anche gli articoli 86 (Condono di tributi doganali) e 116 capoverso 3 (Inizio del termine in caso di ricorso). Tuttavia, lo svantaggio di questo disciplinamento consiste nell'insolita situazione che viene a crearsi – nella pratica peraltro generalmente trascurabile grazie ai termini di pagamento concessi – in base alla quale i tributi diventano esigibili prima che sia stato notificato formalmente un credito.

Il principio dell'esecutorietà immediata delle decisioni delle autorità doganali è pure sancito dall'articolo 7 CD. Facciamo infine rilevare che per i tributi stabiliti al di fuori dell'imposizione doganale (p. es. con una decisione di riscossione posticipata

in una procedura penale) continuano a trovare applicazione le disposizioni relative all'effetto sospensivo dei ricorsi (cfr. art. 117 LD e art. 55 PA).

Art. 73 Modalità di pagamento

Il pagamento in contanti, conformemente all'articolo 61 LD, rappresenta la modalità di pagamento classica, in un certo senso la norma. Negli altri casi si tratta di anomalie o eccezioni, sebbene nel frattempo se ne faccia ormai uso nella maggior parte dei casi. Secondo l'articolo 223 CD, il pagamento va fatto in contanti o con qualsiasi altro mezzo avente la medesima efficacia liberatoria, conformemente alle disposizioni in vigore.

Il capoverso 1 disciplina il principio secondo cui, salvo disposizione contraria, l'obbligazione doganale deve ora essere pagata in una valuta ufficiale e non più in franchi svizzeri. Secondo il capoverso 2, sarà in futuro di competenza del DFF emanare, per via di ordinanza, disposizioni relative alle modalità di pagamento e a eventuali agevolazioni di pagamento. In tal modo si tiene conto in modo flessibile dell'attuale prassi e dei futuri sviluppi nel traffico dei pagamenti.

Attualmente, le modalità di pagamento che entrano in considerazione sono principalmente la cosiddetta procedura accentrata di conteggio (PCD) e l'accettazione di assegni bancari e carte di credito. Nel traffico turistico, già oggi si può pagare con determinate valute estere.

Il capoverso 3 istituisce una base legale sufficiente per poter ad esempio imporre la PCD, peraltro in uso già da parecchi anni, come sistema di pagamento senza contanti.

Art. 74 Interessi

Nella legge sulle dogane in vigore, l'obbligo di pagare gli interessi è disciplinato in vari punti (art. 61 cpv. 3, art. 66 cpv. 3, art. 71 cpv. 1, art. 72 cpv. 1 LD). Secondo tali disposizioni, un interesse è dovuto soltanto qualora siano concesse dilazioni di pagamento e al momento del conteggio definitivo di dazi garantiti da un deposito in contanti.

Il capoverso 1 del nuovo articolo generalizza l'obbligo di pagare l'interesse sui crediti aperti, conformemente al principio giuridico non scritto secondo cui il debitore moroso è tenuto a pagare un interesse di mora sui crediti pecuniari di diritto pubblico. Rientrano in questa categoria in particolare anche gli importi dovuti in virtù dell'articolo 12 DPA.

Conformemente al capoverso 2, il Consiglio federale può prevedere eccezioni all'obbligo di pagare gli interessi. Per quanto concerne l'obbligo di pagare gli interessi delle persone assoggettate, il nostro Consiglio detiene già oggi questa facoltà nel caso delle fideiussioni doganali (cfr. art. 71 cpv. 1 LD, art. 65 cpv. 2 OLD). La legge stessa rinuncia alla riscossione di interessi solo se un'obbligazione doganale è garantita da un deposito in contanti, dal momento che in questo caso la Confederazione entra al beneficio della prestazione pecuniaria in tempo utile e, se l'imposizione è regolamentare, non devono neppure essere versati interessi a posteriori.

Il capoverso 3 disciplina la contropartita dell'obbligo del debitore doganale di pagare l'interesse, ossia l'obbligo dell'Amministrazione delle dogane di corrispondere un interesse quando ha riscosso tributi a torto o non ha restituito importi riscossi a torto.

Una siffatta disposizione è estranea al diritto in vigore (cfr. però art. 162 cpv. 3 della legge federale del 14 dicembre 1990 sull'imposta federale diretta [LIFD; RS 642.11], art. 47 cpv. 2 e 48 cpv. 4 LIVA, come pure art. 29 della legge federale del 27 giugno 1973 sulle tasse di bollo [LTB; RS 641.10]).

Capoverso 4: nell'articolo 65 capoverso 1 OLD, il Consiglio federale fissa l'interesse al 5 per cento. È auspicabile anche qui attribuire tale competenza al DFF, come prevede l'articolo 73 capoverso 2, poiché quest'ultimo svolge già siffatta funzione per quanto concerne diversi tributi (cfr. art. 90 cpv. 3 lett. b LIVA, come pure art. 29 LTB, eseguito per via di ordinanza, cfr. RS 641.153; RS 642.124).

Art. 75 Prescrizione

Secondo l'articolo 64 LD, i dazi e le altre tasse si prescrivono in un anno dal giorno dell'accettazione formale della dichiarazione doganale, anche se la prescrizione è interrotta da ogni azione intentata contro un contribuente per ottenere il pagamento ed è sospesa durante il periodo in cui è concessa una dilazione per il pagamento. Alcuni disposti di natura non doganale dispongono di propri termini di prescrizione (p. es. art. 79 LIVA).

Questo termine di prescrizione è troppo breve. È necessario un termine di prescrizione più lungo perché la procedura per stabilire i tributi può durare molto tempo, in particolare quando sono presentati ricorsi o quando in base alla responsabilità solidale più persone che sottostanno allo stesso termine di prescrizione sono chiamati a rispondere successivamente. Spesso può ritardare la procedura anche la determinazione con forza esecutiva e la riscossione dei tributi secondo disposti di natura non doganale. Diverse leggi prevedono già un termine di prescrizione di dieci anni (cfr. art. 25 della legge sull'imposizione degli oli minerali [LIOM; RS 641.61]; art. 20 della legge sull'imposizione degli autoveicoli [LIAut; RS 641.51]), mentre altre prevedono un termine di prescrizione di cinque anni (cfr. art. 120 LIFD o art. 49, 79 e 80 LIVA), anche se questi atti prevedono di regola la possibilità della sospensione. È quindi giustificato fissare a 10 anni il termine di prescrizione dei tributi nella legge sulle dogane per parificarla ad atti analoghi della Confederazione sulla stessa materia.

Durante la procedura di consultazione si è osservato che la nuova regolamentazione dell'articolo 79 LIVA è stata ampiamente approvata, mentre la regolamentazione prevista nel disegno di nuova legge sulle dogane, in particolare il termine di prescrizione di 10 anni, è stata contestata dalle organizzazioni settoriali interessate. Il disegno tiene conto delle varie esigenze e fissa il termine di prescrizione analogamente alla LIVA.

L'obbligazione doganale deve in ogni caso prescriversi 15 anni dopo la scadenza dell'anno civile in cui è sorta (prescrizione assoluta). Sono fatti salvi unicamente termini di prescrizione più lunghi conformemente agli articoli 11 e 12 DPA.

2.3.2 Capitolo 2: Garanzia dei crediti doganali

2.3.2.1 Sezione 1: Principio

Art. 76

Il termine *credito doganale* non è menzionato nel capitolo 1, che tratta del disciplinamento dell'obbligazione doganale. Il motivo risiede nel fatto che il credito doganale può comprendere non solo l'obbligazione doganale, ma anche altri crediti (tasse, spese, interessi, multe).

Il disegno prevede diversi mezzi di garanzia al fine di garantire l'esecuzione dei crediti doganali. Il capoverso 1 disciplina quando il debitore doganale deve versare un deposito in contanti, un deposito di titoli sicuri e vendibili o una fideiussione doganale. Di regola, la prestazione di garanzia è versata quando un debitore doganale può procurarsi in tal modo un trattamento vantaggioso dal punto di vista della legislazione doganale, sia qualora un credito doganale sorga solo condizionatamente, sia quando l'Amministrazione delle dogane accorda agevolazioni di pagamento. Il debitore doganale può però anche essere obbligato a corrispondere la prestazione di garanzia mediante un ordine di prestare garanzia (art. 81). L'Amministrazione delle dogane può però anche far valere il diritto di pegno doganale (art. 82 segg.) e imporre in via coercitiva.

Secondo il capoverso 2 la prestazione di garanzia può essere ordinata per tutte le pretese derivanti dal diritto doganale, sia quando una garanzia non è prestata volontariamente, sia quando un pagamento sembra compromesso. La prestazione di garanzia può essere richiesta anche quando la pretesa derivante dal diritto doganale non è ancora scaduta e, quindi, non è ancora esecutoria. L'entità della garanzia che dev'essere prestata è sempre stabilita in base all'importo totale dei crediti doganali da garantire. Le garanzie ordinate sono soggette a ricorso conformemente all'articolo 116.

Il capoverso 3 cita situazioni in cui un pagamento può sembrare compromesso. Questo può essere il caso quando il debitore doganale è in mora con il pagamento, non è domiciliato in Svizzera o compie atti per rinunciare al domicilio, alla sede o allo stabilimento d'impresa in Svizzera o si fa cancellare dal registro di commercio svizzero. Il domicilio è definito conformemente alle disposizioni del diritto civile (art. 23 segg. CC). La lettera b, quindi, esige condizioni precise: non basta supporre semplicemente che forse non è possibile recuperare il credito dal debitore o avere dei dubbi sulla sua volontà di pagare. Occorre piuttosto provare che esso agisce in modo tale da mettere in pericolo la riscossione del credito. L'elenco non è esaustivo; ne possono far parte anche la sottrazione di oggetti patrimoniali, i preparativi di partenza o altri atti simili.

Il capoverso 4 conferisce inoltre al Consiglio federale la facoltà di stabilire deroghe all'obbligo di prestare garanzia (analogamente, p. es., all'art. 59 cpv. 1 OLD); il nostro Consiglio può ora prevedere anche una garanzia parziale.

Gli articoli 77–80 corrispondono essenzialmente agli articoli 67–71 LD.

La fideiussione doganale è impostata analogamente alla fideiussione di diritto pubblico di cui agli articoli 492 segg. CO, pur essendo disciplinata diversamente nei presenti articoli. Se la legge sulle dogane non prevede disposizioni proprie in merito alla fideiussione, trovano applicazione le disposizioni del CO (art. 80 cpv. 2). Il CO, a sua volta, nel capoverso 3 delle disposizioni transitorie del titolo ventesimo fa salvi espressamente gli articoli corrispondenti della legge sulle dogane. Gli articoli 77 segg. sono lievemente più brevi rispetto al diritto vigente, senza tuttavia discostarsi in maniera rilevante dal punto di vista materiale.

La fideiussione doganale fa parte delle cosiddette fideiussioni di cauzione poiché assicura obblighi pubblici nei confronti della collettività. Quanto alla sua forma esterna, la fideiussione doganale può rivestire la forma di garanzia generale o garanzia singola (art. 77 cpv. 1 lett. a e b). La garanzia generale è prestata per la maggior parte delle obbligazioni di un debitore doganale, segnatamente quando a una determinata azienda (impresa di trasporti o di spedizioni) è consentito di pagare l'ammontare dei tributi dovuti nella loro totalità entro termini stabiliti. La garanzia singola si applica sempre, per analogia, a un unico caso doganale. La fideiussione deve sempre essere compilata su modulo ufficiale, indicando segnatamente l'importo massimo garantito (art. 77 cpv. 2).

La responsabilità dei fideiussori è, secondo l'articolo 77 capoverso 1, solidale, ossia per contratto essi rispondono solidalmente dell'obbligazione garantita assieme alle altre persone di cui all'articolo 70 capoverso 3 per il saldo dell'obbligazione doganale derivante da una fideiussione doganale. Conformemente all'articolo 496 capoverso 1 CO, i fideiussori solidali possono essere perseguiti addirittura prima dei debitori principali e prima della realizzazione di eventuali pegni immobiliari, purché i debitori principali siano in ritardo nella prestazione e siano stati invano diffidati o la loro insolvenza sia notoria. In ragione del rinvio al Codice delle obbligazioni nell'articolo 80, l'articolo 496 CO si applica pure alla fideiussione doganale.

La responsabilità solidale del fideiussore si distingue per alcuni aspetti da quella degli altri coobbligati.

Secondo l'articolo 78, il rapporto del fideiussore con il fisco è della stessa natura di quello con il debitore doganale. Il fideiussore non può far valere altre eccezioni se non quelle del debitore doganale (cpv. 3). Sono invece possibili eccezioni derivanti dal rapporto giuridico tra fideiussore e Amministrazione delle dogane (p. es. l'eccezione dovuta all'imputazione su un credito del fideiussore nei confronti dell'Amministrazione delle dogane). Il capoverso 3 stabilisce inoltre che gli atti esecutivi promossi contro il debitore principale hanno effetto anche contro il fideiussore. Nell'ambito di una procedura d'esecuzione o di fallimento intentata contro di esso, dunque, può essere chiesto il rigetto definitivo dell'opposizione fondandosi su una decisione relativa a rivendicazioni della legislazione doganale notificata al debitore principale e diventata esecutiva (cpv. 3; cfr. anche art. 69 cpv. 3 LD). Poiché i crediti doganali possono comprendere anche obbligazioni finanziarie derivanti da sentenze penali, lo stesso principio si applica pure alla riscossione di multe inflitte nell'ambito di obbligazioni doganali garantite da fideiussione.

In correlazione con quanto enunciato sopra, l'articolo 78 capoverso 1 prevede che al fideiussore che abbia pagato il credito doganale sia rilasciata, su richiesta, un'attesta-

zione in base alla quale egli può far valere il diritto di regresso contro il debitore doganale. Tale attestazione deve valere quale titolo per il rigetto definitivo di qualsiasi opposizione. In tal modo, la posizione del fideiussore nei confronti del debitore doganale non è più sfavorevole di quanto lo era quella dell'Amministrazione delle dogane. La natura stessa di tale procedura esclude tuttavia che il fideiussore pagante possa essere coinvolto nel credito doganale della Confederazione, essendo quest'ultimo di diritto pubblico; determinati privilegi di cui dispone la Confederazione nei confronti del debitore principale (p. es. la possibilità di garantire il credito mediante costituzione di un pegno doganale), non possono essere concessi ai creditori.

Inversamente, i fideiussori hanno lo stesso diritto delle persone soggette al pagamento del dazio di ricorrere contro tutti gli atti amministrativi che concernono la determinazione del credito doganale (sancito in passato dall'art. 110 LD, nel frattempo abrogato [FF 1972 II 189]; oggi cfr. art. 48 PA sul diritto di ricorrere). Non possono invece partecipare al processo penale per reati doganali.

La posizione del fideiussore nei rapporti di diritto doganale influisce pure sulle modalità dell'estinzione della fideiussione. Secondo l'articolo 79 capoverso 1, la sua responsabilità cessa contemporaneamente a quella del debitore principale. Un'estinzione anticipata, come previsto nell'ambito della fideiussione di diritto pubblico per la fideiussione a termine, non è dunque possibile. Soltanto nel caso della garanzia generale (art. 77 cpv. 1 lett. b), il fideiussore può chiedere il proscioglimento dalla fideiussione dopo la scadenza di un anno. In tal caso, il fideiussore risponde per tutte le conseguenze degli atti commessi dal debitore doganale dall'inizio della fideiussione fino a 30 giorni dal recapito della disdetta (art. 79 cpv. 2).

In virtù dell'articolo 79 capoverso 3, l'Amministrazione delle dogane può annullare in qualsiasi momento il rapporto di fideiussione ed esigere se del caso un'altra garanzia (p. es. deposito in contanti), segnatamente se il fideiussore abbandona il suo domicilio in Svizzera. L'elenco non è esaustivo. L'Amministrazione delle dogane decide a sua discrezione. Motivi di annullamento ipotizzabili potrebbero essere anche il peggioramento della situazione patrimoniale, il decesso del fideiussore, un potere d'acquisto insufficiente, l'insolvenza degli eredi ecc. Come in precedenza, il decesso del fideiussore di per sé non pone fine al rapporto di fideiussione: conformemente al Codice civile, gli eredi rispondono. Può dunque essere omesso un disciplinamento ai sensi dell'articolo 70 capoverso 3 LD.

L'articolo 80 capoverso 1, infine, stabilisce che la posizione giuridica del debitore doganale e del fideiussore di fronte alla Confederazione è disciplinata dalla presente legge. Senza tale esclusione del diritto civile, la fideiussione perderebbe molto del suo potere di garanzia per l'Amministrazione delle dogane. Il fideiussore non può dunque far valere diritti di credito ai sensi dell'articolo 511 capoverso 1 CO; allo stesso modo, non può limitare i suoi obblighi derivanti dalla fideiussione (contrariamente all'art. 69 cpv. 2 LD).

Sezione 3: ordine di prestare garanzia e diritto di pegno doganale

L'ordine di prestare garanzia e il diritto di pegno doganale sono i due mezzi coercitivi di cui dispone l'Amministrazione delle dogane per garantire i crediti doganali (art. 76 cpv. 2). Tra i due, il diritto di pegno doganale è il più importante e immediato.

Art. 81 Ordine di prestare garanzia

L'ordine di prestare garanzia è una misura che ha lo scopo di garantire alla Confederazione una sicurezza per un diritto sancito dalla legislazione doganale, la cui realizzazione appare compromessa per determinati motivi esterni. L'ordine di prestare garanzia, quale strumento giuridico speciale, è oggi previsto in tutte le leggi tributarie della Confederazione, come pure in numerose leggi tributarie cantonali.

L'ordine di prestare garanzia è indirizzato sempre al debitore doganale, ossia alle persone che, nel caso specifico, possono essere tenute al pagamento sia, per esempio, in qualità di persone soggette all'obbligo di dichiarazione sia quali responsabili solidali.

Le prescrizioni relative al contenuto vincolante dell'ordine di prestare garanzia (cpv. 1) non sono riscontrabili nella legge sulle dogane, bensì nell'articolo 148 capoverso 3 OLD.

Il capoverso 3 stabilisce che l'ordine di prestare garanzia è parificato a una sentenza giudiziaria a tenore dell'articolo 80 della legge sulla esecuzione e sul fallimento (LEF; RS 281.1) e che è reputato decreto di sequestro ai sensi dell'articolo 274 LEF. Il nuovo articolo riassume così gli articoli 123 e 124 LD e, nella sua formulazione, è ispirato a esempi tratti dalla legislazione federale.

Il fatto che l'ordine di prestare garanzia sia equiparato al decreto di sequestro serve allo scopo di require a sorpresa beni patrimoniali al fine di utilizzarli successivamente quale pegno. L'aggiornamento dell'esecuzione per interposto ricorso voterebbe questa misura all'insuccesso. Occorre dunque privare dell'effetto sospensivo il ricorso contro un ordine di prestare garanzia, contrariamente a quanto prevede l'articolo 55 capoverso 1 PA (cpv. 2); stabilendo che l'ordine di prestare garanzia è immediatamente esecutivo, l'articolo 123 capoverso 1 secondo periodo LD esprime lo stesso principio in altri termini.

Art. 82 Contenuto del diritto di pegno doganale

Il diritto di pegno doganale – uno tra i rari diritti legali di pegno mobiliare finalizzati a garantire crediti di diritto pubblico – rappresenta ancora oggi un mezzo semplice per assicurare la copertura delle obbligazioni doganali. Il pegno doganale è particolarmente efficace nel perseguimento e nella repressione di violazioni della legislazione doganale. Nei confronti di un autore insolvente o residente all'estero rappresenta spesso l'unica possibilità per la Confederazione di realizzare una multa e i tributi che le spettano. Il diritto di pegno doganale s'ispira ai diritti di pegno del diritto civile e, come questi ultimi, consiste nel diritto dell'Amministrazione delle dogane di disporre di determinate cose di terzi per soddisfare i propri crediti.

Oltre al termine *cosa*, mutuato dal vocabolario del diritto civile, il disegno impiega nelle sue disposizioni anche il termine specifico del diritto doganale di *merce*, che ha un senso più ampio ed è più preciso perché include anche l'energia elettrica, che non è certamente una cosa (cfr. art. 6 lett. b). La menzione della parola *cosa*, d'altro canto, s'impone nel caso in cui una cosa non è diventata l'oggetto di un rapporto di diritto doganale, per esempio quando un veicolo svizzero è utilizzato per fare contrabbando a partire dal confine doganale.

Il Codice doganale prevede l'istituto della «custodia temporanea delle merci» (art. 50 segg. CD), il quale persegue un obiettivo analogo al diritto svizzero di pegno doganale, poiché può comportare la «vendita delle merci» (art. 53 CD). Ulteriori diritti di sequestro sono garantiti dal diritto penale, il quale ha il primato sulla legislazione nazionale di ogni Stato membro dell'UE.

Secondo il capoverso 1 il diritto di pegno doganale è un diritto di pegno legale. Esso sorge, senza la necessità di un determinato atto che lo giustifichi, per i diritti e le cose che la legge definisce espressamente come tali. Non può dunque essere eseguito arbitrariamente né rivendicato per diritti o cose diversi da quelli menzionati nella legge (cosiddetto principio di specialità).

Secondo il capoverso 1 lettera a, il diritto di pegno doganale sussiste sulle merci per le quali devono essere versati tributi doganali. Questa norma interessa fundamentalmente tutte le merci introdotte o asportate attraverso il confine doganale. Per quanto concerne l'introduzione di merci, l'interpretazione di questa disposizione non pone problemi poiché, conformemente all'articolo 8 capoverso 1, l'obbligo doganale generale sorge inconfondibilmente dopo l'introduzione delle merci nel territorio doganale. In merito all'asportazione di merci dal territorio doganale, invece, la garanzia di pegno deve già essere considerata avvenuta una volta che la merce da asportare è posta sotto la sorveglianza doganale. A tal proposito, è irrilevante se una merce introdotta o asportata come tale è in franchigia di dazio (art. 8), ossia se sorge una vera e propria obbligazione doganale o meno. In un caso del genere, oltre al credito derivante dalla vera e propria obbligazione doganale, possono pure sorgere altri crediti garantiti da pegno secondo disposti di natura non doganale.

Ai sensi del capoverso 1 lettera b, il diritto di pegno doganale sussiste inoltre sulle merci o sulle cose che sono servite a commettere una violazione di disposti federali doganali o non doganali alla cui esecuzione l'Amministrazione delle dogane coopera. Rientrano in questa categoria anche le cose che non sono state trasportate oltre la frontiera, ma che sono state impiegate quali mezzi nella commissione del reato previsto dalla legislazione doganale. La condizione è comunque che si tratti della violazione di atti normativi la cui esecuzione alla frontiera compete all'Amministrazione delle dogane.

Conformemente all'articolo 120 capoverso 2 LD, il pegno doganale garantisce in un determinato ordine le singole tasse e multe. Questo primato dei crediti dell'Amministrazione delle dogane è considerato obsoleto, soprattutto in ragione della destinazione vincolata di diversi tributi, motivo per cui viene lasciata cadere. Se il pegno doganale non copre tutti i crediti garantiti (dalla legislazione doganale come pure da disposti di natura non doganale), il debitore doganale può precisare quali debiti intende estinguere con il provento della realizzazione.

Il diritto di pegno doganale sorge contemporaneamente al credito doganale da assicurare e ha il primato su tutti gli altri diritti reali sul bene. Esplica dunque i suoi effetti pure sui rapporti di diritto privato relativi all'oggetto di un'operazione dogana-

nale. Quale diritto reale, è legato alla merce come tale, indipendentemente da chi ne sia il proprietario o il detentore. Determinati crediti garantiti da pegno (come i crediti penali) possono essere motivati senza che la merce sia mai stata in possesso dell'Amministrazione delle dogane. Il credito doganale garantito da pegno, infine, può sorgere dopo che la merce è stata liberata dall'Amministrazione delle dogane. In simili casi, il diritto di pegno doganale sussiste per principio, indipendentemente dal luogo in cui si trova la merce, dal relativo proprietario o detentore. Se dunque il proprietario dell'oggetto del pegno doganale è diverso dal debitore doganale oppure se detiene sulla merce un diritto di pegno di diritto privato, un usufrutto o un altro diritto reale, o se lo acquisisce successivamente, questi diritti di terzi non ostacolano, in linea di massima, la rivendicazione del diritto di pegno doganale in ragione della sua priorità sugli altri diritti reali. I terzi dovranno invece accettare che la merce sia sequestrata e realizzata per coprire il credito doganale. L'articolo 84 capoverso 2 prevede un'eccezione.

Art. 83 Sequestro

Qualora la merce o la cosa da sequestrare quale pegno doganale si trovasse in custodia dell'Amministrazione delle dogane, quest'ultima la conserva quale pegno fino al pagamento del credito. Se la merce non è in suo possesso, l'Amministrazione delle dogane può sequestrarla presso il reale detentore (cpv. 1). Il sequestro consiste nel prendere possesso delle cose oppure nel diffidare il detentore a non disporne (cpv. 2). Al pari di ogni altra decisione, anche il sequestro del pegno doganale è soggetto al diritto di ricorso conformemente all'articolo 116.

Il capoverso 3 stabilisce come deve comportarsi l'Amministrazione delle dogane quando il suo personale accerta la presenza di cose senza proprietario che si presume siano stati importati illecitamente nel territorio doganale. Per le merci di valore non indifferente si deve cercare, per esempio mediante bando pubblico, di rintracciare l'avente diritto. La realizzazione degli oggetti sequestrati è disciplinata nell'articolo 92 DPA. In determinate circostanze, possono pure essere realizzati immediatamente (art. 87 cpv. 2).

Art. 84 Liberazione

Conformemente al capoverso 1, le merci o le cose sequestrate possono essere liberate su prestazione di garanzia, a meno che si tratti di cose che sono servite a commettere una violazione di prescrizioni doganali o di altri disposti di natura non doganale.

Il capoverso 2 contiene un disciplinamento restrittivo del diritto di pegno doganale. Il proprietario di una cosa rubata, trasportata oltre il confine, come pure l'acquirente in buona fede di una cosa importata, per esempio, possono opporsi alla realizzazione del pegno doganale. La prova per i motivi di liberazione citati deve tuttavia sempre essere fornita da tale terza persona.

Art. 85 Riscossione posticipata di tributi doganali

Il presente articolo semplifica il disciplinamento assai complesso contenuto negli articoli 125 e 126 LD. In linea di massima, nelle procedure amministrative si deve partire dal presupposto della validità giuridica delle decisioni. Persino le decisioni lacunose rimangono per principio giuridicamente valide, a meno che non siano impugnate e abrogate per via di ricorso o dichiarate nulle in ragione di lacune evidenti e gravi. Le decisioni d'imposizione contro cui non è stato opposto alcun rimedio giuridico ottengono dunque per legge validità giuridica (art. 39 lett. a PA); è fatto salvo il rimedio giuridico straordinario della revisione (art. 66 PA).

Gli articoli 125 e 126 LD relativizzano questa validità giuridica della decisione d'imposizione, poiché consentono di sostituirla successivamente con una nuova. Il nuovo disciplinamento intende distanziarsi da tale regime giuridico per armonizzarsi con la procedura amministrativa generale della Confederazione secondo la PA. Occorre comunque tener conto, com'è accaduto finora, delle circostanze particolari (spesso l'imposizione avviene in base alla dichiarazione doganale presentata, ossia secondo il principio dell'autoimposizione, art. 18 cpv. 1) e dello svolgimento molto rapido delle procedure d'imposizione doganale. Nell'interesse del fisco, dunque, l'Amministrazione delle dogane deve continuare a disporre della facoltà di procedere facilmente a rettifiche. Tuttavia, tale possibilità sottostà alla condizione che l'Amministrazione delle dogane sia incorsa in un errore al momento dell'imposizione. Il fatto che il nuovo disciplinamento non preveda più il corrispettivo di tale disposizione per il debitore doganale ai sensi dell'articolo 126 LD non significa però che s'intenda introdurre una disparità di trattamento tra l'abilitazione dello Stato ai prelievi fiscali e l'obbligo dei privati di versarli. La soluzione proposta appare invece giustificata in ragione delle numerose nuove possibilità di rettifica a favore di questi ultimi (quali le possibilità di rettifica secondo l'art. 34) e dell'obbligo dell'Amministrazione delle dogane di svolgere la procedura d'imposizione doganale nel modo più rapido possibile nell'interesse delle parti.

I semplici errori di calcolo (art. 125 cpv. 2 secondo periodo LD) non sono più citati nella legge; possono essere corretti ai sensi dell'articolo 69 capoverso 3 PA. Questa disposizione può essere invocata anche dal debitore doganale.

Art. 86 Condono di tributi doganali

Il presente articolo non sancisce il condono di tributi doganali come un atto di grazia, ma come un diritto del debitore doganale, purché siano adempiute le corrispondenti condizioni legali. Possono essere oggetto del condono di tributi doganali i tributi doganali, ossia i dazi all'importazione o all'esportazione. I tributi secondo disposti di natura non doganale possono essere condonati soltanto se un disposto federale di natura non doganale lo prevede (art. 90 cpv. 2).

Conformemente al capoverso 1, i tributi possono essere d'ora in poi non soltanto «condonati» bensì anche «restituiti»; sebbene un condono presupponga un credito esistente, dunque non ancora pagato, già secondo il diritto vigente sono state prese in considerazione anche domande di condono concernenti tributi già versati.

La condizione per il condono di tributi doganali è costituita dai cosiddetti motivi di condono elencati in modo esaustivo nel capoverso 1 lettere a–d. Esse corrispondono ampiamente alle attuali disposizioni secondo l'articolo 127 capoverso 1 numeri 1 e 2 LD, pur essendo state adeguate al titolo secondo della presente legge relativo alla procedura d'imposizione doganale. Le lettere c e d riprendono praticamente invariato il tenore dei numeri 3 e 4 dell'articolo 127 capoverso 1 LD. L'interpretazione delle lettere a e b non dovrebbe porre difficoltà rilevanti. Alla lettera c, con la formulazione generica «se, per effetto di circostanze particolari, una riscossione posticipata dovesse gravare in modo sproporzionato il debitore doganale» s'intende per esempio il deperimento della merce, una situazione finanziaria sfavorevole ecc. L'entità del condono si basa sulla forza del motivo di condono nel caso concreto. Se dunque la merce, per esempio, non è completamente deperita, dev'essere concesso un condono del dazio soltanto parziale, corrispondente al deprezzamento.

La domanda di condono dev'essere presentata, entro un anno dalla notificazione della decisione d'imposizione, all'ufficio doganale che ha proceduto all'imposizione. Per le imposizioni con obbligo di pagamento condizionato, il termine è di un anno a contare dalla scadenza del termine di validità del regime doganale scelto.

Rispetto ad oggi, l'importanza del condono del dazio dovrebbe diminuire, dal momento che il disegno prevede diverse possibilità per correggere errori o altri problemi procedurali nel regime d'imposizione (cfr. in particolare art. 34). Osserviamo infine che, indipendentemente dalle prescrizioni relative al condono del dazio, i crediti doganali possono essere ridotti in seguito a un concordato ai sensi della legislazione sull'esecuzione.

2.3.4 Capitolo 4: Esecuzione di crediti doganali

Art. 87 Realizzazione del pegno doganale e vendita di titoli

La realizzazione del pegno doganale costituisce uno dei principali pilastri della legislazione relativa al pegno doganale. Soltanto grazie ad essa, infatti, il diritto di pegno doganale può dispiegare i suoi effetti sul piano fiscale. Secondo il capoverso 1, un pegno doganale può essere realizzato se il credito doganale così garantito è diventato esigibile e il termine di pagamento accordato al debitore doganale o al fideiussore è scaduto. Prima di tale data si può procedere alla realizzazione soltanto se il pegno doganale è soggetto a un rapido deprezzamento o se richiede una manutenzione costosa (cpv. 2); in tal caso essa può avvenire immediatamente e senza il consenso del proprietario del pegno.

La realizzazione del pegno doganale è un genere particolare di esecuzione del diritto doganale. Essa è impostata in base alla legge sulla esecuzione e sul fallimento. L'articolo 122 della legge sulle dogane stabilisce semplicemente che un pegno doganale può essere realizzato, ma non specifica come. La procedura è disciplinata dettagliatamente negli articoli 138–145 OLD. È giustificato riprendere i punti più importanti nella legge. Secondo il capoverso 3 il pegno è generalmente realizzato mediante incanto pubblico. Una vendita del pegno a trattative private, che in molti casi si rivela essere la soluzione più appropriata, deve avvenire alle condizioni stabilite dal Consiglio federale (cpv. 4).

Il capoverso 5 autorizza l'Amministrazione delle dogane a realizzare, ai fini dell'esecuzione della legislazione doganale, anche i titoli depositati. In luogo dell'incanto pubblico si procede in questo caso alla vendita in borsa.

Art. 88 Esecuzione per debiti

Se il credito doganale non è saldato volontariamente, si procede alla stregua dei diritti privati, ossia mediante esecuzione (art. 38 LEF). L'esecuzione per debiti è prevista per tutti i crediti relativi a un pagamento di denaro o a una prestazione di garanzie. Nel diritto doganale, sarebbe dunque attivata qualora il dazio doganale dovuto non sia versato volontariamente o qualora una prestazione di garanzia imposta alla persona tenuta al pagamento del dazio non sia effettuata volontariamente, se il credito non è garantito da un pegno doganale o se quest'ultimo è insufficiente (art. 88 cpv. 1 in relazione all'art. 76 cpv. 2 e all'art. 81 cpv. 3).

La vera e propria esecuzione forzata per crediti doganali avviene sempre in via di pignoramento (art. 42 LEF). L'esecuzione in via di realizzazione del pegno non entra in considerazione per i crediti doganali poiché, in base all'articolo 87, la realizzazione di pegni doganali deve svolgersi nell'ambito di una procedura d'esecuzione a se stante. L'esecuzione in via di fallimento è esclusa per i tributi pubblici conformemente all'articolo 43 LEF.

Questo non impedisce tuttavia che il credito doganale possa essere fatto valere in una procedura di fallimento avviata nei confronti del debitore doganale o del fideiussore (cpv. 2). L'Amministrazione delle dogane può farlo valere senza pregiudizio delle sue rivendicazioni derivanti dal pegno doganale. Un bene sequestrato quale pegno doganale non deve inoltre necessariamente andare ad aggiungersi alla massa del fallimento, ma può essere realizzato dall'Amministrazione delle dogane (cfr. cpv. 2, secondo cui l'art. 198 LEF non è applicabile). Se l'Amministrazione delle dogane partecipa pure alla procedura di fallimento in ragione di debiti scoperti ancora in sospeso, non deve farsi imputare la somma ricavata dalla realizzazione del pegno doganale nella procedura di fallimento. Questa soluzione tiene conto del fatto che l'Amministrazione delle dogane, nei casi in cui accetta garanzie anziché far valere la propria rivendicazione in contanti, deve poter contare sulla garanzia del diritto di pegno doganale almeno nell'ambito della procedura di fallimento del debitore doganale (cfr. art. 119 cpv. 1 LD, art. 138 cpv. 2 come pure gli art. 146 e 147 OLD). Il credito doganale in sé, invece, non gode di alcun privilegio nella procedura di fallimento, ma è trattato alla stregua di un credito ordinario.

Le decisioni passate in giudicato dell'Amministrazione delle dogane sono parificate alle sentenze giudiziarie ai sensi dell'articolo 80 LEF e sono immediatamente esecutorie (cpv. 3).

Il capoverso 4 di per sé stabilisce una regola ovvia, che tuttavia dovrebbe rivelarsi importante nella prassi.

Dal punto di vista del contenuto, la presente disposizione corrisponde all'articolo 119 LD.

Art. 89

La legislazione doganale menzionata nel capoverso 1 comprende sia la normativa doganale svizzera sia quella internazionale. L'Amministrazione delle dogane può riscuotere tasse per decisioni che emana in esecuzione della legislazione doganale o per servizi che fornisce. Il nostro Consiglio, invece, continuerà a non riscuotere tasse per decisioni concernenti l'imposizione. Con uso di impianti e arredamenti s'intende, per esempio, il deposito di merci o il parcheggio di veicoli oppure l'impiego di veicoli e gru di proprietà dell'Amministrazione delle dogane.

Abbiamo stabilito per l'ultima volta le tasse doganali vere e proprie nell'ordinanza del 22 agosto 1984 sulle tasse dell'Amministrazione delle dogane (RS 631.152.1). Non è più citata la tassa di statistica (art. 26 cpv. 2 LD), soppressa nell'ambito del GATT-Lex mediante la modifica dell'articolo 10 della legge sulla tariffa delle dogane e l'abrogazione della rispettiva ordinanza (cfr. FF 1994 IV 981; modifica entrata in vigore il 1° luglio 1995 [RU 1995 1826]).

2.4

**Titolo quarto:
Tributi risultanti da disposti federali di natura non doganale***Art. 90*

Questa disposizione disciplina l'imposizione, la riscossione, la restituzione e la prescrizione di tributi da parte dell'Amministrazione delle dogane nonché la domanda di restituzione di importi risultanti da disposti federali di natura non doganale (cfr. art. 1 lett. c e 95).

L'articolo 1 lettera b menziona quale obiettivo della presente legge, tra l'altro, la riscossione dei tributi doganali. Il titolo secondo della presente legge, infine, disciplina la procedura d'imposizione doganale, il titolo terzo la riscossione dei tributi doganali. Ora, la legislazione doganale ha per obiettivo anche la sorveglianza e il controllo del traffico delle persone e delle merci attraverso il confine doganale e, di conseguenza, l'esecuzione di disposti federali di natura non doganale. La necessità di procedere di pari passo con l'esecuzione dei tributi doganali dovrebbe essere ovvia, tanto più che si tratta dello stesso traffico merci e dell'imposizione delle stesse merci.

Il titolo terzo disciplina nei dettagli la riscossione dei tributi. L'articolo 90 disciplina ora il rapporto tra la legislazione doganale, segnatamente le disposizioni del titolo terzo, e i disposti di natura non doganale. La formulazione «sono disciplinate dalla presente legge, sempre che l'esecuzione di tali disposti spetti all'Amministrazione delle dogane ed essi non escludano l'applicazione della presente legge» è inteso a specificare che i disposti di natura non doganale hanno sempre carattere di specialità nell'esecuzione e che la legislazione doganale ha solo valenza sussidiaria. Tale precisazione consente di creare chiarezza nei rapporti di concorrenza tra gli atti normativi e di escludere le lacune relative all'esecuzione.

Il capoverso 2 contiene un disciplinamento speciale per il condono di tributi doganali. Qualora vengano condonati segnatamente tributi secondo disposti di natura non doganale, occorre una base legale specifica contenuta nel relativo disposto di natura non doganale.

2.5 Titolo quinto: Amministrazione delle dogane

2.5.1 Capitolo 1: Organizzazione e personale

Art. 91 Amministrazione delle dogane

In considerazione delle novità contenute nella LOGA e dell'autonomia organizzativa del Consiglio federale alla base della LOGA, il disegno contiene soltanto disposizioni minime in merito all'organizzazione dell'Amministrazione delle dogane. Questa è costituita come sinora dalla Direzione generale delle dogane, dalle direzioni di circondario e dagli uffici doganali (cfr. art. 130 LD). Sebbene nel testo di legge la definizione «Amministrazione delle dogane» sia per principio quella prevalente, per motivi di protezione giuridica interna non si può rinunciare nella legge alle nozioni di Direzione generale delle dogane, direzione di circondario e ufficio doganale. In sede di diritto subordinato verrà stabilito quali nuovi generi di uffici doganali saranno istituiti (uffici doganali, uffici doganali principali, uffici doganali secondari ecc.).

La suddivisione del territorio doganale in circondari è stata abrogata nel 1994 dalla legge sulle dogane e, secondo l'articolo 132 LD, è posta sotto la nostra competenza (cfr. n. 1.1.2.4 e LF del 18 marzo 1994 sulle misure di risanamento 1993; FF 1994 II 291).

Il capoverso 2 definisce il Corpo delle guardie di confine come una formazione armata e in uniforme. Anche qui, il disegno opta per una formulazione di massima delegando ulteriori disposizioni relative all'organizzazione e alla posizione del Corpo delle guardie di confine al diritto subordinato o ad altri disciplinamenti del diritto federale. I membri del Corpo delle guardie di confine rimangono sottoposti al diritto penale militare e alla giurisdizione penale militare (art. 2 n. 6 del Codice penale militare del 13 giugno 1927, [CPM; RS 321.0]).

Non si dà seguito alla richiesta espressa più volte nella procedura di consultazione di integrare il capoverso 2 nel capoverso 1. Il Corpo delle guardie di confine non è il quarto livello dell'Amministrazione delle dogane, ma è parte della stessa a tutti i livelli.

In caso di adesione della Svizzera a Schengen, occorrerà riesaminare i compiti e la subordinazione del Corpo delle guardie di confine. Anche le nostre decisioni in merito alla riorganizzazione possono modificare la subordinazione del Corpo delle guardie di confine. L'attribuzione a un altro dipartimento non necessiterebbe invece di una modifica legislativa.

Art. 92 Missioni nell'ambito di provvedimenti internazionali

L'Amministrazione delle dogane potrà ora partecipare a missioni all'estero nell'ambito di provvedimenti internazionali. Per il personale dell'Amministrazione delle dogane la partecipazione a tali missioni è volontaria. In questo modo è chiaro

che la prestazione non può essere obbligatoria. La disposizione in esame non specifica dunque se, dove e quando tali missioni possono essere concretamente ordinate dalla Svizzera. Sono «personale dell'Amministrazione delle dogane» tutte le persone che hanno un contratto di lavoro con l'Amministrazione delle dogane. Occorrerà tuttavia di stabilire, nel singolo caso, chi presenta le attitudini e la formazione richieste per essere impiegato concretamente in ambito internazionale. Sono ipotizzabili sia prestazioni amministrative o di polizia di sicurezza, sia contributi destinati alla formazione o al perfezionamento professionale.

Art. 93 Cassa di previdenza del personale doganale

Questa disposizione trae origine dall'articolo 103 LD. Il terzo del provento delle multe destinato alla cassa di previdenza (CP), pur essendo stato ripetutamente oggetto di riesame negli scorsi decenni, è stato mantenuto (cfr. soppressione delle quote cantonali sulle multe riscosse in virtù della legge sulle dogane e della legge sull'alcool nella legge del 20 giugno 1980 sulla nuova ripartizione del ricavo delle multe [FF 1980 I 469, RU 1980 1793]). Mediante l'ordinanza del 1° luglio 1992 sulla Cassa di previdenza del personale delle dogane (RS 172.215.123), la CP è stata trasformata in una fondazione dipendente della Confederazione.

Secondo tale ordinanza, la CP utilizza le proprie risorse finanziarie esclusivamente per scopi sociali a favore dei circa 4500 impiegati dell'Amministrazione delle dogane. I fondi sono impiegati per prestiti, risanamento di bilanci, sostegno di collaboratori indebitati, quale contributo a spese di malattia elevate, per sussidi di formazione, come pure per la messa a disposizione di appartamenti di vacanza ceduti in locazione in Svizzera a prezzi favorevoli. Il patrimonio contante e gli immobili (abitazioni di vacanza in locazione) sono proprietà della Confederazione a scopo vincolato. La CP è sottoposta alla verifica da parte del Controllo federale delle finanze.

Nella procedura di consultazione, il finanziamento con il terzo del provento delle multe è stato fortemente criticato (cfr. n. 1.3.2.10). Abbiamo nel frattempo deciso di rinunciare alla nostra competenza di destinare fino a un terzo delle multe riscosse alla Cassa di previdenza e di abrogare la disposizione (cfr. n. 1.3.3).

2.5.2 **Capitolo 2: Compiti**

I due capitoli successivi disciplinano i compiti dell'Amministrazione delle dogane e le competenze di cui dispone per adempiere tali compiti. Essi fanno riferimento alla definizione dello scopo nell'articolo 1 e concretizzano i dettagli. La legislazione doganale distingue tra i disposti di natura doganale e quelli di natura non doganale, e dunque anche tra compiti di natura doganale e compiti di natura non doganale. L'Amministrazione delle dogane è inoltre investita di compiti in conformità con numerosi trattati internazionali (cfr. art. 2).

Art. 94 Compiti di natura doganale

La presente disposizione si riallaccia all'articolo che definisce gli scopi (art. 1). Fanno parte dei compiti di natura doganale tutti i compiti assegnati per esecuzione all'Amministrazione delle dogane in conformità con la legislazione doganale federale. Vi rientrano innanzitutto il presente disegno di legge sulle dogane, le ordinanze

d'esecuzione, le altre disposizioni del diritto federale in materia di dogane come pure il diritto internazionale sulle dogane (art. 2).

Art. 95 Compiti di natura non doganale

Attualmente, l'Amministrazione delle dogane esegue un gran numero di atti normativi federali per conto di altri uffici federali, i cosiddetti «disposti di natura non doganale». Essi sono ripartiti tra 50 settori giuridici dalla natura più diversa (cfr., per il *significato*, le osservazioni relative all'art. 1).

L'articolo 59 LD stabilisce che, se è prevista la cooperazione degli agenti doganali all'applicazione di prescrizioni fiscali o di polizia o di altre prescrizioni federali non doganali, essi procedono in conformità delle norme relative, per incarico e a spese dell'amministrazione interessata.

Secondo il capoverso 1, l'attività dell'Amministrazione delle dogane si limita essenzialmente alla collaborazione nell'esecuzione di disposti di natura non doganale. Da un lato, si parla unicamente di disposti di natura non doganale. Dall'altro, si rinuncia ad esplicitare nel tenore della legge che l'Amministrazione delle dogane deve agire per conto di un altro organo amministrativo. Nella misura in cui ciò non avvenga già oggi, il disposto di natura non doganale determinerà quali sono i compiti che l'Amministrazione delle dogane deve svolgere. In linea di massima, non è indispensabile un mandato per ogni caso concreto, che non sarebbe peraltro nemmeno realizzabile nella pratica. Per quanto concerne il controllo del traffico di persone e di merci attraverso il confine doganale, l'Amministrazione delle dogane ha un contatto più diretto con gli avvenimenti ed è quindi in grado di decidere meglio quando e in qual modo i disposti normativi debbano essere eseguiti.

Il capoverso 2 concerne l'aspetto finanziario dell'adempimento di compiti di natura non doganale da parte dell'Amministrazione delle dogane (cfr. art. 59 cpv. 1 LD). La maggior parte degli ulteriori disposti di natura non doganale sono eseguiti gratuitamente. Non è più opportuno, oggi, che un organo dell'Amministrazione federale presenti a un altro il conto per le proprie prestazioni, a meno che non si tratti della riscossione di tributi a destinazione vincolata. Come abbiamo rilevato nel nostro messaggio relativo alla legge (anteriore) del 18 dicembre 1968 sulla gestione finanziaria della Confederazione, non si tratta di costi del bilancio generale della Confederazione. Dal ricavo lordo dei tributi *a destinazione vincolata* occorre dunque dedurre anticipatamente le spese di riscossione (FF 1968 I 490; d). Per la legge federale vigente del 6 ottobre 1989 sulle finanze della Confederazione (LFC; RS 611.0), il messaggio relativo tiene fede a tale principio (cfr. FF 1988 III 742). La facoltà dell'Amministrazione delle finanze di fatturare spese ad altri organi amministrativi (art. 59 cpv. 1 LD) viene dunque limitata ai «tributi a destinazione vincolata».

Art. 96 Compiti di polizia di sicurezza

L'Amministrazione delle dogane non dispone sinora a livello di legge di un mandato autonomo in materia di polizia di sicurezza. Considerata l'importanza del contributo che il Corpo delle guardie di confine fornisce nel settore della sicurezza interna, si giustifica l'introduzione di una disposizione legale (cpv. 1). Il capoverso 1 corrisponde a parti dell'articolo 19 dell'ordinanza dell'11 dicembre 2002 sull'organizzazione del Dipartimento federale delle finanze (Org-DFF); RS 172.215.1). Conferisce

all'Amministrazione delle dogane un compito autonomo di polizia di sicurezza e, allo stesso tempo, uno di cooperazione.

Evidentemente sono salvaguardate le competenze in materia di perseguimento penale delle autorità federali e cantonali; in tal modo si intende tener conto delle preoccupazioni espresse dai Cantoni (cpv. 2). Il Corpo delle guardie di confine non assume inchieste di polizia.

Art. 97 Assunzione di compiti di polizia cantonale nell'area di confine

Negli scorsi anni quasi tutti i Cantoni di confine hanno concluso accordi con l'Amministrazione delle dogane o con il Corpo delle guardie di confine per trasferire determinate attività di polizia al Corpo delle guardie di confine, da svolgere in modo indipendente al confine o nell'area di confine. È stata concordata una cooperazione più intensa, in particolare nei settori della ricerca di persone, oggetti e veicoli, della legislazione federale sulla dimora e il domicilio degli stranieri, del diritto in materia di armi, del diritto in materia di stupefacenti e del diritto in materia di traffico stradale. In questi settori il Corpo delle guardie di confine è spesso autorizzato a presentare una denuncia e a trasmetterla agli uffici cantonali competenti. Può anche riscuotere multe per la cassa cantonale. Questi accordi corrispondono a una necessità e hanno dato buoni risultati per il Corpo di polizia cantonale e il Corpo delle guardie di confine.

Secondo l'articolo 48 Cost., nell'ambito delle sue competenze la Confederazione può partecipare ad accordi che i Cantoni concludono reciprocamente o concludere un accordo con gli stessi. La competenza della Confederazione deve essere approvata quando in un determinato settore dispone di competenze legislative (cfr. Peter Hänni, *Verträge zwischen den Kantonen und zwischen dem Bund und den Kantonen*, in: Daniel Thürer/Jean-François Aubert/Jörg Paul Müller [ed.], *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurigo 2001, 453 segg.; Balise Knapp, *St. Galler Kommentar zu Art. 48 BV*, n. marg. 18 segg.).

Il presente articolo fa riferimento a tale disposizione costituzionale e costituisce una base giuridica per i casi in cui, nella pratica, sorgano incertezze in merito all'esecuzione dei compiti. Entrano in considerazione i settori in cui l'esecuzione è affidata ai Cantoni dal diritto federale o i settori in cui la prassi ha dimostrato che spesso un Cantone situato nella regione di confine può svolgere adeguatamente i suoi compiti soltanto in collaborazione con l'Amministrazione delle dogane o che non è in grado di assicurare l'esecuzione con i mezzi propri.

Per quanto concerne i compiti indipendenti che un Cantone svolge nell'esercizio della sua sovranità (art. 3 Cost.), di regola è escluso un aiuto della Confederazione, dal momento che essa non dispone delle relative competenze. Per i motivi summenzionati, la possibilità di concludere accordi con i Cantoni concernenti i compiti di polizia di confine è sancita espressamente nella legge. Secondo il capoverso 1, la conclusione di accordi sui compiti di polizia di confine è possibile se un Cantone chiede aiuto alla Confederazione nell'adempimento del suo mandato costituzionale e la Confederazione, nel proprio interesse e in virtù del capoverso 2 del presente articolo, è interessata a concludere un accordo con un Cantone. La presente disposizione consente in tal senso di elaborare disposizioni contrattuali ottimali. Considerata la sua portata politica, la competenza di concludere gli accordi spetta al DFF.

Nella procedura di consultazione la disposizione è stata accolta favorevolmente dai governi cantonali, che la reputano però troppo rigida e temono che la Confederazione possa togliere unilateralmente competenze ai Cantoni. La nuova definizione di area di confine (art. 3 cpv. 5) dovrebbe spazzare via gran parte di questi timori. La disposizione secondo cui gli accordi devono indicare l'entità dei costi, inoltre, ha sollevato resistenze. Per il nostro Consiglio la sovranità in materia di polizia è di principio compito dei Cantoni. Intende quindi veder applicata la possibilità di accordi solo laddove il Corpo delle guardie di confine è comunque già attivo, in particolare al confine e nell'area di confine. Il timore espresso, secondo cui la Confederazione ingerirebbe nella sovranità cantonale, non è motivato. Gli accordi devono essere conclusi solo se entrambe le parti sono disposte a compiere questo passo di propria iniziativa. La Confederazione non intende quindi in alcun modo attribuirsi competenze. Ogni Cantone di confine deciderà se concludere accordi con l'Amministrazione delle dogane. L'impiego del Corpo delle guardie di confine nel settore di polizia serve in molti casi a sgravare il Corpo di polizia dei Cantoni di confine. Inoltre il Corpo delle guardie di confine riscuote a tratti multe considerevoli per i singoli Cantoni. È quindi logico che gli accordi di polizia indichino anche l'entità dei costi. Secondo noi, la disposizione prevista è in sintonia con i risultati raggiunti sinora dal progetto di «Esame del sistema di sicurezza interna della Svizzera» (USIS).

Art. 98 Delega di compiti da parte del Consiglio federale

Questa disposizione ha lo scopo di affidare al nostro Consiglio la competenza di coordinare le sue politiche nell'interesse di un'esecuzione integrale e nell'ambito delle competenze conferitegli dalla Costituzione e dalla legislazione e, in casi urgenti, di delegarne l'esecuzione all'Amministrazione delle dogane. La presente disposizione ci consente altresì di orientarci verso soluzioni all'avanguardia – eventualmente anche sotto forma di progetti pilota – che, in caso di esito positivo della valutazione, possono in seguito essere inserite nel rimanente diritto federale.

Art. 99 Obiettivi prestazionali

Già da alcuni anni, il Corpo delle guardie di confine dispone di un mandato di prestazioni dal Dipartimento delle finanze. Questo strumento di gestione ha dato buoni risultati. Anche la parte civile dell'Amministrazione delle dogane dispone dall'inizio del 2003 di un mandato di prestazioni. La presente disposizione prevede esplicitamente tale possibilità. Questo genere di obiettivi prestazionali non va tuttavia confuso con il mandato di prestazioni secondo l'articolo 44 LOGA. Possono essere oggetto di un tale mandato di prestazioni i più svariati compiti della Confederazione per i quali esiste una base legale, in particolare anche quelli ai sensi dell'articolo 98.

2.5.3 Capitolo 3: Competenze

Art. 100 Competenze generali

L'Amministrazione delle dogane è chiamata a svolgere i compiti più svariati secondo disposti di natura doganale e non doganale. Deve dunque disporre delle competenze necessarie.

La presente disposizione ha lo scopo di consentire all'Amministrazione delle dogane di eseguire i suoi compiti in modo adeguato, conformemente alle esigenze attuali e al diritto. Gli articoli 100-109 elencano le competenze richieste a tal fine. La legge sulle dogane non dispone però di basi giuridiche dettagliate; nell'articolo 59 essa rinvia, per l'esecuzione di prescrizioni non doganali, alle «norme a ciò relative».

L'articolo 100 lettere a-e tratta di competenze fondamentali, mentre gli articoli successivi disciplinano in modo approfondito la portata di singole competenze. La lettera b, per esempio, menziona la possibilità di accertare l'identità di persona mediante fotografie o rilevazione di dati biometrici (art. 103 cpv. 1). Con questo s'intendono caratteristiche fisiche, quali l'impronta digitale o l'iride ecc., legate in maniera indissolubile alla persona in questione e che costituiscono un metodo ideale per identificare una persona in modo inconfutabile.

Nelle disposizioni seguenti si rinuncia a una disposizione sull'osservanza delle norme della circolazione. La legge sulle dogane in vigore prevede una disposizione di questo tipo nell'articolo 89. Una disposizione simile figura all'articolo 53 LNI per le imbarcazioni della dogana. Invece di includere una disposizione dettagliata nel disegno, abbiamo preferito modificare le disposizioni determinanti contenute nella legge federale del 19 dicembre 1958 sulla circolazione stradale (LCStr, RS 741.01; v. allegato).

Art. 101 Intercettazione e tasteramento

Il capoverso 1 istituisce la base legale affinché l'Amministrazione delle dogane possa interrogare persone e accertare la loro identità se vi è motivo di credere che esse possano fornire utili indicazioni per l'adempimento di un compito che incombe all'Amministrazione delle dogane. La competenza si limita però all'interrogazione e non comprende lo svolgimento di veri e propri interrogatori, cosa che deve rimanere appannaggio degli organi competenti appositamente formati (in relazione all'art. 128). La competenza d'interrogare persone deve in particolare consentire al Corpo delle guardie di confine di adempiere effettivamente i propri compiti nella regione di confine.

Il capoverso 2 e l'articolo 104 sono impostati sulla base del diritto in vigore. Già oggi vi è la possibilità di tastare persone (cfr. art. 35 cpv. 5 e 89 cpv. 1 LD che autorizza a sottoporre persone fermate a un'investigazione preliminare). La legge sulle dogane prevede che possano essere esaminati pure i bagagli, le merci e i veicoli condotti seco da queste persone (art. 89 cpv. 1 LD). Allo stesso modo, il diritto vigente prevede già che le cose e i veicoli che la persona sospetta ha con sé possano essere sequestrati (art. 89 cpv. 2 LD). Disposti di natura non doganale, quali la legge del 26 giugno 1998 sull'asilo (LAsi; RS 142.31), conferiscono all'Amministrazione delle dogane mandati supplementari. All'articolo 10 capoverso 2, infatti, la LAsi stabilisce che le autorità e i servizi amministrativi devono mettere al sicuro, a destinazione dell'Ufficio federale, i documenti di viaggio e di legittimazione o qualsiasi altro documento che possa fornire indicazioni sull'identità dei richiedenti.

Art. 102 Perquisizione e visita personale

L'autorizzazione a perquisire persone è già sancita dagli articoli 36 capoverso 3 e 99. La presente disposizione illustra la procedura per la perquisizione o la visita personale. Il capoverso 2 stabilisce che la perquisizione dev'essere effettuata da una

persona dello stesso sesso. Sono ammesse eccezioni solo se la perquisizione non può essere differita. Secondo il capoverso 3, la visita personale può essere eseguita soltanto da un medico.

Art. 104 Salvaguardia dei mezzi di prova e sequestro provvisorio

Capoverso 1: l'Amministrazione delle dogane può prendere tutti i provvedimenti necessari per la salvaguardia dei mezzi di prova che possono essere utilizzati in un procedimento penale. Può per esempio trattenere documenti, oggetti ecc. che possono servire da mezzi di prova in una procedura penale. Questa misura è in relazione all'obbligo di assistenza amministrativa (art. 114 seg.), di denuncia in cause penali amministrative (art. 19 cpv. 2 DPA) e di assistenza giudiziaria in caso di reati comuni (art. 351^{bis}–351^{septies} e 352 CP; RS 311.0).

Capoverso 2: fino alla fine del 1989 l'articolo 36 capoverso 4 LD prevedeva unicamente il sequestro di pubblicazioni e oggetti immorali. In occasione di una revisione parziale del CP, la prescrizione è diventata molto più dettagliata e, dal 1° gennaio 1990, comprende anche la rappresentazione di atti di cruda violenza (art. 135 CP; RU 1989 2449 2456). Qui come pure nell'articolo 204 CP è prevista la confisca da parte del giudice. Tuttavia, esistono anche altre merci soggette a confisca come microspie, stupefacenti e rivelatori di radar. È opportuno anche menzionare l'«intervento dell'Ufficio delle dogane» in caso di infrazione della legislazione sulla protezione dei marchi e dei diritti d'autore (art. 70–72 della legge del 28 agosto 1992 sulla protezione dei marchi, LPM; RS 232.11; art. 75–77 della legge del 9 ottobre 1992 sul diritto d'autore, LDA; RS 231.1). Per non dover enumerare tutte le merci, è stata scelta una clausola generale. L'ufficio doganale non procede lui stesso alla confisca (non si tratta quindi di una «confisca indipendente» come quella possibile nell'ambito del procedimento penale secondo l'art. 66 DPA), bensì trattiene la merce sotto sequestro provvisorio a destinazione dell'autorità competente per la confisca.

Art. 105 Scorta al posto e fermo

Il presente articolo istituisce una base giuridica chiara per le mansioni che i servizi inquirenti e il Corpo delle guardie di confine già svolgono in base alla legislazione doganale vigente. Le persone sospettate di aver commesso o di essere in procinto di commettere infrazioni possono infatti essere intercettate e scortate al posto. Può essere avvertita l'autorità competente. Le persone che oppongono resistenza possono essere messe in stato di fermo (cfr. art. 89 cpv. 2 e 138 cpv. 2 LD). Questa prescrizione conferisce all'Amministrazione delle dogane una competenza formulata in modo leggermente diverso rispetto agli articoli 19 capoverso 3 e 51 capoverso 1 DPA: è possibile procedere al fermo non soltanto se vi è pericolo nel ritardo, bensì ogni volta che viene opposta resistenza. Questa prerogativa è giustificata dal mandato di polizia di sicurezza affidato all'Amministrazione delle dogane, in particolare al Corpo delle guardie di confine, nell'area doganale.

Capoverso 3: la persona in stato di fermo dev'essere consegnata immediatamente, conformemente all'articolo 31 Cost. e alla legislazione che concretizza questo disposto, all'autorità competente, ossia di norma al servizio d'inchiesta dell'Amministrazione delle dogane o alla polizia. L'esercizio delle competenze di polizia giudiziaria rimane riservato a questi organi.

Art. 106 Porto e uso dell'arma

Secondo l'attuale concezione del diritto, l'uso dell'arma da parte dei membri del Corpo delle guardie di confine necessita di una base legale, tanto più che le autorità doganali non sono sottoposte al campo d'applicazione della legge sulle armi (art. 2 cpv. 1 della legge federale del 20 giugno 1997 sulle armi, gli accessori di armi e le munizioni [LArm; RS 514.54]). Il disegno menziona soltanto le condizioni principali; i dettagli dovranno essere disciplinati in un'ordinanza. La disposizione corrisponde in parte testualmente all'articolo 92 capoverso 3 lettera b della legge federale del 3 febbraio 1995 sull'esercito e sull'amministrazione militare (LM; RS 510.10).

Che cosa s'intenda per armi è stabilito in particolare dall'articolo 4 LArm e dall'articolo 3 dell'ordinanza del 21 settembre 1998 sulle armi (OArm; RS 514.541).

Per l'interpretazione dei concetti di legittima difesa e di stato di necessità di cui al capoverso 1 lettere a e b a si può far riferimento al Codice penale (art. 33 e 34 CP). La lettera c tiene conto dell'imperativo di ponderare i beni giuridici in questione, che deriva dal principio della proporzionalità (cfr. messaggio concernente la legge militare; FF 1993 IV 54). Il Consiglio federale dovrà stabilire in quali casi, oltre a quelli di legittima difesa e di stato di necessità, il personale del Corpo delle guardie di confine può o deve far uso dell'arma quale ultimo mezzo per adempiere il proprio mandato nell'esercizio dei poteri di polizia. Indubbiamente, si può ricorrere all'arma soltanto quando tutti gli altri provvedimenti o mezzi si dimostrano insufficienti per proteggere l'integrità personale e la vita o per adempiere un compito irrinunciabile.

Secondo il capoverso 2, compete al nostro Consiglio statuire in qual misura anche il rimanente personale dell'Amministrazione delle dogane è abilitato a portare e utilizzare armi o altri oggetti di autodifesa. Questa disposizione è necessaria in quanto vi sono altre persone, oltre al personale del Corpo delle guardie di confine, che esercitano determinate funzioni di polizia. Essa ci consente inoltre di prendere le misure necessarie in modo flessibile e nei tempi dovuti. Va da sé che i criteri stabiliti al capoverso 1 lettere a-c per l'uso dell'arma si applicano pure al resto del personale. Possiamo però emanare altre norme in funzione del grado di formazione e del settore d'impiego.

Art. 107 Perquisizione di fondi, recinti e costruzioni

Il diritto di accedere a fondi nella regione di confine e di perquisirli ai fini del controllo è già sancito dall'articolo 138 LD. Il fatto che questo diritto si applichi soltanto «nell'esercizio delle funzioni» è evidente e non necessita di essere menzionato esplicitamente nella legge. La novità è che tale facoltà non è più limitata alle vicinanze della linea doganale (cfr. art. 30 cpv. 4, 89, 102, 137 LD, nonché art. 3 cpv. 1 e 43, 54, 135 OLD), ma si applica all'intera regione di confine; inoltre, essa non è più riservata al solo Corpo delle guardie di confine, ma anche la sezione civile dell'Amministrazione delle dogane può avvalersi del diritto in questione.

Oltre a ciò, il capoverso 2 concede il diritto di accedere a recinti e costruzioni, eccettuate le abitazioni, situati sulla riva di acque di confine e a perquisirli ai fini del controllo. Interventi di questo tipo devono continuare ad essere limitati alle rive delle acque di confine e non devono essere estesi alla regione di confine.

Le mansioni di controllo di cui ai capoversi 1 e 2 devono, in linea di massima, consentire al personale dell'Amministrazione delle dogane di svolgere il servizio doganale generale. Per i casi straordinari, il capoverso 3 mette a disposizione una

base giuridica più estesa, ossia il diritto di accedere ad abitazioni, altri locali come pure a immobili cintati e attigui a una casa o a costruzioni e a perquisirli. Questo diritto è tuttavia legato a condizioni, poiché la perquisizione di una casa interessa beni giuridici strettamente personali. Essa deve dunque essere ordinata con la massima oculatezza. Alla luce di queste considerazioni, l'Amministrazione delle dogane non intende rivendicare diritti particolari per l'adempimento del proprio compito. Il capoverso 3 rinvia dunque alle usuali competenze di organi federali in merito alla perquisizione di appartamenti così come sono previste dal diritto penale amministrativo (cfr. in part. gli art. 19 e 48 DPA).

Art. 108 Impiego di telecamere, videoregistratori e altri apparecchi di sorveglianza

Questo articolo disciplina a livello di legge i fondamenti per l'impiego di telecamere o videoregistratori automatici al fine di accertare i passaggi illegali del confine o i pericoli per la sicurezza nel traffico transfrontaliero. La disposizione legale si è resa necessaria per poter effettuare anche registrazioni video.

Già adesso, punti nevralgici delle aree di confine sono sorvegliati con videocamere. Anche i ponti non sorvegliati sulle acque di confine o, all'occorrenza, determinate sezioni sul confine verde possono essere muniti di tali apparecchi. Questa sorveglianza serve innanzitutto alla sicurezza del traffico frontaliero, ma anche a tenere sotto sorveglianza i locali in cui sostano persone fermate. Tali apparecchi devono in particolare poter essere impiegati anche per la ricerca di persone, la sorveglianza di locali contenenti oggetti di valore, di locali che ospitano persone fermate e di depositi franchi doganali. Si tratta qui in parte di prevenzione e in parte di sorveglianza effettiva ai fini del controllo. Specie la sorveglianza di locali contenenti oggetti di valore e di depositi franchi doganali deve consentire di porre un freno ai furti e ad altri reati, nonché di delucidarli meglio. La sorveglianza contribuisce altresì a migliorare la sicurezza dei membri dell'Amministrazione doganale. Le registrazioni possono essere utilizzate in maniera generale per far luce su delitti e crimini.

Tuttavia, la ripresa filmata permanente può significare per i membri dell'Amministrazione delle dogane, ma anche per le persone che varcano il confine, un'ingerenza nei diritti della personalità; motivo per cui occorre istituire una base legale formale. Una base legale è necessaria anche per evitare che eventuali registrazioni filmate possano essere respinte quale documento probatorio in sede di procedimento penale in quanto illecite. Di regola, le registrazioni vengono cancellate dopo 24 ore, se non servono a tale scopo. Il Consiglio federale disciplina i dettagli relativi all'impiego di telecamere, come è già avvenuto in base agli articoli 27 capoverso 1 e 142 capoverso 2 LD con l'ordinanza del 26 ottobre 1994 sulla sorveglianza del confine mediante videoapparecchi (RS 631.09). È pure ipotizzabile che il nostro Consiglio deleghi in futuro questa competenza al DFF (cfr. art. 48 cpv. 1 LOGA).

Art. 109 Allestimento professionale di dichiarazioni doganali

Questo articolo corrisponde essenzialmente all'articolo 31 capoverso 3 LD. Si rinuncia, tuttavia, al requisito della buona condotta che, al giorno d'oggi, garantisce solo raramente l'esercizio adeguato e corretto di una professione. Per ragioni di carattere pratico, si rinuncia anche a introdurre un certificato di capacità. L'attitudine richiesta, invece, conterà d'ora in poi molto di più (allestire dichiarazioni doganali corrette rappresenta la condizione per accelerare le procedure d'imposizione dogana-

le). Se una persona non dispone delle attitudini necessarie o ha violato la legislazione doganale, le può essere interdetto l'esercizio della professione (art. 31 cpv. 3 LD). Le capacità e le conoscenze che conferiscono le attitudini necessarie dovranno essere precisate nell'ordinanza.

È opportuno menzionare anche l'articolo 42 capoverso 1 lettera d secondo cui il nostro Consiglio può «delegare compiti dell'Amministrazione delle dogane» a persone che partecipano alla procedura d'imposizione doganale. Quando le persone che allestiscono professionalmente dichiarazioni doganali (spedizionieri) acquisiscono lo statuto di *speditore autorizzato* o di *destinatario autorizzato*, esercitano in una certa misura funzioni doganali in questa loro veste.

2.6 Titolo sesto: Protezione dei dati e assistenza amministrativa

2.6.1 Capitolo 1: Protezione dei dati

Il capitolo relativo alla protezione dei dati corrisponde agli articoli 141a segg. LD, secondo il tenore della legge federale approvata dal Parlamento il 24 marzo 2000 concernente l'istituzione e l'adeguamento di basi legali per il trattamento di dati personali (RU 2000 1891 1914; RS 235.631.1). La modifica di legge è entrata in vigore il 1° settembre 2000.

Art. 110 Sistemi d'informazione dell'Amministrazione delle dogane

Questa disposizione stabilisce i principi per il trattamento di dati personali, compresi quelli degni di particolare protezione e di profili della personalità da parte dell'Amministrazione delle dogane. Trovano applicazione anche le disposizioni relative alla protezione dei dati della LOGA e della legge del 24 marzo 2000 sul personale federale (LPers; RS 172.220.1). L'Amministrazione delle dogane deve poter raccogliere e trattare tali dati anche elettronicamente, nonché gestire le pertinenti banche dati, in particolare per determinare e riscuotere tributi, elaborare analisi dei rischi, perseguire e giudicare infrazioni, trattare efficacemente e razionalmente le domande di assistenza amministrativa e giudiziaria, allestire statistiche nonché per svolgere e analizzare le attività di controllo nel settore delle attività di polizia nell'ambito del controllo delle persone, dei disposti di natura non doganale ed effettuare e analizzare le attività attinenti alla lotta alla criminalità. L'abilitazione a gestire sistemi d'informazione relativi alle attività di controllo e a disposti di natura non doganale (p. es. diritto dei beni immateriali) rappresenta un complemento alla revisione parziale del 24 marzo 2000 e corrisponde in particolare alla nuova impostazione dei compiti del Corpo delle guardie di confine. Il Consiglio federale emana le corrispondenti disposizioni d'esecuzione; può delegare questa competenza al DFF (cfr. art. 48 cpv. 1 LOGA).

Nella procedura di consultazione, un Cantone (ZG) e l'incaricato federale della protezione dei dati hanno ritenuto non priva di rischi la delega al Consiglio federale secondo il capoverso 3. Dal momento che si tratta del diritto vigente, rinunciamo a modificarlo.

Art. 111 Altri sistemi d'informazione

Nell'adempiere i propri compiti, l'Amministrazione delle dogane si basa anche sui sistemi d'informazione di altre autorità della Confederazione e dei Cantoni, purché ciò sia previsto dalla legge. Sempre nella misura in cui la legge lo preveda, può pure trattare tali dati o inserirli nelle banche dati corrispondenti. La novità è costituita dal fatto che può accedere non soltanto a sistemi d'informazione cantonali, purché ciò sia previsto da disposti cantonali, bensì anche a sistemi d'informazione degli aeroporti doganali e dei diversi tipi di deposito. Si tratta di infrastrutture sottoposte alla sorveglianza doganale. L'Amministrazione delle dogane può utilizzare tali dati esclusivamente per lo scopo previsto.

Art. 112 Comunicazione di dati ad autorità svizzere

Questa disposizione corrisponde agli articoli 141c e 141e LD; è stata completata con il capoverso 3.

L'Amministrazione delle dogane può comunicare alle autorità e alla polizia della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni, nonché alle organizzazioni o persone di diritto pubblico o privato cui la Confederazione ha assegnato compiti di diritto pubblico (autorità svizzere), dati e accertamenti effettuati dal personale delle dogane nell'esercizio delle sue funzioni, sempre che ciò sia necessario per l'esecuzione dei disposti che tali autorità devono applicare. La legge elenca in modo non esaustivo il genere di dati che possono essere comunicati. In particolare, rientrano nei dati personali degni di protezione particolare le indicazioni concernenti procedure amministrative e penali pendenti o concluse, nonché le sanzioni amministrative e penali. Possono essere comunicati anche sospetti. La combinazione di diversi dati può inoltre risultare in profili della personalità.

Circa 14 000 ditte commerciali possiedono un conto IVA presso l'Amministrazione delle dogane. Le esperienze svolte finora mostrano che ogni anno vi sono 1–2 milioni di franchi di minori entrate fiscali dovute a insolvibilità. Per questo motivo l'Amministrazione delle dogane ha sviluppato un sistema di controllo della solvibilità. Al fine di ottimizzarlo, in futuro dovrà essere possibile affidare a terzi l'incarico di sorvegliare a lungo termine la solvibilità di determinate ditte commerciali (apertura di procedure di esecuzione e fallimento, modifiche determinanti in materia di finanze nella struttura dell'azienda). I dati finanziari ed economici conformemente al capoverso 3 devono quindi poter essere comunicati a ditte incaricate di controllare la solvibilità.

Secondo il capoverso 4 l'Amministrazione delle dogane, mediante procedura di richiamo, può rendere accessibili determinati dati (lett. a-c) ad altre autorità della Confederazione, dei Cantoni, come pure di terzi a cui la Confederazione ha affidato compiti di diritto pubblico (persone di diritto pubblico o privato), anche mediante la procedura di richiamo (cfr. art. 141e cpv. 1 LD). Infatti, le dichiarazioni doganali contengono sì dati personali, ma non dati personali degni di protezione particolare. Non è dunque indispensabile un'ulteriore base legale formale. In ragione della struttura decentralizzata dell'Amministrazione delle dogane, i dati provenienti dai suoi sistemi d'informazione sono resi accessibili mediante procedura di richiamo ai diversi organi della stessa. Questo vale per i sistemi d'informazione di cui si serve esclusivamente l'Amministrazione delle dogane. Una comunicazione di dati può aver luogo soltanto se è necessaria ai fini dell'esecuzione della legge. È necessaria una clausola legale esplicita di delega. Secondo il capoverso 5 il nostro Consiglio

disciplina i dettagli, ma può delegare tale competenza al DFF (cfr. art. 48 cpv. 1 LOGA). Il capoverso 6, infine, stabilisce che i dati comunicati devono essere utilizzati esclusivamente in modo conforme allo scopo previsto.

Durante la procedura di consultazione diversi Cantoni (ZH, ZG, SO, AI, GR, AG) e la Conferenza dei comandanti delle polizie cantonali hanno chiesto che fosse possibile una procedura di richiamo tra il Corpo delle guardie di confine e le autorità di polizia. Rinunciamo per il momento a presentare una proposta in questo senso. Diversi altri Cantoni (ZH, ZG, SO, GR, AG) hanno chiesto che l'Amministrazione delle dogane possa rendere noti solo i dati che si è procurata autonomamente. Questa richiesta appare evidente. Un disciplinamento esplicito non è invece necessario visto l'obbligo di utilizzare i dati in modo conforme allo scopo (art. 107 cpv. 1). Diversi partecipanti alla consultazione (Economiesuisse, Coop, Cargo Forum Svizzera) hanno chiesto di abrogare l'articolo 121 capoverso 3. Per i motivi summenzionati non diamo seguito a questa richiesta. Gli incaricati svizzeri della protezione dei dati hanno affermato che la delega contenuta nel capoverso 4 è insufficiente. Si tratta però ampiamente di diritto vigente (art. 141e cpv. 1 LD).

Art. 113 Comunicazione di dati ad autorità estere

L'Amministrazione delle dogane può trasmettere ad autorità di altri Stati, a organizzazioni sovranazionali e internazionali (autorità estere) dati, compresi quelli personali degni di particolare protezione e profili della personalità, in singoli casi o nella procedura di richiamo, soltanto se i relativi accordi lo prevedono. È quindi superfluo rinviare all'articolo 6 capoverso 1 LPD e all'utilizzazione dei dati in modo conforme allo scopo previsto come espresso nell'articolo 141d LD.

Durante la procedura di consultazione, il Cantone di Zugo ha chiesto di abrogare la disposizione secondo cui possono essere resi noti i dati nella procedura di richiamo. L'articolo 113 non disciplina se e quali dati possono essere comunicati nella procedura di richiamo; la questione è regolata dagli accordi internazionali.

2.6.2 Capitolo 2: Assistenza amministrativa

Art. 114 Assistenza amministrativa tra autorità svizzere

L'Amministrazione delle dogane e le autorità svizzere sono tenute a prestarsi vicendevolmente assistenza amministrativa e a collaborare (cpv. 1). Le autorità svizzere comunicano all'Amministrazione delle dogane dati, inclusi i dati personali degni di particolare protezione e i profili della personalità, sempre che ciò sia necessario per l'esecuzione dei disposti ch'essa deve applicare (cpv. 2). Questa disposizione corrisponde in parte agli articoli 139 e 140 LD. Non si limita però all'assistenza in caso di violazioni di prescrizioni doganali (in base agli art. 19 e 30 DPA non è più necessario), ma disciplina in generale l'assistenza amministrativa nel settore non penale.

In base al desiderio espresso da diversi partecipanti alla consultazione (ZH, ZG, SO, BS, AI, GR, AG, CCPCS), il principio della reciprocità è sancito esplicitamente nella legge. Questa disposizione non intende di principio aiuti in materia di personale o aiuti materiali consistenti, ma non li esclude nemmeno totalmente.

Questo articolo contiene una disposizione di principio sull'assistenza amministrativa internazionale, che sta diventando sempre più importante. Riguarda in particolare la corretta esecuzione dei compiti, la garanzia della corretta applicazione del diritto doganale e la prevenzione, la scoperta e il perseguimento delle infrazioni. La condizione per l'assistenza amministrativa è la presenza di un relativo accordo internazionale (p. es. Accordo in forma di scambio di lettere del 9 giugno 1997 tra la Confederazione Svizzera e la Comunità europea che aggiunge all'Accordo del 22 luglio 1972 fra la Comunità economica europea e la Confederazione Svizzera un protocollo relativo all'assistenza amministrativa reciproca in materia doganale; RS 0.632.401.02).

Spesso l'Amministrazione delle dogane non può trattare correttamente domande di assistenza estere senza la partecipazione di terzi. È quindi necessario che essa possa obbligare le persone interessate a collaborare e a produrre documenti (cpv. 2). Queste persone possono appellarsi al diritto di rifiutare di testimoniare (art. 16 seg. PA). L'obbligo di collaborare può essere oggetto di una decisione.

2.7 Titolo settimo: Protezione giuridica

Art. 116

Questo articolo corrisponde all'articolo 109 LD nella versione contenuta nel nostro messaggio del 28 febbraio 2001 concernente la revisione totale dell'organizzazione giudiziaria federale (FF 2001 3764 segg. 3984 4121).

Considerati i 10,5 milioni annui di sdoganamenti all'importazione e i 5,7 milioni di sdoganamenti all'esportazione che sono frutto di una decisione, è opportuno mantenere anche in futuro istanze amministrative interne. Come sinora, contro le decisioni degli uffici doganali può essere interposto ricorso alle direzioni di circondario. Rispetto al diritto vigente, le istanze amministrative interne sono tuttavia ridotte, nel senso che le decisioni delle direzioni di circondario non possono più essere impugnate presso la Direzione generale, ma direttamente presso la Commissione federale di ricorso in materia doganale. Contro decisioni delle direzioni di circondario è tuttora ammesso il ricorso alla Direzione generale delle dogane e contro decisioni e decisioni su ricorso della Direzione generale delle dogane è ammesso il ricorso alla Commissione federale di ricorso in materia doganale. La possibilità di ricorso al DFF in materia di diritto doganale viene a cadere.

Secondo il capoverso 2, nelle procedure davanti alla Commissione di ricorso in materia doganale e al Tribunale federale la Direzione generale delle dogane rappresenta l'Amministrazione delle dogane. La Direzione generale delle dogane è la meglio qualificata al riguardo. Inoltre in questo modo mantiene una visione d'insieme sulle procedure di ricorso. Nel frattempo potrebbe far uso della possibilità del riesame *pendente lite* (art. 58 PA).

Capoverso 3: nell'avamprogetto era stato ripreso il termine vigente di 60 giorni per il primo ricorso contro l'imposizione doganale (cfr. art. 114 cpv. 2). Contrariamente alla procedura amministrativa ordinaria che prevede un termine di 30 giorni (art. 5 PA), il termine non inizia dopo aver ricevuto la notificazione, ma con l'emanazione della decisione d'imposizione da parte dell'ufficio doganale (per quanto concerne il

concetto di «emanazione», cfr. le osservazioni concernenti l'art. 72). Una riduzione del termine di ricorso a 30 giorni pregiudicherebbe e ridurrebbe in modo inadeguato la protezione giuridica. Al proposito occorre considerare che molte persone sono coinvolte nella decisione d'imposizione e che, generalmente, colui che riceve per ultimo la decisione d'imposizione e i documenti doganali stabilisce se intende accettare detta decisione o fare opposizione. La regolamentazione vigente è opportuna e il termine di 60 giorni per il primo ricorso contro lo sdoganamento deve quindi essere mantenuto. Alcuni partecipanti alla procedura di consultazione, tuttavia, hanno criticato questa disposizione; da più parti (tra l'altro da economistesuisse) si chiedeva di prolungare il termine fino a un anno, ma una simile modifica non è compatibile con la certezza del diritto. Il termine di ricorso non dev'essere né prolungato né accorciato. La prassi odierna, infatti, si è dimostrata valida.

Capoverso 4: le disposizioni determinanti concernenti l'organizzazione giudiziaria stabiliscono in che misura le decisioni della direzione di circondario doganale sottostanno al ricorso al Tribunale federale.

2.8 Titolo ottavo: Disposizioni penali

La corrispondente sezione della legge sulle dogane in vigore (art. 73 segg. LD) è stata radicalmente rielaborata in occasione dell'emanazione della DPA e adattata a tale nuova legge (cfr. FF 1971 I 727 segg., in part. pp. 805 segg.). In tale ambito, le disposizioni penali erano state ridotte da 35 a 19 articoli e nel presente disegno lo sono ulteriormente.

Durante la procedura di consultazione è stata criticata la punibilità degli atti commessi per negligenza (cfr. n. 1.3.2.9 e 1.3.3). Il Codice doganale non contiene disposizioni penali. La CE lascia la competenza di alcune parti del diritto doganale, tra cui anche del diritto penale, agli Stati membri.

Art. 117 Infrazioni doganali

Sono stati mantenuti per principio quattro generi di infrazioni doganali. La fattispecie del reato doganale, tuttavia, è definita ora frode doganale e messa in pericolo del dazio.

Art. 118 Frode doganale

L'articolo 74 LD enumera in senso casistico 16 diverse fattispecie, ma non può fare a meno di una clausola generale (n. 16). Diversi numeri dell'articolo 74 LD sono stati applicati solo raramente o mai. Un simile elenco di singole fattispecie, che costituiscono casi particolari, diverse forme dello stesso reato (cfr. già Kurt Spitz, *Das schweizerische Zollstrafrecht*, Diss. Zurigo 1944, p. 56), non corrisponde più ai criteri dell'attuale tecnica legislativa. Al pari di altre leggi tributarie, anche la legge sulle dogane deve prevedere poche e brevi disposizioni penali. La presente nuova formulazione, più succinta, non riduce la punibilità delle fattispecie finora descritte singolarmente.

Il cambiamento di denominazione in frode doganale e messa in pericolo del dazio tiene conto del fatto che anche le altre tre infrazioni doganali sono contravvenzioni. La nozione è utilizzata in altre leggi federali (art. 85 LIVA, art. 38 LIOm tra l'altro).

La maggior parte dei casi d'applicazione di frodi doganali prevede unicamente la multa. Soltanto raramente il tribunale pronuncia una pena detentiva (cpv. 2; cfr. art. 73 cpv. 1 DPA).

La massima pena comminata non ammonta più a venti volte l'importo del dazio frodato, bensì soltanto al quintuplo. La stessa misura della pena è applicata negli articoli 85 LIVA, 36 LIAut e 38 LIOM. Questo cambiamento non implica una nuova valutazione dell'illiceità della frode doganale, ma si limita ad armonizzare la disposizione alla prassi penale vigente, la quale tende ormai da tempo a ridurre il livello massimo delle multe.

Capoverso 2: l'articolo 85 capoverso 2 LD ha già determinato che la fattispecie dell'infrazione doganale in relazione con l'articolo 14 DPA (truffa in materia di prestazioni di tasse) è applicabile soltanto in maniera sussidiaria.

In caso di circostanze aggravanti, l'importo massimo della multa comminata è aumentato della metà. Può inoltre essere pronunciata la detenzione fino a sei mesi (art. 75 LD). Tenuto conto delle somme percepite in modo delittuoso sempre più ingenti frutto di infrazioni doganali, occorre rinunciare alla limitazione a sei mesi. La modifica è impellente anche per un'altra ragione: secondo la revisione del CP del 13 dicembre 2003, l'articolo 333 capoverso 2 lettera c dispone che le pene detentive inferiori a sei mesi siano sostituite da pene pecuniarie. In presenza di circostanze aggravanti, la comminazione di una pena pecuniaria rappresenta una sanzione meno deterrente. Il disegno perciò prevede che si possa pronunciare una pena detentiva fino a un anno.

Art. 119 Messa in pericolo del dazio

La fattispecie della messa in pericolo del dazio è descritta nel capoverso 1 con una norma generale. Si può rinunciare a un'enumerazione casistica delle varianti della fattispecie nel caso della messa in pericolo. La formulazione dei capoversi 2 e 3 è identica a quella dell'articolo 118. Nel caso concreto occorrerà punire la gravità del delitto con una pena adeguata.

Art. 120 Infrazione dei divieti

Anche in questo caso si rinuncia all'enumerazione casistica di varianti delle fattispecie (cfr. art. 76 LD). L'articolo 60 LD sul trattamento delle merci vietate e l'articolo 101 LD sull'obbligo di pagamento del dazio in caso di infrazione dei divieti sono stati integrati per analogia nel presente articolo quale capoverso 5. La norma penale è dunque sancita nella legge doganale perché all'Amministrazione delle dogane compete anche la sorveglianza del traffico di merci vietate. Il presente articolo è quindi determinante quale strumento di diritto penale atto ad assicurare l'ordinamento giuridico. Anche qui, in caso di circostanze aggravanti, l'importo massimo della multa comminata può essere aumentato della metà e può inoltre essere pronunciata una pena detentiva fino a un anno.

Art. 121 e 122 Ricettazione doganale e distrazione del pegno doganale

Queste fattispecie particolari del diritto doganale si verificano piuttosto raramente, tuttavia occorre citarle. Soltanto una contravvenzione doganale o un'infrazione di divieti entrano in considerazione quale antefatto punibile della ricettazione doganale.

Art. 123 Tentativo

Secondo l'articolo 104 CP, il tentativo di contravvenzione è punito soltanto nei casi espressamente previsti dalla legge. L'articolo 123 – al pari del vigente articolo 80 capoverso 2 LD – contiene una siffatta disposizione. Il tentativo di infrazione può essere commesso solo intenzionalmente. È quindi inutile indicare, come era stato richiesto nella procedura di consultazione, che sono punibili solo gli atti commessi intenzionalmente.

Art. 124 Circostanze aggravanti

L'elenco si fonda sull'articolo 82 LD. Si rinuncia tuttavia a riprendere i numeri 3 e 4 dello stesso articolo. Le circostanze ivi enunciate («l'aver seco armi, utensili pericolosi o cani ...» e «l'essere l'autore dell'infrazione un funzionario o impiegato federale») possono essere considerate quali aggravanti nella commisurazione della pena secondo l'articolo 63 CP.

Art. 125 Infrazioni commesse nell'azienda

Questa disposizione deroga dall'applicazione dell'articolo 7 DPA secondo cui le multe per le aziende possono raggiungere al massimo i 500 franchi. Corrisponde testualmente all'articolo 87 LIVA ed è già nota e applicata nella prassi nell'ambito del diritto doganale. Non sono noti problemi di applicazione: nella procedura di consultazione concernente la legge sull'imposta sul valore aggiunto è stata richiesta espressamente una disposizione analoga.

La «punizione» delle persone giuridiche costituisce un'ingerenza nel principio sostenuto in Svizzera della punizione (quasi) esclusiva delle persone fisiche che ha commesso l'atto punibile. Nonostante le numerose opposizioni alla punibilità delle persone giuridiche sollevate a suo tempo riguardo alla revisione del diritto fiscale, la norma è stata mantenuta perché per l'Amministrazione federale delle contribuzioni è irrinunciabile nella prassi e sinora non ha provocato difficoltà (cfr. anche Felix Richner, *Die Strafbarkeit der juristischen Personen im Steuerhinterziehungsverfahren*, ASA 59, 441 segg.; per il Codice penale/CP: Günter Stratenwerth, *Parte generale*, 2^a ed. Berna 1996 § 9 n. 3).

Art. 126 Concorso di disposizioni penali

Quale disposizione speciale, il presente articolo ha il primato sull'articolo 68 CP. Dal punto di vista del contenuto, il capoverso 1 corrisponde all'articolo 85 capoverso 1 LD.

Il capoverso 2 disciplina unicamente i casi in cui un'infrazione doganale realizza contemporaneamente la fattispecie di un'altra infrazione il cui perseguimento incombe all'Amministrazione delle dogane. Tali altre disposizioni penali emanate dall'Amministrazione delle dogane concernono per esempio l'imposta sul valore aggiunto, l'imposta sul tabacco, la legge sulle epizootie e la legge sulla protezione degli animali. Il disciplinamento è necessario in quanto l'articolo 68 CP, conformemente all'articolo 9 DPA, si applica soltanto alle multe. Non è invece possibile, mediante una disposizione generale nella legge sulle dogane, evitare un cumulo ingiustificato di pene nei casi in cui lo stesso atto adempie più fattispecie penali di competenza di diversi organi amministrativi, ma soltanto mediante norme specifiche nelle singole leggi pertinenti (cfr. p. es. art. 27 cpv. 2 della legge del 3 ottobre 1951

sugli stupefacenti e sulle sostanze psicotrope, legge sugli stupefacenti, LStup; RS 812.121).

Art. 127 Inosservanza di prescrizioni d'ordine

Il presente articolo corrisponde sostanzialmente all'articolo 104 LD. L'aumento della multa massima è dovuto, da un lato, alla svalutazione del denaro e, dall'altro, al fatto che l'inosservanza delle prescrizioni d'ordine può, nel caso concreto, risultare gravosa (p. es. contrabbando professionale di merci di alto valore).

Il rinvio all'articolo 80 capoverso 1 LD per quanto concerne il campo d'applicazione del diritto penale amministrativo può qui essere omissis, poiché l'articolo 128 capoverso 1 comprende, dal profilo della coerenza sistematica, tutte le fattispecie penali del titolo 8, quindi anche quella dell'inosservanza di prescrizioni d'ordine.

Art. 128 Azione penale

L'autorità a cui è demandato il procedimento e il giudizio ai sensi dell'articolo 1 DPA è l'Amministrazione delle dogane. Questa disposizione corrisponde all'articolo 87 capoverso 1 LD.

Si rinuncia coscientemente a una disposizione ai sensi dell'articolo 87 capoverso 2 LD. L'attribuzione delle competenze alle diverse autorità dell'Amministrazione delle dogane spetta al nostro Consiglio in virtù del diritto sull'organizzazione dell'Amministrazione.

Art. 129 Prescrizione dell'azione penale

Questa disposizione riprende per analogia l'articolo 83 LD. D'ora in poi, però, anche la distrazione del pegno doganale dev'essere sottoposta alla legge sul diritto penale amministrativo.

2.9 Titolo nono: Disposizioni finali

Art. 131 Abrogazione e modifica del diritto vigente

La revisione totale implica l'abrogazione della legge del 1° ottobre 1925 sulle dogane e delle relative ordinanze d'esecuzione.

Il presente disegno comporta l'adeguamento di numerosi altri atti normativi federali. Le modifiche sono contenute nell'allegato.

Numerosi disposti di natura non doganale associano all'importazione, all'esportazione e al transito di merci secondo la normativa doganale in vigore determinate conseguenze giuridiche. Nel disegno, alle fattispecie dell'importazione, dell'esportazione e del transito corrisponde la fattispecie dell'introduzione o dell'asportazione di una merce (art. 21). Le conseguenze giuridiche dei disposti di natura non doganale applicabili nei singoli casi sono valide quindi anche per l'introduzione o l'asportazione di una merce nel territorio doganale.

Il disegno rinuncia inoltre a una disposizione come quella che figura nell'articolo 7 capoverso 2 della legge sulle dogane in vigore secondo cui il nostro Consiglio stabilisce le norme necessarie sui certificati d'origine delle merci e le disposizioni penali

e può comminare la detenzione per la contraffazione di certificati d'origine e per analoghe infrazioni. Questa disposizione di legge è ora iscritta nella legge federale del 25 giugno 1982 (RS 946.201) sulle misure economiche esterne (cfr. n. 17 dell'allegato al presente disegno di legge; art. 3 cpv. 2 e art. 7 cpv. 5).

Art. 132 Disposizioni transitorie

Le disposizioni transitorie si basano sulle seguenti considerazioni: le procedure d'imposizione doganale devono poter essere concluse secondo il diritto anteriore e secondo i termini assegnati. Le autorizzazioni e gli accordi esistenti conclusi con gli assoggettati rimangono validi per un periodo massimo di due anni; dopo tale termine perdono la loro validità. Nella prassi, ne consegue che gli interessati possono far rinnovare le loro autorizzazioni e i loro accordi presso l'Amministrazione delle dogane, per quanto siano ancora interessanti per la loro attività economica, entro il termine di due anni.

Nell'interesse della certezza del diritto e di un trasferimento regolamentato dei depositi doganali esistenti nel nuovo diritto, il disegno prevede anche in questo caso un termine di transizione. Dopo questo termine, le autorizzazioni rilasciate secondo il diritto anteriore perdono la loro validità e i depositi vengono sciolti se non state precedentemente richieste nuove autorizzazioni.

Le fideiussioni doganali esistenti rimangono valide. Questo disciplinamento garantisce che con l'entrata in vigore del nuovo diritto non sorgano lacune in materia di sicurezza doganale. Spetta all'Amministrazione delle dogane sostituire le fideiussioni doganali esistenti con le nuove.

Per quanto concerne la trattazione di ricorsi, vale il principio che i ricorsi in sospeso devono essere giudicati dall'istanza di ricorso competente secondo il diritto anteriore. Per le procedure di ricorso successive vale invece l'ordinamento delle competenze secondo il nuovo diritto.

3 **Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale**

Allo stato attuale delle conoscenze, l'entrata in vigore della nuova legge sulle dogane nella versione proposta non comporterà aumenti dell'effettivo del personale. È invece difficile formulare previsioni precise per quanto riguarda i possibili mutamenti futuri nell'ambito della circolazione internazionale delle merci. Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale potrebbero pure comportare misure di riorganizzazione della Confederazione, che non sarebbero necessariamente dovute all'emanazione della presente legge. Esse potrebbero aver luogo anche qualora fosse mantenuta la legge sulle dogane vigente.

Come menzionato nel commento all'articolo 5, il disegno comporta costi supplementari annuali pari a quattro milioni di franchi a titolo di spese per gli uffici doganali e gli impianti.

4 **Conseguenze sull'economia pubblica**

Il presente disegno concretizza mandati costituzionali e sostituisce la legge sulle dogane vigente dal 1925. Non entra dunque in considerazione una rinuncia all'intervento statale.

Il disegno rappresenta un notevole adeguamento alla legislazione doganale CE. Le procedure doganali sono praticamente identiche a quelle in uso nella CE. La riscossione dei tributi e l'esecuzione di disposti di natura non doganale sono state impostate, per quanto possibile e ragionevole, in modo più semplice. La circolazione internazionale di merci e persone deve sottostare possibilmente soltanto alle procedure doganali indispensabili. Il disegno consente quindi, tra le altre cose, di dichiarare merci già prima che esse raggiungano l'ufficio doganale. L'intento è quello di snellire le procedure doganali. A tal fine, può essere prescritto l'impiego coattivo dell'elaborazione elettronica dei dati. D'altro canto, occorre attenuare la rigidità formale della legge sulle dogane in vigore; la procedura d'imposizione è stata dotata di possibilità di rettifica successiva differenziate.

Rispetto all'ordinamento doganale vigente, non si prevedono effetti sui singoli gruppi sociali. La dinamizzazione e l'armonizzazione delle procedure doganali dovrebbe, qualora comporti modifiche, ripercuotersi piuttosto positivamente sull'insieme dell'economia. In ragione dell'obiettivo strategico di armonizzare per quanto possibile la legislazione doganale svizzera a quella vigente nella CE, non entrano praticamente in considerazione disciplinamenti alternativi. Tuttavia, diversi disciplinamenti della legislazione doganale europea sono stati omessi o impostati in modo più semplice poiché non indispensabili per le nostre caratteristiche specifiche. Secondo il giudizio dell'Amministrazione delle dogane e delle direzioni circondariali, il disegno dovrebbe consentire un'esecuzione funzionale.

5 **Programma di legislatura**

Nel rapporto del 1° marzo 2000 sul programma di legislatura 1999–2003, la revisione totale della legge sulle dogane figura sotto «Altri oggetti» (FF 2000 2094).

6 **Rapporto con il diritto europeo**

Questo argomento è già stato trattato nei numeri 1.1.4 e 1.2. Il disegno della nuova legge sulle dogane è stato armonizzato, per quanto possibile e ragionevole, con la legislazione doganale della CE.

7 **Fondamenti giuridici**

7.1 **Costituzionalità e legalità**

La legge sulle dogane vigente si fonda sugli articoli 28–30 nonché sull'articolo 34^{ter}, successivamente sostituito dagli articoli 31 e 31^{bis}, della Costituzione federale del 29 maggio 1874, nel frattempo abrogata. Tali disposizioni concernevano la riscos-

sione di dazi (art. 28–30) come pure la libertà di commercio e d'industria e la politica economica dello Stato (art. 31 e 31^{bis}).

Il disegno di legge sulle dogane trova una base incontestabile nell'articolo 133 Cost., il quale stabilisce che la legislazione sui dazi e su altri tributi riscossi sul traffico transfrontaliero delle merci compete alla Confederazione. Il disegno, invece, disciplina anche la sorveglianza e il controllo del traffico delle persone attraverso il confine doganale (art. 1 lett. a). Tali misure sono eseguite nell'interesse della sicurezza della Svizzera. È dunque opportuno fare riferimento all'articolo 57 Cost. quale ulteriore base costituzionale, secondo cui la Confederazione e i Cantoni provvedono alla sicurezza del Paese e alla protezione della popolazione nell'ambito delle loro competenze. Laddove le misure di sorveglianza e controllo del traffico delle persone concernono cittadini stranieri il disegno deve pure fondarsi sull'articolo 121 Cost.; conformemente a tale disposizione la legislazione sull'entrata e l'uscita degli stranieri compete alla Confederazione. In luogo della disposizione costituzionale sulla politica economica svizzera, occorre ora menzionare quella relativa alla politica economica esterna (art. 101 Cost.).

7.2 Delega di competenze legislative

Il disegno di legge contiene diverse disposizioni concernenti la delega di competenze amministrative che vanno al di là delle semplici disposizioni d'esecuzione. Si tratta soprattutto di settori che occorre modificare rapidamente in seguito ai cambiamenti che si producono nel mondo economico nonché di settori tecnici. Le competenze legislative devono poter essere delegate al nostro Consiglio, al DFF e, in via eccezionale, all'Amministrazione delle dogane. Le competenze legislative menzionate qui di seguito non genereranno nessuna disposizione importante contenente norme di diritto ai sensi dell'articolo 164 Cost.

7.2.1 Delega al Consiglio federale

Secondo l'articolo 8 capoverso 2 possiamo disciplinare nei dettagli quali sono le merci esenti da dazio. Per le merci destinate all'ammissione temporanea possiamo disciplinare le condizioni per l'esenzione (art. 9 cpv. 2). Per le merci estere di ritorno discipliniamo la restituzione o la franchigia doganale (art. 11 cpv. 4). Discipliniamo le condizioni per la riduzione dei tributi doganali o la franchigia doganale nel traffico di perfezionamento attivo e passivo (art. 12 e 13), la procedura nel caso dei prodotti agricoli (art. 15) e le condizioni relative alla franchigia doganale nel traffico turistico; possiamo anche stabilire aliquote forfettarie (art. 16) e prevedere un breve termine per rettificare la dichiarazione doganale accettata (art. 34 cpv. 2). Discipliniamo i dettagli concernenti la conservazione di dati e documenti (art. 41). Possiamo, a determinate condizioni, prevedere semplificazioni della procedura d'imposizione doganale (art. 42). Possiamo disciplinare la procedura d'imposizione doganale per il traffico nella zona di confine (art. 43) e quella per il traffico ferroviario, per via d'acqua, aereo e postale nonché per l'energia elettrica (art. 44 e 46). Possiamo prevedere l'immagazzinamento di merci che non vengono esportate in depositi doganali aperti e in depositi franchi doganali (art. 53 cpv. 2 e art. 62 cpv. 2). Discipliniamo le condizioni alle quali le merci depositate in un deposito doganale aperto o

in un deposito franco doganale possono essere sottoposte a lavorazione (art. 56 cpv. 2 e art. 65 cpv. 2). Possiamo stabilire i casi in cui non è richiesta una garanzia (art. 76 cpv. 4), le condizioni alle quali realizzare un pegno doganale a trattative private (art. 87 cpv. 4) e la tariffa delle tasse (art. 89 cpv. 3). Discipliniamo lo scopo, l'organizzazione, il finanziamento e la gestione della cassa di previdenza (art. 93). Possiamo delegare all'Amministrazione delle dogane l'esecuzione di compiti urgenti della Confederazione nell'ambito del traffico transfrontaliero (art. 98). Stabiliamo quali persone, al di fuori del personale del Corpo delle guardie di confine, possono portare armi o disporre di altri mezzi di autodifesa e coattivi (art. 106). Possiamo disciplinare l'impiego di telecamere, videoregistratori e altri apparecchi di sorveglianza (art. 108 cpv. 2) ed emanare disposizioni concernenti l'elaborazione di dati, segnatamente la comunicazione di dati mediante procedura di richiamo (art. 110 cpv. 3 e art. 112 cpv. 5).

7.2.2 Delega al DFF o all'AFD

Secondo l'articolo 3 il *Dipartimento federale delle finanze (Dipartimento)* fissa la larghezza dell'area di confine d'intesa con i singoli Cantoni di confine. Esso può abbassare le aliquote di dazio delle merci in base allo scopo d'impiego (art. 14 cpv. 1 lett. b). Il Dipartimento disciplina le modalità di pagamento e le condizioni per le agevolazioni di pagamento e stabilisce i saggi degli interessi moratori e remuneratori (art. 73 cpv. 2 e art. 74 cpv. 4). Può delegare all'Amministrazione delle dogane la conclusione di accordi concernenti i compiti di polizia nell'area di confine e l'assunzione di costi (art. 97 cpv. 3).

L'*Amministrazione delle dogane* può adeguare le aliquote di dazio stabilite dal Dipartimento a determinate condizioni che rientrano nell'ambito del diritto sull'agricoltura (art. 14 cpv. 3); questa competenza corrisponde a quella dell'Ufficio federale dell'agricoltura (cfr. art. 20 cpv. 5 della legge federale del 29 aprile 1998, LAgr; RS 910.1). Essa può prescrivere la forma della presentazione, della dichiarazione sommaria e della dichiarazione doganale (art. 24 cpv. 4 e 28 cpv. 2). Può prevedere la dichiarazione preliminare (art. 25 cpv. 3). Stabilisce le competenze degli uffici doganali (art. 29) nonché la forma e il momento dell'accettazione della dichiarazione doganale (art. 33). L'Amministrazione delle dogane disciplina la forma dell'inventario delle merci immagazzinate in un deposito doganale (deposito doganale aperto e deposito per merci di gran consumo) o in un deposito franco doganale (art. 56 cpv. 1 e 66 cpv. 1). Può rinunciare a riscuotere i tributi doganali se il dispendio amministrativo supera chiaramente l'introito che ne deriva (art. 71).

Indice

Compendio	486
1 Parte generale	488
1.1 Situazione iniziale	488
1.1.1 Evoluzione del dazio	488
1.1.1.1 Evoluzione storica	488
1.1.1.2 Evoluzione fiscale	489
1.1.2 La legislazione doganale	489
1.1.2.1 Leggi sulle dogane e leggi sulla tariffa delle dogane	490
1.1.2.2 La legge sulle dogane del 1925 attualmente in vigore	490
1.1.2.3 Revisioni parziali precedenti	490
1.1.2.4 Le revisioni parziali più recenti	491
1.1.3 Revisione totale della legislazione doganale	492
1.1.3.1 Origine della revisione totale	492
1.1.3.2 Motivi a favore di una revisione totale	493
1.1.4 Le ripercussioni dell'integrazione europea	494
1.1.4.1 L'evoluzione della politica d'integrazione in Europa e la Svizzera	494
1.1.4.2 La codificazione della normativa doganale della CE	496
1.1.4.3 La revisione totale della legislazione doganale e il rapporto della Svizzera con l'Europa	496
1.2 Obiettivi e caratteristiche del disegno	496
1.2.1 Obiettivi della revisione totale	496
1.2.2 Caratteristiche	497
1.2.3 Altre innovazioni	498
1.2.4 Adeguamento al Codice doganale	499
1.3 Risultato della procedura di consultazione	499
1.3.1 Panoramica	499
1.3.2 Risultati della procedura di consultazione in singoli settori	500
1.3.2.1 Adeguamento alla normativa doganale della CE	500
1.3.2.2 Dazio ponderale – dazio ad valorem	501
1.3.2.3 Traffico di perfezionamento	501
1.3.2.4 Carattere vincolante delle dichiarazioni doganali: rettifica e ritiro	502
1.3.2.5 Depositi franchi doganali: richiesta di sottoporre le merci a processi di modificazione	502
1.3.2.6 Inventari nel regime di deposito doganale e nei depositi franchi doganali (obbligo d'inventariazione)	502
1.3.2.7 Responsabilità solidale	502
1.3.2.8 Prescrizione	503
1.3.2.9 Disposizioni penali	503
1.3.2.10 Cassa di previdenza	503
1.3.2.11 Sorveglianza e controllo del traffico delle persone e delle merci attraverso il confine doganale; descrizione dell'area di confine	503
1.3.2.12 Accordi con i Cantoni	504

1.3.2.13	Compiti e poteri dell'Amministrazione delle dogane	504
1.3.2.14	Sicurezza interna, USIS, Schengen/Dubliino	504
1.3.3	Rielaborazione del disegno sulla base dei risultati della procedura di consultazione	505
1.4	Stralcio dal ruolo di un intervento parlamentare	506
2	Spiegazione delle disposizioni	506
2.1	Titolo primo: Basi doganali	506
2.1.1	Capitolo 1: Disposizioni generali	506
2.1.2	Capitolo 2: Obbligo doganale e basi della riscossione del dazio	513
2.1.2.1	Sezione 1: Obbligo doganale per le merci	513
2.1.2.2	Sezione 2: Basi della riscossione del dazio doganale	519
2.2	Titolo secondo: Procedura d'imposizione doganale	521
2.2.1	Struttura della procedura d'imposizione doganale	521
2.2.2	Le definizioni obbligo doganale, obbligo della denuncia doganale e obbligo di pagare il dazio	522
2.2.3	Capitolo 1: Sorveglianza del traffico merci	523
2.2.4	Capitolo 2: Imposizione	534
2.2.5	Capitolo 3: Disposizioni speciali	540
2.2.6	Capitolo 4: Regimi doganali	543
2.2.6.1	Sezione 1: Regimi doganali ammessi	543
2.2.6.2	Osservazioni preliminari sulla struttura dei regimi doganali	545
2.2.6.3	Sezione 2: Immissione in libera pratica	545
2.2.6.4	Sezione 3: Regime di transito	546
2.2.6.5	Sezione 4: Regime di deposito doganale	547
2.2.6.5.1	Nuovo regime di deposito doganale	547
2.2.6.5.2	Calcolo del dazio al momento dell'asportazione delle merci	551
2.2.6.6	Sezione 5: Procedura di ammissione temporanea	552
2.2.6.7	Sezione 6: Regime del perfezionamento attivo	553
2.2.6.8	Sezione 7: Regime del perfezionamento passivo	554
2.2.6.9	Sezione 8: Regime d'esportazione	554
2.2.7	Capitolo 5: Depositi franchi doganali	556
2.2.7.1.1	Disciplinamenti nella legge sulle dogane e nel Codice doganale	556
2.2.7.1.2	Nuova impostazione dei depositi franchi doganali	557
2.3	Titolo terzo: Riscossione dei tributi doganali	558
2.3.1	Capitolo 1: Obbligazione doganale	558
2.3.2	Capitolo 2: Garanzia dei crediti doganali	565
2.3.2.1	Sezione 1: Principio	565
2.3.2.2	Sezione 2: Fideiussione doganale	566
2.3.2.3	Sezione 3: ordine di prestare garanzia e diritto di pegno doganale	568
2.3.3	Capitolo 3: Riscossione posticipata e condono di tributi doganali	571
2.3.4	Capitolo 4: Esecuzione di crediti doganali	572
2.3.5	Capitolo 5: tasse	574
2.4	Titolo quarto: Tributi risultanti da disposti federali di natura non doganale	574

2.5 Titolo quinto: Amministrazione delle dogane	575
2.5.1 Capitolo 1: Organizzazione e personale	575
2.5.2 Capitolo 2: Compiti	576
2.5.3 Capitolo 3: Competenze	579
2.6 Titolo sesto: Protezione dei dati e assistenza amministrativa	584
2.6.1 Capitolo 1: Protezione dei dati	584
2.6.2 Capitolo 2: Assistenza amministrativa	586
2.7 Titolo settimo: Protezione giuridica	587
2.8 Titolo ottavo: Disposizioni penali	588
2.9 Titolo nono: Disposizioni finali	591
3 Conseguenze finanziarie e ripercussioni sull'effettivo del personale	592
4 Conseguenze sull'economia pubblica	593
5 Programma di legislatura	593
6 Rapporto con il diritto europeo	593
7 Fondamenti giuridici	593
7.1 Costituzionalità e legalità	593
7.2 Delega di competenze legislative	594
7.2.1 Delega al Consiglio federale	594
7.2.2 Delega al DFF o all'AFD	595
Legge sulle dogane (LD)	599