

FOGLIO FEDERALE

Anno VII°.

Berna, 6 febbraio 1924.

Volume I.

Si pubblica di regola una volta la settimana. Prezzo. Fr. 1 l'anno per gli abbonati paganti al Foglio ufficiale del Cantone Ticino e per gli abbonati di lingua italiana al Foglio ufficiale del Cantone dei Grigioni, e fr. 10 per i soli abbonati al Foglio Federale.

Amministrazione: *Tipografia Cantonale Grassi & C.°, Bellinzona.*

1796**Messaggio**

del

Consiglio federale all'Assemblea federale concernente
la revisione della legge federale 28 giugno 1893
sulle dogane.

(Del 4 gennaio 1924.)

Lo sviluppo preso dalla nostra economia nazionale richiedeva già da lungo tempo una revisione della vigente legge federale sulle dogane. Il disegno di legge che vi sottoponiamo col presente messaggio cerca di tener conto in questo senso delle esigenze risultanti dalle attuali circostanze. L'accompagniamo colle seguenti dilucidazioni:

I. Sviluppo della legislazione svizzera sulle dogane.

Il trasferimento avvenuto nel 1848 della sovranità doganale alla Confederazione pose questa davanti ad un arduo problema legislativo che trovò la sua prima soluzione nella legge sui dazi del 30 giugno 1849. L'introduzione del sistema monetario unificato richiese poco dopo la revisione di detta legge, cosicchè già in data del 27 agosto 1851 le Camere federali dovettero pronunciarsi in merito ad una nuova legge federale sui dazi, la quale entrò in vigore col 1° gennaio 1852.

In entrambe codeste leggi le disposizioni doganali propriamente dette si trovano unite alla tariffa dei dazi. Ma

un tale sistema si rivelò ben presto, in considerazione del rapido sviluppo progressivo del traffico, come inopportuno. Specie la durata limitata dei trattati di commercio conclusi dalla Confederazione ha difatti per conseguenza che le disposizioni relative alla tariffa daziaria o doganale invecchiano assai più rapidamente che non il resto della legislazione doganale. E' bensì vero che alla nuova tariffa dei dazi svizzeri emanata nel 1891 seguì quasi subito la nuova legge sulle dogane del 28 giugno 1893 tuttora in vigore. Più tardi si dovette però riconoscere che in vista della dianzi mentovata circostanza tornava preferibile di separare le disposizioni tariffarie dalle rimanenti della legislazione doganale. Nella legge riveduta sulla tariffa doganale del 10 ottobre 1902, s'incorporarono diverse disposizioni della legge sulle dogane che si riferiscono alla riscossione dei dazi. Siccome queste disposizioni non furono soppresse nel testo da cui derivano, ne consegue che la stessa materia è ora regolata con qualche piccola variante nelle due leggi.

Ulteriori innovazioni legislative richiese l'organizzazione dell'amministrazione doganale, non potendosi disciplinarla senz'altro colle prescrizioni organiche generali concernenti l'amministrazione federale. Da questo bisogno nacque la legge federale del 19 dicembre 1890 circa l'organizzazione e i funzionari della direzione generale dei dazi che fu poi sostituita a suo tempo dalla legge federale attualmente in vigore del 4 novembre 1910 sull'organizzazione dell'amministrazione doganale.

La struttura interna della dogana, soprattutto perciò che riguarda il lato meramente tecnico, è però così complicata che non sarebbe stato guari possibile di regolare l'intera materia in un'unica legge senza darle una sproporzionata ampiezza. Va inoltre notato che le prescrizioni di ordine meramente tecnico, strettamente collegate alle innovazioni della vita economica, soggiacciono a continui cambiamenti. La rigida e complessa forma della legge non permetterebbe la necessaria elasticità di adattamento. Donde, accanto alle esistenti leggi doganali e in base alle medesime, il gran numero di regolamenti d'esecuzione emanati dal Consiglio federale. Citiamo fra altri il regolamento esecutivo per la legge federale sulle dogane del 12 febbraio 1895, modificato da vari decreti, nonchè quello del 12 giugno 1911 sull'organizzazione dell'amministrazione doganale. Tutta una serie di prescrizioni esecutive richiese pure il traffico di perfezionamento. Notiamo se-

gnatamente: il regolamento dell'8 marzo 1907, l'istruzione del 13 gennaio 1906 e le prescrizioni del 12 dicembre 1913 sul traffico di perfezionamento. L'ordinanza del 9 maggio 1917 concernente la statistica del commercio della Svizzera coll'estero risponde ai bisogni della statistica svizzera del commercio; l'ordinanza sulla tara del 25 giugno 1921 assicura il pagamento dei dazi in base al peso lordo delle merci e regola il regime doganale degli imballaggi. Per la spedizione doganale degli invii postali le prescrizioni necessarie all'uopo sono contenute nell'istruzione del 1° maggio 1909. Il nuovo regime dei tabacchi è disciplinato dal decreto federale concernente l'aumento dei dazi sui tabacchi del 24 giugno 1921 e dal decreto esecutivo 25 giugno 1921 del Consiglio federale.

Già da tempo la revisione della vigente legge sulle dogane era diventata necessaria. Fin dal 25 ottobre 1910 il Consiglio nazionale adottava difatti un postulato con cui s'invitava il Consiglio federale a rivedere il più sollecitamente possibile la detta legge. La guerra mondiale e le perturbazioni economiche che ne risultarono fecero però sembrare inopportuna l'attuazione dei relativi lavori, senza contare il sovraccarico di bisogna che n'era derivato agli organi del Dipartimento delle dogane. Inoltre, il nuovo stato di cose determinato dalla guerra modificò di sana pianta il modo di considerare varie questioni essenziali, diguisachè anche per questa ragione l'attesa di circostanze più normali s'impose.

Nel 1921 il Dipartimento delle dogane incaricò una commissione di periti — composta dei sig.ri Prof. Dr. E. Blumenstein, F. Irmiger, già direttore generale delle dogane, e A. Gassmann, attuale direttore generale — di elaborare un disegno di legge preliminare. Questo disegno, pubblicato nel 1922, fu sottoposto ai Governi cantonali, alle associazioni economiche e ai rami interessati dell'amministrazione federale affinchè esprimessero la loro opinione in proposito. Tale inchiesta fruttò un abbondantissimo materiale di critiche e di proposte, che servì di base ad una nuova disamina del progetto. Per chiarire la portata delle singole disposizioni di legge, si allestì in pari tempo un disegno di regolamento d'esecuzione.

II. Sistema e linee generali del disegno.

I principî della vigente legge sulle dogane del 1893, così come la forma in cui sono enunciati, non differiscono essenzialmente da quelli delle leggi emanate nel 1849 e nel 1851. Non

può dunque recar meraviglia che siffatti principî non si trovino più — sotto vari aspetti — in armonia colle opinioni oggidì prevalenti in diritto fiscale e siano anche stati reputati spesso insufficienti dalle categorie interessate. La materia della legislazione fiscale è già per se stessa sommamente complicata. Se il cittadino che deve consultare la legge ha da potervisi raccapezzare, occorre quindi anzitutto che la materia in discorso sia chiaramente esposta. Il disegno si è di conseguenza imposto il compito di facilitarne anche nella forma la comprensione con una disposizione semplice e logica. Ciò rese necessarie ampie modificazioni alla struttura della vigente legge. V'è da osservare ancora al riguardo che, conformandosi allo stato attuale, il disegno contiene eziandio delle disposizioni di natura tariffaria le quali figurano già in parte nella legge del 1902 sulla tariffa doganale. Si dovette così procedere al fine di fare opera completa e di dare coesione alla stessa. Per evitare dei doppi, codeste disposizioni non saranno naturalmente inserite nella legge sulla tariffa doganale, che dev'essere del pari riveduta. Per norma del pubblico, si potrebbe invece aggiungere alla tariffa d'uso in vigore — che suol contenere *in estenso* il testo della legge sulla tariffa dei dazi — un estratto delle corrispondenti disposizioni della legge sulle dogane.

Il disegno è così suddiviso :

Il Capo primo tratta della *base per la riscossione del dazio*. Esso comprende segnatamente — nelle due diverse forme — la determinazione dell'obbligo di pagare il dazio.

Nel Capo secondo, consacrato alla *spedizione doganale*, si delimitano le varie fasi della determinazione delle tasse riscosse dalle dogane. Si attese qui specialmente a fissare la posizione del contribuente ed il dovere che gl'incombe di prestare il suo concorso alla spedizione doganale.

Il Capo terzo contempla le *contravvenzioni alle prescrizioni doganali* (diritto penale doganale), così dal lato materiale come per ciò che riguarda la procedura, in quanto essa non sia già regolata dalla legge federale del 30 giugno 1849 sul modo di procedere nei casi di contravvenzione alle leggi fiscali e di polizia della Confederazione.

Il Capo quarto disciplina il *contenzioso* in materia doganale. Torneremo più innanzi sulle particolari innovazioni che esso contiene.

Il Capo quinto è dedicato al *pagamento ed alla garanzia dei diritti doganali*. Esso tratta non solo la procedura formale

di riscossione delle tasse in via esecutiva nelle sue singole manifestazioni, ma anche le istituzioni di diritto materiale che servono a garantire il credito doganale. Vi si regolano infine delle istituzioni nuove: la restituzione del dazio e la riscossione posticipata di esso, nonchè il condono delle tasse.

Il Capo sesto contiene le necessarie disposizioni sulla *organizzazione* delle autorità doganali e sugli agenti ausiliari.

Come Capo settimo si sono aggiunte le *disposizioni finali e transitorie*, che regolano specialmente l'entrata in vigore e l'esecuzione della legge, l'abrogazione di leggi esistenti ed il diritto intertemporale.

Se il disegno comprende un numero di articoli press'a poco doppio di quello della legge vigente, ciò deriva segnatamente dal fatto che si ritiene opportuno di *fissare nella legge stessa* i principî direttivi del nostro ordinamento doganale. S'intese di tal guisa ovviare al rimprovero, sovente mosso alla nostra legislazione, che i regolamenti d'esecuzione racchiudono prescrizioni eccedenti i limiti della legge.

Che ciononostante non si potrà prescindere dall'emanare una serie di regolamenti d'esecuzione, i quali dovranno essere promulgati dal Consiglio federale, è — come fu già detto — cosa inerente alle circostanze di fatto ed alla struttura tecnica assai complessa della dogana. Il disegno ha però avuto cura di delimitare esattamente nei particolari la relativa competenza del Consiglio federale, precisando in termini espressi le materie riguardo alle quali l'esecuzione dei disposti di legge dev'essere fissata mediante regolamento. Si tratta senza eccezioni di questioni meramente tecniche, la cui regolamentazione dev'essere adattata alle circostanze economiche del momento, o di disposizioni di ordine organico.

Le prescrizioni relative all'esecuzione saranno, come finora, ripartite in un *regolamento generale di esecuzione* ed in *regolamenti speciali* che tratteranno particolarmente la statistica del commercio, il traffico di perfezionamento, il regime della tara, il traffico postale e quello ferroviario.

Il disegno esclude interamente la determinazione mediante regolamento dei diritti e doveri del cittadino ne' suoi rapporti colla dogana. Conformemente alle esigenze del diritto fiscale moderno, tutte le disposizioni che reggono questa materia sono contenute nella legge stessa. Si mira così a procacciare al cittadino una *sicurezza giuridica assoluta* ed a porlo in pari

tempo, mediante una particolareggiata regolamentazione del *contenzioso doganale*, in grado di difendersi con ogni possa contro le esigenze delle autorità che non gli sembrassero giustificate. Ove si tratti di *pretese fiscali* della Confederazione in suo confronto (di crediti doganali in concreto), gli è dato modo d'invocare la decisione di un organo giudiziario affatto indipendente dall'amministrazione (Consiglio delle dogane). Ove sia *leso in altra guisa* ne' suoi diritti da provvedimenti dell'amministrazione, egli potrà — secondo la natura della contestazione — interporre un ricorso di diritto od un ricorso per provvedimenti ingiustificati presso le istanze previste nel Capo quarto. Salvo in quanto riguarda le multe per contravvenzione alle misure disciplinari, il contravventore può ricorrere contro ogni decisione penale degli organi dell'amministrazione; in questo caso, la causa dev'essere sottoposta al giudizio dei tribunali penali ordinari.

E' incontestabile che le formalità doganali della Svizzera sono, come si conviene ad un paese di transito, fra le più semplici del genere.

Allorchè l'importazione abusiva di merci comperate da viaggiatori col favore del cambio costrinse talvolta l'amministrazione delle dogane a prendere delle misure di controllo un po' più rigorose, essa provocò vivaci critiche — ciò che mostra assai chiaramente come il pubblico si fosse abituato a considerare la mitezza della dogana quale cosa affatto naturale.

Uno sguardo al programma della Conferenza internazionale delle dogane riunitasi a Ginevra nell'ottobre del 1923 mostra inoltre che le proposte di semplificazione delle formalità doganali in esso contenute sono in gran parte applicate già da parecchi anni nella Svizzera; e se alcune poche fra le stesse non furono peranco attuate ciò proviene dal fatto che gli interessi economici del nostro paese vi si oppongono. Il Consiglio federale stima essere preferibile che siffatte misure siano lasciate alla legislazione autonoma dei singoli Stati, anzichè imposte mediante Convenzioni internazionali. Si è quindi studiato di rimaneggiare, contemplandolo nel presente disegno, il sistema di determinazione dei dazi in guisa da tener conto nella più larga misura possibile dei bisogni del commercio e dell'industria e — pur salvaguardando gli interessi essenziali del fisco — d'evitare inutili rigori e prescrizioni vessatorie. L'applicazione di questo principio sarà poi proseguita nei regolamenti esecutivi.

Si sono presi difatti, fin dove possibile, in larga considerazione i postulati emessi dagli ambienti interessati e la nuova legge s'ispira anche a tale riguardo alle idee più moderne.

Per ciò che concerne infine la disposizione esteriore del testo, va notato che in ogni singolo Capo del disegno, il contenuto e la logica struttura sono resi riconoscibili anche esternamente con marginali progressive, le quali a loro volta hanno forza di legge. Dei richiami pongono in rilievo la connessione delle singole disposizioni con altre.

III. Analisi delle singole disposizioni del disegno.

CAPO PRIMO.

Base per la riscossione del dazio.

L'art. 1 della vigente legge sulle dogane si limita a dichiarare sottoposti ai diritti doganali tutti gli oggetti importati in Svizzera o che ne vengono esportati, sotto riserva di determinate eccezioni. Il disegno reputò invece necessario di precisare le persone a cui derivano degli obblighi in conseguenza del traffico di merci attraverso il confine. Ciò risponde ad una esigenza d'ordine pratico, attesochè detti obblighi non consistono soltanto nel pagamento di un diritto (obbligo di pagare il dazio). Importante è pure l'obbligo per il pubblico di osservare un determinato contegno che deve assicurare l'esatta riscossione dei diritti doganali ed è inoltre richiesto per l'esecuzione d'una serie di altre disposizioni (leggi sui monopoli, prescrizioni di polizia sull'igiene, ecc.). Le disposizioni di cui si tratta regolano l'obbligo del controllo doganale. Avuto riguardo al duplice carattere degli obblighi doganali il disegno distingue coerentemente fra l'obbligo del controllo doganale e l'obbligo di pagare il dazio (art. 6—13).

Quest'accentuazione della responsabilità personale non esclude che anche la merce stessa possa venir requisita pel pagamento dei diritti pretesi dallo Stato. All'uopo s'istituisce un *diritto di pegno doganale* (art. 122 del disegno).

Gli art. 1 e 2 determinano gli obblighi verso la dogana come un tutto e fissano la *linea doganale*. Quest'ultima disposizione manca nella legge attuale.

Gli art. 3 — 5 sanciscono il principio della libertà d'importazione, d'esportazione e di transito e ne regolano le restrizioni in linea di luogo e di tempo.

Art. 6—9. Questi quattro articoli definiscono il primo dei due elementi essenziali dell'obbligo doganale: *l'obbligo del controllo doganale*, e ciò tanto dal punto di vista dell'oggetto, quanto da quello delle persone sottoposte al medesimo. Esso comprende non solo l'obbligo di conformarsi alle prescrizioni statuite in merito al trattamento doganale di merci importate o da esportare, ma anche quello di osservare le prescrizioni di altre leggi e ordinanze federali alla cui esecuzione gli agenti dell'amministrazione doganale sono tenuti a cooperare. Ne diamo l'enumerazione sotto l'art. 59.

Per tener conto di un vecchio postulato dei circoli economici interessati, l'*art. 7, cp. 2º*, riserva al Consiglio federale la facoltà di emanare prescrizioni in merito ai *certificati d'origine* delle merci.

L'*art. 8, cp. 2º*, prevede — specialmente a favore delle popolazioni alpestri — certe facilitazioni concernenti l'adempimento dell'obbligo del controllo doganale. Sotto determinate condizioni si potrà concedere il completo esonero da tale obbligo, se l'interessato si provvede di un così detto *abbonamento doganale*.

L'*art. 9* precisa — ciò che non era ancora stato fatto nella vigente legge — le *persone tenute ad assoggettarsi* al controllo doganale. In adesione alle corrispondenti prescrizioni dell'art. 55 del Codice delle obbligazioni e dell'art. 333 del Codice civile, esso impone una responsabilità speciale al padrone di un'azienda per i suoi impiegati, operai, garzoni o domestici, ed al capo di famiglia per i membri della famiglia minorenni o interdetti, infermi o deboli di mente, concedendo tuttavia all'interessato — per analogia alle prescrizioni di diritto privato — la facoltà di far valere in entrambi i casi una prova a disculpa.

Art. 10—13. In altri quattro articoli, il disegno definisce il secondo dei due elementi essenziali dell'obbligo doganale: *l'obbligo di pagare il dazio*, dal triplice punto di vista dell'oggetto, dell'inizio dell'obbligo e della persona del contribuente. Conformemente all'idea fondamentale che fa norma eziandio per ciò che riguarda l'obbligo del controllo doganale, l'obbligo di pagare il dazio comprende non solo l'obbligo di pagare risp. di garantire le tasse e spese risultanti dalla legislazione doganale, sibbene anche le tasse e spese che devono essere riscosse dall'Amministrazione delle dogane in base ad altre disposizioni.

Al fine di creare una chiara situazione giuridica, l'*art. 11* fissa in modo preciso il momento in cui comincia l'obbligo di

pagare il dazio, così nel caso d'adempimento come in quello di inadempimento dell'obbligo del controllo doganale. L'art. 12 stabilisce inoltre che nella spedizione con bolletta di cauzione o con carta di passo il credito risultante dall'assoggettamento all'obbligo di pagare il dazio è sottoposto a condizione risolutiva, poichè cessa di produrre i suoi effetti quando la bolletta di cauzione o la carta di passo venga — in caso di riesportazione della merce — scaricata dopo l'adempimento delle condizioni legali.

L'art. 13 precisa eziandio la situazione delle persone soggette all'obbligo di pagare il dazio. Per ragioni d'equità, esso stabilisce — contrariamente a quanto dispone il Codice civile all'art. 560, cp. 2° — che gli eredi di una persona soggetta all'obbligo di pagare il dazio rispondono degli importi dovuti solo fino a concorrenza dell'asse ereditario.

Art. 14—18. Mentre il disegno prevede all'art. 6, cp. 1°, che tutte le merci importate od esportate dal confine doganale sono soggette al *controllo doganale* (con riserva di singole eccezioni menzionate nel cp. 2° di detto articolo), esso statuisce qui, a certe condizioni, l'esenzione totale dall'obbligo di *pagare il dazio*, o quanto meno delle facilitazioni o agevolanze a suo riguardo. Gli art. 14 e 15 regolano l'ammissione di merci in franchigia di dazio e stanno quindi in antitesi con gli art. 16—18, nei quali si disciplina il traffico delle merci al beneficio di facilitazioni doganali.

I casi del traffico di merci in franchigia di dazio si suddividono a loro volta in casi con *spedizione definitiva* e casi con *spedizione mediante carta di passo*.

I primi sono enumerati nell'art. 14. Quando siano adempiute le prescrizioni più particolareggiate da emanare in via di regolamento, le merci di questa categoria verranno cancellate dalla lista di carico non appena terminate le operazioni di spedizione doganale; il controllo doganale cessa allora di produrre i suoi effetti. La lista dei casi d'ammissione in franchigia di dazio è esauriente e non può quindi venir estesa mediante regolamento.

Nei casi dell'art. 15, si procede dapprima ad una spedizione interinale o *sdoganamento provvisorio*, cosidetto *sdoganamento con carta di passo*. Circa l'essenza di tale *sdoganamento*, rimandiamo a quanto sarà esposto nel Capo secondo. Giusta l'ar. 12 del disegno, il credito doganale esiste pure nei casi contemplati dall'art. 15, ma è subordinato ad una condizione

risolutiva, diguisachè viene a cessare non appena la condizione stessa si trovi adempiuta. Anche l'enumerazione dell'art. 15 è esauriente.

Un'attenzione speciale fu dedicata alle numerose osservazioni formulate dai circoli interessati sul n. 4 dell'art. 15. Esso determina le condizioni alle quali i *prodotti greggi del suolo, raccolti nella zona economica estera, possono pretendere alla franchigia di dazio.*

La regolamentazione del cp. 1° differisce da quella oggidì in vigore. Essa non accorda infatti le facilitazioni doganali se non ai coltivatori che sono domiciliati nella zona economica svizzera a' sensi dell'art. 23 del Codice civile e che importano essi medesimi o per mezzo dei loro impiegati i prodotti del suolo di fondi situati nella zona economica estera. Attualmente queste facilitazioni sono accordate a tutti gli abitanti della Svizzera proprietari, usufruttuari o affittuari che coltivano essi medesimi o fanno coltivare da terzi per proprio conto codesti fondi situati nella zona economica estera. La restrizione prevista è motivata dalla essenza stessa del traffico agricolo al confine.

Una portata ben più grande ha invece l'innovazione proposta nel cp. 2°, perchè prevede una *restrizione* considerevole delle facilitazioni doganali fin qui concesse ai prodotti viticoli. La sua ragguardevole entità ci obbliga a motivarla un po' più lungamente.

Constatiamo anzitutto, per ciò che riguarda il principio statuito nell'art. 15, n. 4, come le convenzioni internazionali che potessero venir concluse rimangano riservate. Così dicasi del disposto nel penultimo capoverso dell'art. 58 del disegno che prevede la possibilità di tener conto, mediante regolamento, dei bisogni locali. In applicazione di quest'ultimo disposto, i fondi attraversati dal confine potranno essere considerati — come fino ad ora — appartenenti al paese in cui si trovano i fabbricati serventi al loro esercizio. In tal caso i prodotti greggi di codesti fondi continueranno ad usufruire della franchigia di dazio, se le condizioni prescritte all'uopo sono adempiute.

Tanto la legge sui dazi del 27 agosto 1851, quanto il regolamento d'esecuzione del 30 novembre 1857 imponevano all'importatore l'obbligo di *coltivare egli stesso* i terreni situati nella zona limitrofa se intendeva beneficiare della franchigia di dazio per i prodotti greggi di siffatti terreni.

Era riservato al regolamento d'esecuzione del 18 ottobre 1881 di scostarsi da questo principio e di estendere la franchi-

gia di dazio nel traffico agricolo di confine ai proprietari, usufruttuari e affittuari che non coltivassero essi medesimi i fondi situati nella zona economica estera, ma li facessero coltivare per proprio conto dai loro impiegati. La legge sulle dogane del 1893 ed il regolamento d'esecuzione del 12 febbraio 1895 andarono ancora un passo più innanzi, ammettendo che codesti fondi fossero coltivati non solo da impiegati, ma eziandio da terzi in genere. Il regolamento d'esecuzione del 1857 aveva già concesso una ulteriore facilitazione permettendo l'importazione di uve e frutta sotto forma di vino, mentre in origine questo favore si estendeva soltanto ai prodotti *greggi* del suolo, non potendosi considerare come tale il vino.

La concessione delle dianzi mentovate facilitazioni non presentò alcun inconveniente finchè il traffico conservò il carattere di traffico agricolo di confine. Ma la situazione mutò di punto in bianco allorchè le facilitazioni accordate alle popolazioni viticole indigene della zona limitrofa furono sfruttate dal commercio al fine di eludere il pagamento degli accresciuti dazi e delle tasse di monopolio. Rimandiamo in proposito ai rapporti di gestione degli anni 1902-1904, che danno ampi schiarimenti sullo sfruttamento abusivo delle facilitazioni doganali accordate ai prodotti *greggi* nel traffico di confine.

Le esperienze fatte d'allora in poi corroborano la nostra convinzione nel senso che conviene profittare della revisione della legge per trovare una soluzione la quale risponda agli interessi generali del paese, quand'anche dovessero venir sacrificati degli interessi privati.

Poichè il dazio sul vino naturale in fusti era salito da fr. 3,50 a fr. 8 e più tardi a fr. 24 il q., mentre il dazio sull'uva fresca destinata alla pigiatura saliva da fr. 3 a fr. 25 per raggiungere da ultimo fr. 50 il q. e la tassa di monopolio sull'uva fresca ascendeva a fr. 1,25 e più tardi a fr. 4,25 il q., — era ben naturale che si cercasse di acquistare o affittare la maggior quantità possibile di vigne nella zona economica estera per eludere i dazi e le tasse di monopolio, nonchè per mettersi al tempo stesso in posizione vantaggiosa per combattere la concorrenza sul mercato interno. Non lo sforzo naturale del vignaiuolo tendente ad allargare la sua cerchia d'attività, ma degli scopi di speculazione hanno indotto gl'interessati ad acquistare o a prendere in affitto dei fondi nella zona limitrofa estera. E proprio i proprietari, usufruttuari e affittuari dei vasti poderi non coltivano essi medesimi i loro fondi, ma li fanno coltivare da terzi. Essi impiegano all'uopo gli abitanti della zona econo-

mica estera e spesso il locatore stesso e profitano così — oltre all'eludere il dazio e le tasse di monopolio — anche del costo inferiore della mano d'opera straniera.

Non deve dunque sorprendere che la superficie delle vigne acquistate nella zona economica estera sia considerevolmente aumentata. E' ben vero che la fillossera ha talvolta limitato questo aumento; ma bisogna aspettarsi di vederlo crescere in conseguenza dell'ascesa del dazio sul vino. Occorre pertanto che si prendano delle misure energiche per ridare al traffico agricolo di confine il suo carattere primitivo. L'estensione delle vigne affittate va soggetta a grandi oscillazioni; le importazioni variano pure assai notevolmente secondo l'estensione ed il reddito delle vigne coltivate.

Ecco a mo' d'esempio le importazioni dei prodotti viticoli eseguite nei quattro ultimi anni nel traffico agricolo di confine con la Valtellina:

	Vino q.li lordi	Uve q.li lordi	Vinaccie q.li lordi
1919	2400	1850	550
1920	1920	1750	780
1921	1500	1450	550
1922	2400	1850	1100

Tenuto conto dei dazi e delle tasse di monopolio in vigore al momento delle importazioni, il risparmio fatto in proposito importa:

	Dazio Fr.	Tasse di monopolio Fr.
1919	65,725	19,610
1920	68,235	22,690
1921	126,000	17,510
1922	161,900	23,535

Prescindendo dalla perdita fiscale che subiscono la Confederazione ed i Cantoni, la federazione svizzera dei negozianti di vino si lagna da parecchi anni — e non a torto — della situazione privilegiata fatta ai possessori di carte di passo agricole, mercè le quali sono posti in grado di portare sul mercato a prezzi inferiori a quelli dei loro concorrenti il vino non gravato di dazio che essi importano dalla Valtellina.

La regolamentazione proposta non va fino ad escludere i prodotti della vigna dalle facilitazioni doganali accordate nel traffico agricolo di confine, ma cerca piuttosto di conciliare l'in-

teresse generale del paese con gli interessi legittimi, collegati a detto traffico agricolo di confine, della popolazione limitrofa che coltiva la vigna, e di prevenire lo sfruttamento abusivo delle facilitazioni doganali.

L'art. 16 regola il traffico delle *merci di ritorno*, estendendo le facilitazioni attuali alle merci spedite in consegna che rientrano invendute.

Per creare al riguardo una base legale che finora mancava e con riserva delle modalità che saranno fissate mediante regolamento, il disegno prevede espressamente la possibilità del rimborso dei dazi per le merci straniere sdoganate all'importazione e che sono ritornate intatte al mittente originario all'estero in seguito a rifiuto del destinatario od a rescissione del contratto di vendita, di commissione o di consegna, o perchè sono rimaste invendute.

L'art. 17 disciplina una materia particolarmente importante del diritto doganale, quella relativa al *traffico di perfezionamento*, ossia al traffico degli oggetti che vengono spediti da un territorio doganale in un altro per esservi lavorati, perfezionati o riparati e che ne ritornano o ne escono dopo il perfezionamento.

Secondochè il perfezionamento ha luogo in paese o all'estero, il traffico di perfezionamento è attivo o passivo. Il traffico di perfezionamento attivo dev'essere trattato più favorevolmente di quello passivo perchè adduce lavoro al paese e fornisce così l'occasione d'impiegare della mano d'opera indigena. E' però vero che l'utile derivante da questo traffico alle industrie di perfezionamento si trova spesso in opposizione cogli interessi d'altri rami dell'attività commerciale protetti dalla dogana; se si vuol evitare che detto traffico prenda una estensione tale da ostacolare gl'intendimenti della nostra politica doganale, bisogna quindi esaminare attentamente le diverse modalità. Il traffico di perfezionamento in franchigia di dazio od al beneficio di tasse ridotte costituisce un complemento del sistema di protezione doganale moderato che permette all'industria svizzera di concorrere sul mercato mondiale anche nonostante i dazi sulle materie prime e sui prodotti semi-fabbricati per cui essa è tributaria dell'estero.

Data l'importanza del traffico di perfezionamento dal punto di vista economico e stante il suo stretto rapporto colla politica doganale, il disegno si limita a regolare l'organizzazione tecnica di codesto traffico ed a rimandare alla prossima legge

sulla tariffa daziaria per ciò che riguarda il lato economico-politico del problema. Qui il disegno si scosta dalla vigente legge sulle dogane che cercò di regolare la materia in modo completo. Ma siccome non potevasi prevedere lo sviluppo che prenderebbe la politica doganale, si dovettero inserire nella legge sulla tariffa daziaria del 1902 delle disposizioni complete per il traffico di perfezionamento.

L'art. 18 regola le condizioni alle quali le merci che *secondo il loro uso soggiacciono ad un trattamento daziario differenziale o sono esenti da dazio* possono venire ammesse al dazio più basso od in franchigia di dazio.

Essenziale per la concessione del trattamento daziario più favorevole è la prestazione della *prova dell'uso*, la quale — ove non formi oggetto di accordi internazionali — viene regolata in via autonoma, tenuto conto delle molteplici circostanze e dei bisogni pratici.

Il capoverso 2° di quest'articolo crea la base legale che consente sotto certe condizioni di mettere al beneficio del trattamento daziario più favorevole anche le merci per le quali la tariffa non prevede espressamente un trattamento differenziale, verso prestazione della prova del loro uso a determinati scopi. Non si tratta qui per avventura di una innovazione, sibbene della codificazione della pratica odierna, che poggia su considerazioni di ordine economico-politico.

Art. 19. L'inserzione di quest'articolo nella legge appare opportuna al fine di poter rimediare tempestivamente all'*impiego abusivo* delle previste esenzioni e riduzioni doganali e di farne dipendere il mantenimento dalla concessione della reciprocità.

L'art. 20 tratta della *restituzione del dazio (drawbacks)*, cioè del rimborso totale o parziale dei dazi d'entrata riscossi sulle materie prime o sui prodotti semifabbricati esteri, che entrano nella libera circolazione interna e vengono riesportati sotto forma di prodotti finiti. Come il traffico di perfezionamento, la restituzione del dazio completa il sistema di protezione doganale. Questa si distingue però da quello per ciò che la trasformazione delle materie prime e dei prodotti semifabbricati vi è spinta tant'oltre da rendere impossibile o possibile solo con sproporzionate difficoltà la constatazione dell'identità fra le materie importate e i prodotti finiti esportati.

Fino ad ora la Svizzera ha osservato un grande riserbo circa la restituzione del dazio, da un lato perchè i dazi le per-

mettevano di lottare senza troppa fatica contro la concorrenza straniera, — dall'altro, a causa delle complicazioni e delle conseguenze che crea tale restituzione.

Le esperienze fatte dal 1890 al 1893 colla restituzione del dazio sullo zucchero contenuto nel latte condensato esportato furono inoltre tali da accrescere la riluttanza pel sistema dei drawbacks.

Cionondimeno, al fine di facilitare l'esportazione dei prodotti manifatturati si decise, in occasione dell'ultimo aumento dei dazi sui tabacchi, di restituire all'esportazione dei prodotti manifatturati nella Svizzera i dazi riscossi sui tabacchi greggi importati, sotto deduzione di una somma di 25 fr. per ogni quintale metrico di tabacco in foglia o greggio.

Per questo motivo ed anche perchè analoghe richieste furono già presentate o lo saranno, abbiamo creduto opportuno di regolare nel presente disegno l'importante materia di cui si tratta. Stimiamo però che un grande riserbo s'imponga tuttora in argomento e che delle nuove facilitazioni doganali non dovrebbero essere accordate in ogni singolo caso concreto se non col consenso espresso dell'*Assemblea federale*.

Gli art. 21—24 contengono disposizioni di natura tecnica concernenti la tariffa. Le ragioni per cui vennero inserite nel disegno sono già lautamente esposte più sopra (ved. pag. 4).

Se l'art. 22, cp. 1°, conforme del resto all'art. 2, cp. 1°, della legge sulla tariffa doganale, dice che le merci non nominate nella tariffa doganale saranno dal Consiglio federale assegnate ai numeri di tariffa cui appartengono per la loro natura, esso non fa (notiamo nel merito) che stabilire una competenza spettante al Consiglio federale in virtù della Costituzione. Codesta assegnazione di merci non nominate nella tariffa costituisce un complemento alla legge sulla tariffa doganale, complemento reso necessario dal fatto che le merci varcanti il confine non possono essere naturalmente nominate tutte nella tariffa generale o in quella d'uso. In diritto il complemento in parola riveste il carattere di un regolamento d'esecuzione. Ora, giusta l'art. 102, n. 5, della Costituzione, il Consiglio federale è solo competente ad emanare simili regolamenti.

Gli art. 25 e 26 regolano la riscossione, da parte degli organi della dogana, delle tasse previste sia nella legislazione doganale, sia in altre disposizioni federali. Riguardo all'art. 25 rileviamo in modo speciale che non s'intende istituire con esso

delle nuove tasse, ma semplicemente creare la base legale per tasse riscosse finora in applicazione di regolamenti.

Art. 28. Come risulta dal termine stesso dell'istituto trattato in quest'articolo, la *zona economica* non ha veruna importanza dal punto di vista politico, ma ne ha solo una di carattere meramente economico. La delimitazione di questa zona rappresenta un complemento delle disposizioni relative al traffico di confine.

CAPO SECONDO.

Spedizione doganale.

La *spedizione doganale* ha per oggetto l'applicazione del dazio come imposta e può essere congiunta eziandio a speciali misure di polizia al confine.

Per rispondere alle esigenze del traffico moderno, il disegno mette a disposizione delle persone soggette al controllo doganale vari modi di spedizione doganale; esse possono scegliere a loro grado fra i medesimi. Tali modi di spedizione doganale sono esposti negli art. 38 a 47.

La diversità dei mezzi di trasporto (ferrovie, poste, ecc.) rende inoltre necessaria una differenziazione delle operazioni doganali. Il disegno l'ha regolata — in relazione alle norme sui modi di spedizione doganale — negli art. 48 a 58 sotto la rubrica « disposizioni circa traffici speciali ».

Sebbene questi due elementi rivelino nel singolo caso una certa diversità rispetto alle operazioni doganali, il sistema della determinazione dei dazi rimane tuttavia nelle sue grandi linee uniformi. E' perciò che il disegno regola da ultimo le particolarità del sistema. Esso dà peso all'obbligo di *cooperazione delle persone soggette al controllo doganale* (art. 29 a 32). E' conforme all'interna struttura del regime doganale che tali persone *prestino sotto propria responsabilità il loro concorso alla determinazione dei dazi*. La necessità di garantire i dazi lo richiede imperiosamente e le disposizioni penali in materia doganale, che costituiscono le misure di garanzia per eccellenza, sono fondate su questo principio. Non si può dunque scostarsene nemmeno nel caso in cui, conformemente alla Convenzione internazionale sui trasporti di merci in ferrovia, l'obbligo del controllo doganale incomba alle strade ferrate, in Svizzera specialmente alle strade ferrate federali.

Diversa è la situazione della posta, in quanto nessuna disposizione legale l'assoggetta all'obbligo del controllo doganale.

In adesione alla cooperazione delle persone soggette al controllo doganale, il disegno regola negli art. 33 a 37 la vera e propria attività di determinazione dei dazi ecc. *dell'amministrazione*.

Per colmare un vuoto esistente nel diritto anteriore, questo Capo definisce da ultimo il modo di *pagamento del dazio* (art. 61 a 72).

Gli art. 29 a 32 regolano, come fu già detto, la *cooperazione delle persone soggette al controllo doganale*. Importante è dapprima che si designino chiaramente per ogni singolo genere di traffico le persone tenute a cooperare alle operazioni doganali. A ciò provvede l'art. 29. Gli art. 30 e 31 orientano esattamente le persone soggette al controllo doganale sui doveri che loro incombono per la determinazione dei dazi.

L'art. 31, cp. 3°, fa alcune riserve circa la concessione del permesso di esercitare la professione di dichiarante in dogana. L'inserzione di questa disposizione appare necessaria nell'interesse del fisco e del contribuente, poichè crea la base legale per l'eliminazione degli elementi inidonei.

Agli obblighi della persona soggetta al controllo doganale, l'art. 32 contrappone i *diritti* della stessa. Per ciò che riguarda in particolare *l'esame materiale preliminare* qui previsto, essa è un'operazione che permette al contribuente di ottenere dal personale delle dogane informazioni attendibili circa il regime doganale applicabile alla merce da dichiarare, — informazioni che devono ispirargli ogni fiducia, ma che non hanno le conseguenze giuridiche della revisione o verifica definitiva.

La situazione dell'obbligato al controllo doganale non viene essenzialmente modificata in confronto dell'attuale stato giuridico nè quanto ai doveri impostigli nè quanto ai diritti conferitigli. Il disegno intende però regolare codesti doveri e diritti in via di legge, mentre fino ad ora essi poggiavano principalmente sopra disposizioni regolamentari.

Gli art. 33—37 disciplinano la *spedizione doganale*. Questa operazione comincia nel momento in cui la persona soggetta al controllo doganale consegna la sua dichiarazione. L'ufficio doganale competente esamina dapprima se la dichiarazione è giusta dal lato della forma e completa, e se concorda

con i documenti di scorta. Se questo esame non dà motivo a contestazioni, l'ufficio doganale l'accetta apponendovi il suo bollo. L'*art. 35* del disegno dichiara espressamente tale momento come decisivo per l'inizio delle conseguenze giuridiche. Esso crea così una chiara situazione giuridica, che manca sotto l'imperio del diritto vigente e che è particolarmente importante per l'accertamento delle infrazioni delle disposizioni doganali e per la fissazione della decorrenza dei termini di prescrizione (ved. l'*art. 64*, cp. 1°, del disegno).

Dopo aver accettato la dichiarazione doganale, l'ufficio della dogana può sottoporre la merce ad un ulteriore esame materiale (revisione). L'*art. 36* dice espressamente che gli uffici doganali hanno il *diritto, ma non il dovere* di sottoporre le merci ad un esame materiale (revisione). Sotto questo riguardo, il disegno si scosta dunque dalla pratica seguita in altri Stati, — p. es. in Austria, dove l'esame materiale è *obbligatorio*. Lo doveva fare nell'interesse di una rapida spedizione doganale. La introduzione dell'esame materiale obbligatorio cagionerebbe difatti dei ritardi nel traffico, i quali non potrebbero essere evitati se non mediante una considerevole trasformazione delle stazioni di confine e un notevole aumento del personale addetto alle dogane.

La spedizione doganale si chiude giusta l'*art. 37* con il distacco di una bolletta doganale.

Art. 38. L'*art. 31* del disegno prevede che la persona soggetta al controllo doganale deve — secondo la *destinazione della merce* — presentare la dichiarazione relativa, producendo tutti i documenti giustificativi ecc. inerenti alla spedizione stessa. Esso indica con ciò che la persona soggetta al controllo doganale può scegliere fra i vari modi di spedizione doganale, i cui effetti sono diversi. Tenendo conto dei loro caratteri più importanti, l'*art. 38* li raggruppa in due categorie: spedizione doganale definitiva e spedizione doganale provvisoria.

L'*art. 39* delimita il campo d'applicazione della spedizione doganale definitiva. Questa spedizione riesce opportuna in tutti i casi ove consti che una merce sarà introdotta definitivamente nella libera circolazione interna o che verrà esportata.

Art. 40 a 47. I vari modi della spedizione doganale provvisoria quali sono regolati in questi otto articoli hanno un carattere comune che li distingue dalla spedizione doganale definitiva: l'assoggettamento definitivo all'obbligo di pagare il

dazio non può aver luogo se non in base ad una nuova spedizione. Secondo lo scopo della spedizione provvisoria, il disegno distingue fra :

a) *Sdoganamento provvisorio (art. 40)*, che si eseguisce quando siavi dubbio circa l'importo del dazio, l'uso della merce, ecc. Quest'operazione non è altro in fondo che un differimento della fissazione contabile dell'importo del dazio ecc.

b) *Spedizione con bollotta di cauzione* nelle sue diverse forme (art. 41), che appare indicata qualora una merce attraversi la Svizzera in transito diretto e qualora sia indirizzata ad un altro ufficio doganale di confine o interno, oppure ad un deposito doganale.

c) *Traffico di deposito (art. 42 a 46)*, che permette il deposito in paese di merci non sdoganate di provenienza straniera e favorisce così il commercio intermedio internazionale. Il disegno conosce diverse forme di depositi doganali. I *magazzini di deposito federali*, come sono già previsti nella vigente legge sulle dogane, sono piuttosto adattati al traffico locale. Una maggiore importanza rivestono i *distretti franchi*, che costituiscono la forma più moderna dei depositi doganali. Siccome agli effetti doganali essi sono considerati come territorio doganale estero (ved. l'art. 2 del disegno), la possibilità di manipolarvi le merci vi è più grande. Inoltre la durata del deposito vi è illimitata, mentre non può superare i cinque anni nei magazzini federali di deposito (art. 45). Una disposizione nuova e di speciale rilievo è quella dell'art. 46, cp. 2°, del disegno, in virtù della quale l'ammontare del dazio e delle altre tasse è calcolato per le merci uscenti da depositi franchi o da magazzini federali di deposito in base alle quantità accertate all'atto dell'uscita.

Esaudendo un vecchio postulato degli ambienti commerciali, il disegno prevede la possibilità di depositare in *magazzini privati* (fiduciari), per uno spazio di tempo non superiore a due anni, senza sdoganamento in entrata, certe merci non prodotte nella Svizzera, come le derrate coloniali, i metalli greggi, ecc. Un regolamento fisserà la lista delle merci di cui è consentito il deposito in magazzini privati. Il vino e le altre bevande ne sono *a priori* esclusi.

Nel disegno non si ammise in massima l'istituzione di *distretti franchi industriali* perchè si reputò che il traffico di perfezionamento dovesse tener conto nella maggior possibile misura dei bisogni economici del paese. Rimane riservata in

ogni singolo caso l'autorizzazione di procedere a certe manipolazioni delle merci nei distretti franchi doganali.

d) *Traffico con carta di passo (art. 47)*. La spedizione con carta di passo ha per scopo di permettere il controllo doganale ufficiale dell'identità delle merci che, in vista di certe operazioni, vengono temporaneamente esportate all'estero o importate nella Svizzera per poi essere reimportate o riesportate.

Gli art. 48 a 58 regolano le modalità della spedizione doganale rese necessarie dalla diversità dei mezzi di trasporto. Questa diversità ha principalmente per effetto di modificare le condizioni della cooperazione delle persone soggette al controllo doganale, ma — contrariamente ai vari modi di spedizione doganale — essa non tocca la natura giuridica del credito doganale.

a) *Traffico viaggiatori (art. 48)*. La particolarità di questo genere di traffico dal punto di vista doganale consiste in ciò che la spedizione doganale può in massima effettuarsi in ogni tempo e che delle facilitazioni al riguardo possono essere previste mediante regolamento.

b) *Traffico ferroviario e di altre imprese di trasporto date in concessione (art. 49-51)*. Il traffico principale si svolge normalmente in ferrovia, motivo per cui questo genere di traffico richiede una regolamentazione specialmente accurata. La situazione dei dichiaranti delle ferrovie di fronte all'amministrazione delle dogane fu già trattata a fondo nel messaggio del 30 maggio 1892, accompagnante la legge federale sulle dogane (ved. Foglio fed. 1892, III, pag. 779 e segg. ediz. franc.). Le deliberazioni in proposito delle Camere federali hanno successivamente dimostrato che il dichiarante delle ferrovie non poteva, senza compromettere tutto il sistema doganale, venir esonerato dalla responsabilità incombentegli verso la dogana per effetto delle sue dichiarazioni. Esse hanno inoltre posto in sodo che una siffatta misura creerebbe per lui un diritto diverso da quello di tutti gli altri dichiaranti e che una tal situazione si giustificerebbe tanto meno in quanto le ferrovie riscuotono delle non tenui tasse per il loro lavoro richiesto dalla spedizione doganale.

Durante l'elaborazione del presente disegno, la questione se il riscatto delle ferrovie avesse creato una nuova situazione di diritto che giustificasse una modificazione fondamentale dell'attuale sistema doganale ha formato l'oggetto di un esame approfondito.

Si giunse alla conclusione che l'attuale sistema doganale doveva essere in massima mantenuto, ma che il disegno aveva da tener conto della situazione speciale delle strade ferrate federali; in altre parole, che senza recar pregiudizio agli interessi del fisco bisognava tendere — con un'organizzazione razionale dei servizi federali e con la riunione di diversi rami amministrativi — a conseguire una riduzione del personale ed una diminuzione delle spese d'esercizio.

Il tenore dell'art. 51 permette di affidare al personale delle strade ferrate federali certe funzioni fin qui disimpegnate da impiegati subalterni delle dogane, in quanto ciò possa semplificare il servizio e accelerare la spedizione delle merci senza nocumento per il fisco.

Si è prescisso invece dall'idea di dispensare le strade ferrate federali dall'obbligo di dichiarare le merci, perchè ciò sarebbe incompatibile col sistema doganale stato scelto e perchè il commercio e l'industria hanno chiesto con insistenza il mantenimento della pratica attuale di sdoganamento.

La spedizione doganale nel traffico per ferrovia sarà del resto disciplinata da un regolamento speciale che terrà conto dei bisogni delle strade ferrate federali.

c) *Traffico per acqua (art. 52).* Il disegno non fa che codificare i principî già ora vigenti.

d) *Circolazione aerea (art. 53—56).* Lo sviluppo preso dalla circolazione aerea ci ha costretti a dedicare un Capo a tale traffico. Che se quest'ultimo non ha peranco raggiunto l'importanza degli altri traffici, ci sembrò tuttavia per misura di previdenza opportuno di disciplinarlo fin d'ora, d'intesa colle amministrazioni interessate. E' superfluo avvertire che non poteva trattarsi qui se non del traffico con aeromobili *dirigibili*. Quando si elaborerà una legge federale sulla navigazione aerea vi si considererà eziandio la spedizione doganale appropriata a questo genere di traffico.

e) *Servizio postale (art. 57).* Stante le particolarità del traffico postale e la sua ognor crescente importanza doganale, si prevede nel disegno — come fino ad ora — l'emanazione di una speciale istruzione relativa alla dogana nel traffico postale.

f) *Traffico di confine (art. 58).* Se la vicinanza del confine doganale procura agli abitanti certi vantaggi, essa li espone in pari tempo a degli inconvenienti, segnatamente per ciò che

riguarda il traffico per la coltivazione dei fondi siti oltre il confine stesso. La situazione topografica ha inoltre spesso per effetto di orientare l'attività economica della popolazione indigena verso la zona economica estera e viceversa. Il disegno tiene largo conto di queste condizioni e facilita tanto il traffico rurale per la coltivazione dei fondi, quanto il piccolo traffico di mercato e quello di riparazione.

In caso di abusi manifesti, il Consiglio federale può sospendere, limitare o far dipendere dalla produzione di prove speciali e dall'adempimento di determinate condizioni, l'applicazione delle prescrizioni particolari contemplate nel presente articolo.

Gli *art. 59 e 60* regolano la cooperazione degli organi doganali all'esecuzione delle leggi federali fiscali e di polizia. Ecco l'elenco di tali leggi a tutt'oggi:

- 1° Legge sulle bevande spiritose,
- 2° Legge sulla regalia delle polveri,
- 3° Legge sulle poste svizzere,
- 4° Legge sulla regalia del sale,
- 5° Legge sulla pesca,
- 6° Legge sulla caccia e sulla protezione degli uccelli,
- 7° Legge su i pesi e le misure,
- 8° Legge sulle misure da prendere contro le epidemie di pericolo generale,
- 9° Legge sulle misure di polizia da prendere per combattere le epizootie,
- 10° Legge sulla fabbricazione e la vendita dei fiammiferi,
- 11° Convenzione internazionale contro la fillossera,
- 12° Legge sul commercio delle derrate alimentari e degli oggetti d'uso e consumo; legge concernente il divieto dell'assenzio ecc.,
- 13° Legge per il controllo e la garanzia del titolo di lavori d'oro e d'argento,
- 14° Decreto del Consiglio federale sui certificati d'origine,
- 15° Decreto del Consiglio federale che regola la circolazione aerea nella Svizzera,
- 16° Istruzione ai posti svizzeri di confine sul servizio di controllo dei passaporti.

Gli organi della dogana devono inoltre applicare i *divieti d'importazione e d'esportazione*. Rimandiamo in proposito al Capo terzo e constatiamo che a tenore dell'*art. 60* del disegno la dichiarazione di merci vietate fatta in buona fede ha semplicemente per effetto che le merci stesse vengono respinte, ma senza nessuna conseguenza penale.

Gli *art. 61 a 62* regolano il *pagamento del dazio*. Quest'ultimo fa parte della spedizione doganale nel senso che la consegna al contribuente della bolletta doganale dipende dall'esecuzione di tale pagamento (ved. gli *art. 37 e 62* e, per ciò che riguarda specialmente la spedizione definitiva, l'*art. 39* del disegno).

Per il pagamento dei dazi e delle altre tasse esigibili dall'amministrazione delle dogane il disegno statuisce la regola che esso dev'essere eseguito *in contanti* e in valuta svizzera. La riserva relativa al pagamento in base alla *valuta aurea* (*art. 61, cp. 1°*) è una misura di precauzione che appare come per lo meno consigliata dalle oscillazioni dei cambi. Nel caso dell'abbonamento doganale già previsto sotto il Capo primo, il pagamento si eseguisce anticipatamente (ved. l'*art. 8, cp. 2°*, e l'*art. 63* del disegno).

In date circostanze e per ragioni d'equità, l'amministrazione delle dogane può rinunciare alla riscossione in contanti dei dazi. Il disegno prevede quindi nell'*art. 61* delle eccezioni alla regola del pagamento in contanti. E' innanzitutto permesso alle strade ferate federali di eseguire i loro pagamenti mediante buoni, e l'amministrazione delle poste può pagare con chèques postali. Accettati in pagamento possono essere anche gli chèques tratti sulle banche svizzere, specie sulla Banca Nazionale e sulle Banche cantonali. L'accettazione di quest'ultimi può però venir subordinata a condizioni particolari. In ogni caso la riscossione dei dazi non dev'essere compromessa dall'accettazione del pagamento in titoli invece che in contanti; per questo il disegno riserva all'amministrazione delle dogane la facoltà di esigere il pagamento in contanti verso restituzione di questi titoli. Come ulteriore eccezione alla regola del pagamento in contanti, l'*art. 61* prevede la concessione di *dilazioni di pagamento*.

Dalla possibilità di concedere agevolanze nel pagamento nasce la necessità di prevedere delle *garanzie* per i diritti dell'amministrazione doganale. - Queste garanzie saranno inoltre regolarmente da prestare per le somme dovute a seguito di

spedizione doganale provvisoria nonché per eventuali crediti dell'amministrazione delle dogane non ancora definitivamente determinati, dipendenti da contravvenzioni doganali accertate. Siccome si tratta di crediti di diritto pubblico ai quali non sono applicabili le disposizioni del diritto civile, occorre che il disegno precisasse dette garanzie. Lo ha fatto negli art. 65 a 72. Di regola, la forma della garanzia è il *deposito in contanti* (art. 66), in vece del quale la competente autorità doganale può accettare una *fidejussione* solidale. Gli art. 67 a 71 del disegno regolano codesta fidejussione per analogia col Codice delle obbligazioni.

Nell'art. 72 il disegno prevede ancora un'altra forma di garanzia: il *deposito di titoli*. L'autorità doganale ha però la facoltà di chiedere il deposito in contanti o la prestazione di una fidejussione verso restituzione dei titoli depositati (art. 72, cp. 3°).

L'art. 64 del disegno colma un vuoto della vigente legge fissando un termine di prescrizione per i crediti dell'amministrazione delle dogane derivanti da dazi e altre tasse.

CAPO TERZO

Contravvenzioni alle prescrizioni doganali.

Il Capo terzo tratta due materie che devono rimanere ben distinte l'una dall'altra. In connessione alla vigente legge e con particolarità che sono ancora da menzionare, il disegno regola dapprima il *diritto penale materiale* e poscia la *procedura penale in materia di dogane*. Quanto al diritto penale materiale il disegno distingue, pure come nella vigente legge, fra *reati doganali* e *trasgressioni disciplinari*, delimitando quest'ultima negativamente come contravvenzioni alle prescrizioni della legge, ai regolamenti o alle istruzioni di servizio emanate in base alla medesima, ma che non rivestono il carattere di reati doganali. Siccome esse sono sempre liquidate in via amministrativa e la procedura ordinaria non è quindi loro applicabile, il disegno ha posto le disposizioni di diritto materiale e di procedura che le reggono (art. 103 a 107) dopo quelle che si riferiscono ai reati doganali (art. 73 a 102).

Contrariamente al diritto attuale, il disegno prevede per la repressione dei reati doganali anche la *condanna alla detenzione*; va però notato che questa pena dev'essere applicata soltanto in casi gravissimi. Giusta l'art. 95, cp. 2°, la condan-

na alla detenzione non può del resto mai venire inflitta dalle autorità amministrative, ma sempre soltanto dai tribunali.

Per ciò che riguarda la *procedura penale* fa sempre norma la legge federale del 30 giugno 1849 sul modo di procedere nei casi di contravvenzione alle leggi fiscali e di polizia della Confederazione (cosiddetta: legge fiscale). Non era possibile abrogarla con la legge sulle dogane perchè si applica anche ad altre materie (ved. l'art. 1° di detta legge del 1849). Date però le particolarità dei reati doganali, apparve indicato di meglio adattare la procedura penale fiscale a questa materia speciale. Alcune disposizioni della stessa dovettero quindi venire modificate. Per certe amministrazioni, ad es. per la regia degli alcool, queste modificazioni furono introdotte mediante regolamento. Ma siccome l'odierna tendenza non è favorevole a che si emanino, mediante regolamento, delle disposizioni di procedura penale, abbiamo preferito inscrivere nel disegno stesso.

Gli art. 73 a 85 trattano dei reati doganali dal punto di vista del *diritto materiale*. L'attuale regolamentazione fa compietata su due punti essenziali. Oltre alla *contravvenzione doganale*, i casi principali della quale sono già regolati dalla vigente legge, il disegno menziona un reato nuovo: l'*infrazione dei divieti*. Esso comprende in tale designazione la contravvenzione ai divieti o alle restrizioni vigenti per l'importazione, l'esportazione o il transito di certe merci. Questo genere di reati doganali aveva certamente altre volte — accanto alle contravvenzioni fiscali — un'importanza secondaria, ma ne acquistò una grande allorchè per salvaguardare gli interessi economici del paese fu mestieri ricorrere ai divieti di esportazione e più tardi alle limitazioni delle importazioni. Poichè il reato d'infrazione dei divieti coincide di regola colla contravvenzione doganale, ci sembrò opportuno d'incaricare del giudizio sui casi d'infrazione dei decreti gli stessi organi che sono competenti a pronunciare amministrativamente sulle contravvenzioni doganali. La competenza dei tribunali a statuire in materia d'infrazione dei divieti è regolata dall'art. 95 del disegno. Tanto per le decisioni delle autorità amministrative, quanto per il deferimento dei reati al giudizio dei tribunali, il disegno riserva le eventuali deroghe delle leggi speciali.

Stante il carattere particolare delle contravvenzioni doganali le disposizioni della parte generale del Codice penale federale non sono loro applicabili; si dovette pertanto *sostituirle* con gli art. 79 a 85 del disegno sotto il titolo: « Disposizioni penali comuni ».

L'art. 73 definisce le fattispecie della *contravvenzione doganale*. Nonostante le sue manchevolezze, si è mantenuto il metodo enumerativo o casuistico a causa della natura speciale delle infrazioni ed in considerazione delle istanze che sono chiamate a giudicarle. Per tener conto dei bisogni odierni, il numero delle fattispecie particolari fu completato in base alle esperienze raccolte col volgere degli anni. Tale è il caso soprattutto delle fattispecie indicate sotto le lett. *g—j*. Altre fattispecie già menzionate nella vigente legge furono nel disegno precisate. Le lett. *a-p* enumerano delle fattispecie particolari, mentre la lett. *q* definisce le fattispecie in termini generici. Anche la legge attuale contiene una clausola generale di tale natura, ma la mette innanzi alle fattispecie particolari. Nel disegno invece essa fu intenzionalmente posta dopo l'enumerazione delle fattispecie particolari, quest'ultime non dovendo essere considerate come semplici esempi. Nel definire le fattispecie della contravvenzione doganale, il disegno rinunzia, al pari della legge attuale, a tener conto dell'elemento *soggettivo*.

E' bensì vero che nel diritto penale comune vige il principio per cui la colpa, quale rapporto soggettivo fra l'atto e l'autore, costituisce un elemento essenziale del delitto e che una punizione non può quindi aver luogo ove manchi questo elemento. Ma secondo l'opinione dominante in materia nella scienza, questo principio non può applicarsi ai *reati doganali* a causa del loro carattere speciale di reati fiscali. La legge definisce la natura e la portata dei doveri incombenti alle persone soggette agli obblighi doganali. Chi manca a tali doveri è reputato colpevole *ipso facto*. Inoltre la pena applicata ai reati doganali implica eziandio la riparazione del danno. La vigente legge, come già le precedenti, parte invece dal punto di vista che *il reato doganale è un reato formale*; per giustificare la punizione basta la prova che la fattispecie esiste effettivamente. Sino al 1913 il Tribunale federale ha costantemente sostenuto questo punto di vista. In occasione di un caso concreto (ved. la Raccolta ufficiale delle sentenze del Tribunale federale, vol. 30, I, n. 66), esso dichiarò tuttavia che il principio ammesso fino allora offendeva il sentimento di giustizia e che il carattere formale attribuito nelle sentenze precedenti al reato doganale non era quindi da potersi prendere in senso assoluto. Mise però espressamente in rilievo che le regole generali del diritto penale non fanno senz'altro norma, ma devono essere sostituite da principi più severi.

Il disegno si attiene in massima al carattere formale delle contravvenzioni doganali quali reati fiscali, ma tien conto della moderna dottrina penale e amministrativa in quanto all'art. 74, n. 3, prevede la possibilità della prova a discolta quivi stesso particolareggiatamente delineata. Non si fa dunque luogo a liberazione da pena se non quando l'accusato provi di non avere alcuna colpa e specialmente di aver posto ogni cura nell'osservare le disposizioni vigenti.

L'art. 74 enuncia le *sanzioni con cui sono punite le contravvenzioni doganali*. Derogando alla vigente legge esso prevede, pel caso in cui la contravvenzione sia accompagnata da *circostanze aggravanti*, la pena della detenzione. Per ciò che riguarda la sua applicazione, rimandiamo a quanto esponemmo già nell'esordio di questo Capo. Il disegno ha mantenuto l'attuale sistema penale consistente nel far pagare un multiplo dell'importo del dazio frodato o che si è tentato di frodare. Ma per colmare un vuoto della vigente legge, esso dispone espressamente che qualora l'importo stesso non possa essere stabilito esattamente, sarà stabilito mediante stima. Circa la prova a discolta prevista nel capoverso 3° ci siamo espressi parlando dell'art. 73. La riserva dell'art. 103 della legge intende significare che la produzione di questa prova non esclude punto la punizione per trasgressioni disciplinari.

L'art. 75 definisce le *fattispecie dell'infrazione dei divieti*. Nelle note introduttive agli art. 73 a 85 abbiamo spiegato le ragioni della sua inserzione nella legge sulle dogane. Come nella classificazione delle fattispecie delle contravvenzioni doganali, il disegno enumera anche qui dapprima una serie di fattispecie particolari e chiude poi con una clausola generale.

L'art. 76 precisa le pene dell'infrazione dei divieti, sotto riserva di speciali comminatorie penali previste da leggi particolari. Vale anche qui quanto fu detto per l'art. 74 riguardo all'applicazione della pena della detenzione ed alla prova a discolta. La prova a discolta non ha importanza nei casi d'infrazione dei divieti se non quando — come rispetto alle contravvenzioni doganali in genere — siasi prescisso dall'elemento soggettivo. Tale è il caso per le lett. *a*, *c* e *f*. Secondo il chiaro testo delle altre lettere, la colpa è un elemento essenziale della fattispecie.

Art. 77. La definizione della *ricettazione* è tolta nella sua essenza al disegno (23 luglio 1918) di un Codice penale federale, ved. l'art. 125 del disegno 23 luglio 1918), ma con le

amplificazioni necessarie per il diritto doganale. Qui del pari, il disegno colma un sensibile vuoto della legge attuale.

Art. 78. Il disegno avendo creato nell'art. 122 uno speciale diritto di pegno doganale, doveva pur prevedere le pene necessarie alla sua protezione. Per ciò che concerne la sottrazione del pegno ordinario, l'art. 25, n. 3, della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento riserva ai Cantoni la facoltà di stabilire le relative sanzioni penali. Ma le disposizioni emanate su questa base non comprenderebbero il pegno speciale di cui si tratta. Torna quindi necessario di regolare la questione mediante una legge federale.

Anche gli art. 79 e 80 sono stati formulati in adesione al surriferito disegno di Codice penale federale (ved. gli art. 19, 20, cp. 1°, 22 e 23 dello stesso).

Art. 81. Prevedendo il disegno negli art. 74 e 76, delle pene speciali nel caso di circostanze aggravanti, appariva anche indicato che le definisse. E' quanto fa nell'art. 81, colmando così di nuovo un vuoto della vigente legge. Le circostanze aggravanti sono tutte senza eccezione costituite da fattispecie aventi carattere particolarmente grave.

Art. 82 e 83. Mentre il diritto in vigore prevede soltanto una prescrizione dell'azione penale (art. 20 della legge sul modo di procedere nei casi di contravvenzione), il disegno prevede nell'art. 83 anche una prescrizione della pena. La regolamentazione della prescrizione dell'azione penale — divergente dall'art. 20 della legge sul modo di procedere nei casi di contravvenzione — risulta senz'altro da una modificazione del sistema della procedura penale doganale di cui sarà parola più innanzi. Col fissare in modo preciso il momento dal quale cominciano a decorrere i termini della prescrizione ed i motivi d'interruzione s'intese creare una situazione giuridica perfettamente chiara. Anche qui le disposizioni previste sono analoghe a quelle del disegno d'un Codice penale federale (ved. gli art. 68, 69, 71, 72 dello stesso).

L'art. 84 del disegno regola: da un lato, i casi in cui una azione costituisce una contravvenzione doganale e in pari tempo un'infrazione dei divieti e, d'altro lato, quelli in cui un'azione oltre che un reato doganale è anche un atto punibile a sensi della legislazione penale della Confederazione o dei Cantoni. Esso mettesi qui intenzionalmente in antitesi alla regola del diritto penale ordinario secondo la quale, nei casi di concorso ideale non si possono pronunciare più pene. Nell'ultimo caso

dianzi mentovato l'applicazione di codesta regola è praticamente esclusa per ciò che competente a decidere delle diverse fattispecie costitutive dell'unità dell'azione non è la stessa autorità. Ma anche nel primo caso di concorso ideale fra la contravvenzione doganale e l'infrazione dei divieti non si ritenne possibile di applicare i principj del diritto ordinario. La differenza assoluta delle basi che servono a determinare la pena: importo del dazio frodato o che si è tentato di frodare e valore interno della merce vietata, si oppone all'applicazione di una multa unica, la quale tenga conto e della contravvenzione doganale e dell'infrazione dei divieti. Può inoltre accadere che un delinquente riconosca i fatti relativi ad uno dei delitti ond'è accusato, p. es. ad una contravvenzione doganale, e voglia sottomettersi senza riserva alla decisione amministrativa al fine di beneficiare, giusta l'art. 12 della legge fiscale, del condono di un terzo o d'un quarto della multa. Egli contesta invece l'esistenza del secondo reato, ossia dell'infrazione dei divieti, e intende di essere giudicato dai tribunali. Ora, se il disegno prevedesse *a priori un'unica multa* per la repressione di entrambi i reati, l'imputato sarebbe privato a suo pregiudizio della dianzi mentovata facoltà di sottomettersi parzialmente.

L'art. 85 è pure desunto dal disegno di Codice penale federale (art. 3 e 8); esso tiene però conto dei bisogni risultanti dalle particolarità del diritto penale in materia di dogana.

Art. 86 a 102. Questi 17 articoli che tengono dietro alle disposizioni di diritto materiale trattano della *procedura penale in materia di dogana*. Circa la necessità d'inserirli nel disegno e la loro relazione con la legge del 30 giugno 1849 ci siamo già spiegati nell'esordio di questo Capo. Rispetto ai singoli articoli in parola va notato ciò che segue:

Gli art. 87 a 89 contengono le disposizioni relative all'*istruttoria*, che nel volgere di molti anni si sono rivelate desiderabili e in parte anzi urgentemente necessarie. L'art. 87 in particolare completa l'art. 5 della legge del 1849 nel senso che in casi urgenti di perquisizioni domiciliari gli agenti doganali possono farsi coadiuvare, anzichè dai funzionari giudiziari o comunali, da agenti della polizia cantonale, distrettuale o comunale; tale completamento è giustificato dal fatto che gli agenti della polizia sono gli organi al tutto indicati per cooperare alle operazioni di polizia giudiziaria. La disposizione per cui si può rinunciare al concorso di agenti ufficiali ove l'imputato vi consenta costituisce un favore fatto a quest'ultimo. Le ulteriori disposizioni dell'art. 87 contengono

soltanto le disposizioni necessarie all'esecuzione dell'art. 5 della legge del 1849 per ciò che riguarda il caso speciale del reato doganale.

L'istruttoria dei casi di contravvenzione doganale incombe agli agenti dell'amministrazione, fu mestieri conferire a quest'ultimi *le stosse attribuzioni che ai giudici istruttori* per il fermo e l'arresto degli imputati; ed è quanto prevedono appunto gli art. 88 e 89.

Art. 90—94. Questi articoli regolano la *procedura in materia di notificazione della decisione penale amministrativa e d'esecuzione della stessa* che si connette con la procedura dell'istruttoria. Conformemente all'art. 86 del disegno la legge del 1849 continua ad essere la base di questa procedura. Il disegno ha tenuto soprattutto a far conoscere al contravventore i rimedi giuridici che sono a sua disposizione, rimedi che esso indica difatti espressamente insieme con le singole misure a cui si riferisce (ved. gli art. 90 cp. 3°, 91 cp. 3°, 93 cp. 3°, 94; ved. pure l'art. 92 cp. 3°).

L'art. 90 regola anzitutto la *competenza* ad infliggere delle pene. Come secondo la vigente legge (art. 56, cp. 2°), essa spetta in prima linea al Dipartimento delle dogane, che può tuttavia *deferirne* l'esercizio, parimente come sotto l'attuale diritto. La legge sulle dogane del 1893 dava facoltà al Dipartimento di delegare alle autorità direttive da lui dipendenti la sua competenza in materia di repressione delle contravvenzioni. nei casi in cui il dazio frodato non eccedesse i 20 franchi. L'art. 43, n. 5°, del decreto 17 novembre 1914 del Consiglio federale che conferì al Dipartimento ed ai servizi da esso dipendenti la facoltà di regolare certi affari in modo autonomo ha esteso la competenza della direzione generale delle dogane, attribuendole la repressione delle contravvenzioni doganali nei casi in cui l'importo del dazio frodato non superi fr. 50. Il disegno mira soltanto a stabilire nella legge la possibilità di codesta delegazione delle competenze. Una innovazione di fronte all'attuale stato giuridico consiste in ciò che il disegno prevede la possibilità, quando si tratti di casi di poco rilievo, di *deferire* competenze penali a determinati *uffici doganali*. Esso ha in vista solo leggere contravvenzioni nel traffico viaggiatori, di fiera o mercato, o nel traffico stradale, — il cui rapido disbrigo è richiesto anche dall'interesse del contravventore medesimo. Da notare in tesi generale che quest'ultimo è del resto protetto *a priori* dai rimedi giuridici spet-

tantigli a norma del capoverso 3° contro eventuali pregiudizi che potrebbero derivargli dal deferimento di competenza.

La disposizione del capoverso 2°, secondo la quale l'autorità amministrativa competente a decidere sulla pena principale pronuncia altresì sul condono della pena previsto negli art. 91 e 93, è nuova in confronto dell'art. 12 della legge del 1849. In realtà essa non fa però che legalizzare una pratica seguita già da anni e nata da un bisogno urgente.

L'art. 91 si occupa del caso previsto nell'art. 12, cp. 1°, della legge del 1849, cioè della *cosiddetta anticipata dichiarazione di sottomissione*. Il capoverso 1° contiene due modificazioni a pro del contravventore. Innanzitutto, il *termine* per la consegna della dichiarazione di sottomissione viene esteso fino al momento in cui la decisione gli è notificata, mentre la legge del 1849 richiede la sottomissione « nel tempo che si stende il processo verbale o la relazione ». Poscia col dire: « Se il contravventore intende di rivendicare il condono della multa... », il disegno conferisce al contravventore che adempia le condizioni volute *un diritto* al condono previsto, mentre la legge del 1849 dice semplicemente che « il Consiglio federale può condonargli una parte della multa ». Conformemente all'articolo 13 della legge del 1849 è previsto tanto nell'art. 91, cp. 1°, quanto nell'art. 93, cp. 1°, che il contravventore *recidivo* non può rivendicare il condono; però, con riserva delle agevolanze da accordare mediante regolamento. Il capoverso 2° dell'art. 91 determina in modo rispondente ai bisogni pratici l'autorità che deve fare la *legalizzazione dell'atto di sottomissione* prevista nell'art. 14 della legge del 1849.

L'art. 92 ha essenzialmente per scopo di dare una base legale alla pratica fin qui seguita. E' nell'interesse così del contravventore come dell'amministrazione che i loro rapporti siano fissati in modo preciso dalla legge.

L'art. 93 contempla il caso previsto nell'art. 12, cp. 3°, della legge del 1849 dove il contravventore si sottopone solo *dopo* che la decisione gli è stata notificata. In merito alla dizione: « ... se il contravventore intende di rivendicare il condono della multa ... » vale quanto fu già detto a proposito dell'art. 91.

L'innovazione più importante del disegno in confronto della legge del 1849 è contenuta nell'art. 94. Secondo l'attuale ordinamento, la decisione penale amministrativa diventa esecutiva solo quando siavi *esplicita* dichiarazione di sottomissione da parte del contravventore. Non avvenendo una sif-

fatta dichiarazione, cessa — giusta l'art. 20 della legge del 1849 — di aver vigore il diritto dell'amministrazione alla legge e procedura penale « dopo il lasso di quattro mesi a computarsi dal giorno in cui fu steso il processo verbale o venne fatto il rapporto, se durante questo tempo non venne sporta accusa al competente tribunale ». Nel disegno invece si *presume* che l'imputato si sia sottomesso. Spetta allora ad esso imputato d'invalidare questa presunzione con un'esplicita dichiarazione, la cosiddetta opposizione, presso l'autorità notificante la decisione, e di chiedere di essere deferito ai tribunali. Ove non lo faccia, la decisione penale notificata acquista effetto esecutivo entro il termine di 20 giorni, restando riservato il ricorso per provvedimenti ingiustificati. Questa regolamentazione del disegno è conforme a tutte le moderne procedure in materia di esecuzione penale.

Art. 95 e 96. Qualora la procedura di esecuzione penale amministrativa non raggiunga lo scopo, si *deferirà il giudizio dei reati doganali* — come attualmente — ai tribunali. Il deferimento ai tribunali continua ad essere ordinato dal Dipartimento delle dogane (*art. 95, cp. 1°*). Il numero 7 dell'*art. 95* contempla la condizione del deferimento scaturita dalla modificazione del sistema menzionata a proposito dell'*art. 94*. Già nell'esordio di questo Capo abbiamo chiamato l'attenzione sul disposto del numero 2 dell'*art. 95*, giusta il quale la condanna alla detenzione non può mai essere inflitta se non dai tribunali. Il *capoverso 2° dell'art. 95* si limita a definire in modo più completo la competenza dei tribunali per ragione di luogo, stabilita nella legge del 1849, attenendosi in proposito — come nell'*art. 85* — al disegno di Codice penale federale.

La regolamentazione prevista nell'*art. 96* per la procedura di rinvio, risp. pel *trasferimento degli atti*, è conforme alla pratica fin qui seguita, la quale sta a sua volta in armonia con la situazione fatta dai regolamenti al Ministero pubblico della Confederazione.

L'*art. 97* contiene le necessarie disposizioni complementari circa l'*esecuzione della pena*. Siccome il disegno regola in un Capo speciale (ved. Capo quinto) il pagamento di tutti i crediti doganali, basta qui un semplice rinvio (*cp. 1°*). Che se in forza del detto capoverso 1° anche l'esecuzione delle pene pecuniarie, compresa l'esazione del valore delle merci sottratte alla confisca (o « multa di compensazione »), incombe all'amministrazione delle dogane, — ciò significa soltanto una giusta interpretazione dell'*art. 30* della legge del 1849 in relazione al-

l'art. 25 della stessa. Sarebbero inoltre escluse *a priori* in avvenire le contestazioni del genere di quelle che erano possibili sotto l'attuale regime a riguardo di questo punto (ved. p. es. Foglio fed. 1889, II, pag. 100/101 ediz. franc.).

Gli art. 98 a 100 regolano i rapporti di responsabilità. Il disegno colma col capoverso 2° dell'art. 98 un vuoto dell'attuale stato giuridico, prevedendo che qualora più imputati siano condannati ad una multa in comune, nella decisione che infligge la pena o nella sentenza giudiziaria si stabilirà secondo la *media aritmetica la quota di ciascun imputato* per il caso in cui la multa sia più tardi commutata in prigionia, e che all'atto della commutazione si terrà calcolo degli acconti pagati da ciascun imputato sulla propria quota. Tale regolamentazione risponde ai precetti dell'equità.

La *responsabilità di terzi* è la stessa per i reati doganali come per l'assoggettamento al controllo doganale od all'obbligo di pagamento del dazio ecc. (confrontare l'art. 99 con gli art. 9 e 13 del disegno). In entrambi i casi si sono prese a norma le disposizioni del diritto civile. Poichè nell'art. 99 si tratta della responsabilità di diritto amministrativo per le multe, le multe di compensazione e le spese per reati doganali, una commutazione delle stesse in prigionia non può — come si rileva nell'ultimo capoverso — avvenire.

L'art. 100 constata anzitutto nel capoverso 1° che la condanna per reato doganale e l'esecuzione della pena *non dispensano dal pagamento del dazio d'importazione o d'esportazione della merce di cui si tratta*. Questa disposizione è peraltro da ritenersi sottintesa. L'obbligo al pagamento del dazio come imposta sul traffico economico nasce col procedimento che forma l'oggetto di tale imposta e non può essere toccato nella sua esistenza dalla esecuzione di una procedura penale. In connessione coll'art. 100, cp. 1°, sta l'art. 64, cp. 2°, a' termini del quale per la *prescrizione dei crediti costituiti da dazi e dalle altre tasse frodati mediante contravvenzione* valgono le disposizioni previste per la prescrizione dell'azione penale.

Contrariamente alla vigente legge, il disegno ha, nell'interesse di una chiara situazione giuridica, stabilito l'ordine cronologico delle decisioni da prendersi dalle autorità doganali (cp. 3°). In primo luogo, dev'essere determinato dall'autorità competente l'*importo del dazio dovuto*, e contro questa determinazione può venire interposto il ricorso in materia di ta-

riffa. E' data quindi a chi è colpito dal dazio la facoltà di provocare prima che la multa sia pronunciata la decisione di una istanza estranea all'amministrazione, cioè del Consiglio delle dogane, decisione la quale serve di base alla commisurazione amministrativa o giudiziaria della pena. Questa regolamentazione diverge dalla pratica fin qui seguita (ved. in particolare la sentenza del Tribunale federale nella causa Tedeschi, Racc. off. delle decisioni del Tribunale federale, vol. 37^o, I, n^o 82).

L'art. 101 regola le misure da prendere quando degli agenti doganali trovano in vicinanza del confine degli oggetti dei quali è da supporre che siano stati importati trasgredendo gli obblighi doganali o violando i divieti, oppure quando tali oggetti vengono in possesso dell'autorità di polizia, ovvero di un'impresa di trasporto data in concessione o appartenente alla Confederazione. Anche qui il disegno completa nel senso degli art. 720 a 722 del Codice civile l'ordinamento istituito dall'art. 27 della legge 30 giugno 1849. Il *capoverso* 4^o si scosta però dall'art. 722, cp. 1^o, del Codice civile, inquantochè se il proprietario di un oggetto perduto non può essere scoperto, questo non diventa mai proprietà del *terzo ritrovatore*. L'oggetto viene piuttosto in tal caso realizzato dall'amministrazione delle dogane ed a chi l'ha trovato saranno rimesse le spese sostenute e inoltre gli sarà assegnata un'equa *ricompensa*, deducendone l'importo dal ricavo della vendita, dopo coperte le tasse dovute. Tale regolamentazione è giustificata dal fatto che secondo le prescrizioni speciali concernenti il pegno doganale (art. 122 del disegno), l'oggetto in questione, che si presume importato trasgredendo gli obblighi doganali o violando i divieti, risponde in prima linea per il dazio frodato e per le pene pecuniarie.

Art. 102. Conformemente ai desideri espressi a più riprese, la *ripartizione delle multe* fu regolata in base a norme nuove che tengono equo conto dei vari interessi in giuoco.

Art. 103—107. Facendo seguito alle disposizioni sui reati doganali, il disegno regola in questi articoli le *trasgressioni disciplinari*. Mentre la vigente legge consacra a questa materia un unico articolo, il disegno la tratta a fondo.

Le principali innovazioni al riguardo sono le seguenti:

Il *massimo della multa* fu aumentato, e ciò segnatamente in considerazione del fatto che negli art. 74 e 76 si ammise la prova a discolpa. Ne viene che in molti casi attualmente puni-

ti per titolo di contravvenzione doganale non si potranno più infliggere che multe disciplinari per trasgressioni disciplinari, quand'anche si siano pregiudicate delle somme rilevanti.

Data l'esigua importanza delle trasgressioni disciplinari il disegno fissa nell'*art. 104, cp. 2°*, un termine unico, relativamente breve, di un anno per la prescrizione dell'azione penale e per quella dell'esecuzione della pena (ved. in contrario senso gli art. 82 e 83 del disegno).

Giusta l'*art. 105, cp. 1°*, l'autorità competente a infliggere multe disciplinari è la direzione generale delle dogane, la quale può deferire questa competenza in misura adeguata alle direzioni di circondario e, in quanto si tratti di casi di poco rilievo concernenti il traffico dei viaggiatori e il traffico di confine, a determinati uffici doganali. Questa disposizione differisce in ciò dall'ordinamento attuale che attribuisce siffatta competenza, secondo l'importo della multa, al Dipartimento delle dogane, alla direzione generale ed alle direzioni di circondario. Non si può però considerare il nuovo modo di procedere come pericoloso per l'innocente, poichè l'*art. 106, cp. 2°*, gli apre l'adito al ricorso di diritto.

L'*art. 105, cp. 2°*, tien conto di un desiderio sovente manifestato dalle strade ferrate federali e dall'amministrazione delle poste, le quali trovano non essere giusto che un'altra amministrazione possa infliggere multe disciplinari al loro personale.

CAPO QUARTO.

Contenzioso.

Conformandosi alle esigenze del moderno diritto amministrativo, il disegno regola particolareggiatamente il *contenzioso in materia di dogana*. A questo riguardo, esso differisce dunque dalla vigente legge che consacra un solo articolo (art. 36) alla questione di cui si tratta e si limita a designare l'autorità competente per statuire sopra una specie di ricorsi, cioè sui ricorsi concernenti l'applicazione della tariffa doganale. In prima linea, il disegno aveva da determinare quali contestazioni in materia doganale dovessero venir risolte dall'amministrazione e quali si potessero deferire ad un'istanza indipendente di ricorso scelta fuori di essa amministrazione. Rispetto alle contestazioni aventi per oggetto delle *questioni di apprezzamento*, la risposta a tale quesito era pregiudicata

dal principio di diritto generalmente riconosciuto, secondo il quale le questioni di apprezzamento sfuggono al sindacato della giustizia amministrativa. Fatto questo sceveramento dalle contestazioni relative a questioni di apprezzamento, le altre contestazioni doganali si dividono in due gruppi, ciascuno dei quali ha carattere suo proprio: dapprima le contestazioni che hanno per oggetto l'erronea *determinazione del dazio in applicazione della tariffa doganale* e delle prescrizioni emanate a complemento della stessa, poscia *quelle che riguardano l'applicazione di altre disposizioni della legislazione federale*. In quanto concerne le contestazioni appartenenti al secondo gruppo, nella commissione di periti per il disegno di legge sulla giurisdizione amministrativa e disciplinare prevalse l'avviso che dopo l'istituzione di un tribunale amministrativo federale esse dovrebbero formare principalmente l'oggetto di ricorso di diritto amministrativo. Conformemente a questo avviso, il primo disegno di detta legge deferiva espressamente tali contestazioni alla cognizione del previsto tribunale amministrativo. L'odierno disegno del Consiglio federale non menziona espressamente il tribunale amministrativo federale, movendo dal concetto che la regolamentazione della materia dev'essere riservata ad una legge federale sulla giurisdizione amministrativa e disciplinare e che fino all'entrata in vigore di codesta legge conviene mantenere lo *statu quo*. Per prevenire ogni malinteso, ci preme di stabilire che se il presente disegno non menzionò il tribunale amministrativo, ciò non vuol punto dire che s'intenda sottrargli questo genere di contestazioni; la regolamentazione stata scelta ha piuttosto per iscopo di non pregiudicare comecechessia il problema relativo all'istituzione del tribunale amministrativo federale. Diversamente stanno le cose in quanto concerne le *contestazioni sulla tariffa doganale*. Il carattere in parte meramente tecnico, in parte manifestamente economico delle questioni che hanno il peso principale nelle contestazioni di siffatto genere costituisce un ostacolo al loro deferimento ad un collegio ordinario di giudici. Ma se si era concordi nel ritenere doversi creare per la decisione delle contestazioni in materia doganale un *collegio speciale*, si era invece di diverso avviso circa il sapere se allo stesso si dovesse attribuire una funzione deliberativa od una consultiva soltanto. A' termini del primo disegno di legge sulle dogane, codesto collegio (*commissione delle dogane*) doveva avere un *carattere consultivo* soltanto; e tale soluzione era conforme al punto di vista primitivo del Consiglio federale, sostenuto

eziandio dal Dipartimento federale di giustizia e polizia nell'art. 39 del suo disegno di legge sulla giurisdizione amministrativa e disciplinare del 5 marzo 1923. Siccome però la preconsultazione di cui fu già parola esordendo dimostrò che gli ambienti interessati davano considerevole importanza ad un'altra soluzione e non si poteva misconoscere la fondatezza degli argomenti addotti in proposito, — l'attuale disegno deferisce le contestazioni in materia di tariffa doganale ad un'istanza giudiziaria speciale detta: Consiglio delle dogane. *Ma è superfluo avvertire che il Consiglio delle dogane può esercitare solamente delle funzioni giudiziarie e che in nessun caso gli potrà essere attribuita l'esecuzione delle leggi.* Come fu già spiegato all'art. 22, la *classificazione* di merci non nominate nella tariffa, la quale ha giuridicamente il carattere di un regolamento d'esecuzione, deve giusta l'art. 102, n. 5, della Costituzione, rimanere al *Consiglio federale*. Nelle contestazioni in materia di tariffa che verranno sottoposte alla decisione del Consiglio delle dogane quale autorità giudiziaria, si tratterà sempre di fissare — in base alle vigenti aliquote — *l'importo del dazio dovuto* per una determinata merce che ha varcato il confine. Le sue decisioni si riferiranno tutte, senza eccezioni, a litigi concernenti l'applicazione della tariffa doganale nel *caso concreto*. Nell'esercizio delle sue funzioni giudiziarie, il Consiglio delle dogane è per quanto riguarda la fissazione delle tasse dovute naturalmente vincolato dalle disposizioni della tariffa e dalle prescrizioni legali d'esecuzione che vi si connettono, quindi anche dalle decisioni sull'applicazione della tariffa prese dal Consiglio federale in virtù della legge sulla tariffa doganale.

L'art. 143 del Capo sesto relativo all'organizzazione informa circa la composizione del Consiglio delle dogane. Essa fu stabilita tenendo conto della natura delle decisioni che dovrà prendere quest'organo.

Essendosi nel disegno precisso dal menzionare il tribunale amministrativo fra le istanze giudiziarie, conviene porre la questione se sia il caso di mantenere la distinzione dei ricorsi doganali in ricorsi di tariffa, ricorsi di diritto e ricorsi contro provvedimenti ingiustificati. Crediamo di dover risolvere la questione in senso affermativo perchè la legittimazione al ricorso varia secondo la natura del ricorso stesso e perchè la regolamentazione del problema relativo alla competenza, riservata al disegno d'una legge sulla giurisdizione amministrativa e disciplinare federale, è dall'anzidetta triplice distinzione agevolata.

Dei singoli articoli del Capo quarto solo i seguenti danno motivo ad osservazioni:

L'*art. 108* dispone in massima che tutte le decisioni delle singole autorità doganali possono, ove esistano motivi legali, *essere impugnate mediante ricorso*. Tale principio è conforme al diritto amministrativo moderno, secondo cui ogni decisione amministrativa è suscettiva di ricorso. Il *capoverso 3°* dice che nei casi previsti dall'*art. 110*, il ricorso all'autorità amministrativa è sostituito dal ricorso al Consiglio delle dogane.

L'*art. 109* stabilisce la distinzione di cui fu parola più sopra fra le varie specie di contestazioni doganali e indica in ciascun caso il mezzo giuridico idoneo allo scopo. Distingue dunque fra *ricorsi di tariffa*, *ricorsi di diritto* e *ricorsi contro provvedimenti ingiustificati*. La disposizione dell'ultimo capoverso, secondo cui qualora in un ricorso concernente questioni di tariffa siano esposti gravami di altra natura questi devono essere liquidati contemporaneamente alla questione di tariffa, fu inserita nel disegno perchè non sarebbe ammissibile che il medesimo caso venisse giudicato contemporaneamente da diverse istanze. Ma se si tratta di applicazione della tariffa doganale, la decisione dev'essere presa dall'istanza di ricorso che per la sua composizione possiede le necessarie cognizioni tecniche.

Art. 110. Come fu spiegato nell'esordio del presente Capo, la questione relativa alla *competenza* doveva essere regolata per le tre specie di ricorso separatamente. Per i *ricorsi di tariffa*, l'ultima istanza amministrativa è la direzione generale delle dogane. Contro le decisioni pronunciate, in seconda istanza, dalla direzione generale delle dogane è ammesso il ricorso al Consiglio delle dogane. Si è dunque prescisso dal richiedere che si esaurissero tutte le istanze amministrative finora competenti prima d'interporre il ricorso. Ciò si è fatto affinché la creazione di un'istanza giudiziaria fuori dell'amministrazione non aumentasse il numero delle istanze e non prolungasse di conseguenza la procedura.

Per i *ricorsi di diritto* ed i *ricorsi contro provvedimenti ingiustificati* che vengono definiti nell'ambito dell'amministrazione, è ammesso il ricorso all'organo amministrativo supremo, vale a dire al Consiglio federale.

Art. 111. La legittimazione a interporre ricorso risulta dalla natura dell'oggetto in questione. Il disegno dichiara legittimate al *ricorso di tariffa* tutte le persone che possono venir

obbligate a eseguire pagamenti, quindi p. es., — oltre lo speditore come vettore — il mittente e il destinatario della merce. Per ciò che riguarda i ricorsi di diritto va rilevato che legittimate ai medesimi sono non solamente le persone entrate in contatto coll'autorità doganale circa la decisione di cui si tratta, ma tutte quelle che possono provare di avervi un interesse giuridico. Per la legittimazione ai *ricorsi contro provvedimenti ingiustificati* si richiede la prova di un interesse materiale.

Art. 116 a 118. L'autorità competente può pronunciarsi in tre diversi modi sui ricorsi che le sono sottoposti:

- o ritiene il ricorso *fondato*. In tal caso essa annulla la decisione impugnata e ve ne sostituisce una nuova;
- o ritiene il ricorso *infondato*. In tal caso essa lo respinge a' sensi dell'art. 118 e addossa le spese al ricorrente, che può inoltre venir condannato a pagare una tassa di giustizia;
- o *dichiara* infine, in date condizioni, *la irricevibilità*.

Movendo dal concetto che i due primi casi possono essere facilmente regolati in base ai principî generali di diritto amministrativo, il disegno, salvo la questione delle spese, si occupa esclusivamente delle condizioni d'irricevibilità. Notiamo in particolare che l'*art. 116, n. 2*, del disegno, è più favorevole al ricorrente di quanto non lo sia l'*art. 169* del regolamento d'esecuzione della vigente legge sulle dogane. Quest'ultimo dichiara infatti che non si terrà conto di reclami relativi a pagamenti di dazio eseguiti soltanto in base alla dichiarazione e senza che la merce sia stata fatta oggetto di verifica- zione da parte del servizio delle dogane. Il disegno dichiara invece in tali casi il ricorso ricevibile, se la merce in questione è ancora sotto *controllo* ufficiale. Come controllo ufficiale vale tanto il controllo ferroviario o postale, quanto quello doganale. Tostochè il controllo ufficiale sia cessato, il ricorso è irricevibile poichè diventa impossibile di accertare lo stato in cui la merce si trovava al momento nel quale fu pagato il dazio.

CAPO QUINTO.

Pagamento e garanzia dei diritti doganali.

La vigente legge sulle dogane non contiene alcuna disposizione circa il *pagamento e la garanzia dei diritti doganali*. Anche la legge del 30 giugno 1849 non dà veruna informazione

circa il pagamento e la garanzia dei crediti risultanti dall'assoggettamento all'obbligo di pagare il dazio. Essa si occupa soltanto delle multe e delle spese derivanti da *contravvenzioni* alle leggi fiscali della Confederazione e si limita anche qui a regolare alcuni punti speciali. Da un lato, crea a garanzia dei suddetti crediti un diritto di pegno a favore della Confederazione sulle cose che formarono l'oggetto della contravvenzione o che servirono a commetterla (art. 2, cp. 1º, e art. 21). Prevede, dall'altro, delle disposizioni speciali circa la realizzazione del pegno (art. 26). Essa subordina infine questa realizzazione e l'introduzione della procedura esecutiva ordinaria diretta ad ottenere il pagamento delle multe e delle spese ad una condizione: cioè all'osservanza di un termine fisso di pagamento ed alla previa diffida al contravventore di pagare il suo debito (art. 25.)

Nel rimanente, il pagamento e la garanzia di tutti i crediti doganali sono retti dalle prescrizioni ordinarie della legge sull'esecuzione per debiti.

L'esperienza ha dimostrato che quest'ordinamento è a più riguardi *difettoso*, ed il disegno si studia di colmare codesti vuoti. In considerazione del fatto che le prescrizioni ordinarie in tema d'esecuzione non sono sufficienti per la riscossione dei crediti dell'amministrazione delle dogane verso il contribuente, esso ha innanzitutto istituito delle *disposizioni speciali in merito alla procedura d'esecuzione*.

Per analogia con altre leggi tributarie, il disegno contiene poscia delle *misure particolari di sicurezza relative alla garanzia dei diritti doganali*. Talune fra esse stanno anche giuridicamente in istretta connessione colle disposizioni speciali concernenti la procedura di esecuzione a cui tengono dietro, in quanto rivestono esse pure il carattere di disposizioni legali in tema d'esecuzione. Tale è p. es. il caso riguardo alla *domanda della prestazione d'una garanzia ed al sequestro doganale*. Una situazione *sui generis*, fondata sul diritto materiale, ha invece il diritto di pegno doganale. La regolamentazione prevista nel disegno è basata formalmente sulle disposizioni della legge del 30 giugno 1849 relative al diritto di pegno della Confederazione, di cui fu già parola più sopra.

Il Capo quinto del disegno contiene parimente delle disposizioni circa la *restituzione e la riscossione del dazio, nonché sul condono del dazio*. Non si tratta qui di misure d'esecuzione o di garanzia in senso tecnico. Il rapporto con gli articoli pre-

cedenti è piuttosto esteriore e risiede in ciò che tutte le disposizioni del Capo quinto si riferiscono alla riscossione dei dazi.

Riguardo ai singoli articoli osserviamo quanto segue:

Art. 119. Per creare una chiara situazione giuridica, il disegno ha fissato espressamente il momento dal quale tutti i crediti che possono nascere dalla procedura di spedizione doganale *diventano esigibili*.

Art. 120. Per la realizzazione del pegno doganale la cui base giuridica è creata dall'art. 122, l'art. 120 riserva anzi tutto le prescrizioni della *legge del 30 giugno 1849*. Esso è quindi conforme all'art. 44 della legge federale sulla esecuzione e sul fallimento. Entrano qui in linea di conto gli art. 25 e 26 della legge del 1849. La realizzazione del pegno si eseguisce pertanto mediante vendita ai pubblici incanti, previa scadenza del termine di pagamento e diffida al medesimo. Lo stesso vale giusta l'art. 72 per ciò che riguarda la realizzazione di titoli depositati. In tutti gli altri casi il pagamento — ossia la realizzazione dei diritti doganali — avviene nelle vie della procedura esecutiva ordinaria.

L'art. 121 fissa delle disposizioni speciali che sono in parte già riservate nella stessa legge federale sull'esecuzione. Così: la prescrizione secondo la quale l'esecuzione in via di pignoramento o di realizzazione del pegno sarà adottata anche in confronto dei debitori contro i quali potrebbe essere iniziata la procedura fallimentare altro non è se non un caso speciale di applicazione del principio istituito nell'art. 43 della legge sull'esecuzione. Per converso, il disposto secondo cui in caso di fallimento del debitore l'amministrazione delle dogane partecipa senza pregiudizio de' suoi diritti sul pegno doganale alla liquidazione della massa fallimentare, significa una deroga alle prescrizioni legali ordinarie in tema di esecuzione. Giusta l'art. 198 della legge federale sull'esecuzione e sul fallimento i beni su cui gravano diritti di pegno sono compresi nella massa fallimentare, salvo il diritto di prelazione dei creditori pignoratizi. Il pegno doganale invece viene sempre realizzato in conformità della legge del 1849, anche se il debitore è dichiarato in fallimento. Se il ricavo della realizzazione supera il credito dell'amministrazione delle dogane, questa deve versare l'eccedenza alla massa; se invece il credito non è coperto dalla realizzazione, l'amministrazione delle dogane può insinuare il residuo importo nel fallimento.

Per conseguire la realizzazione di un credito doganale divenuto esigibile, il disegno conferisce all'amministrazione, analogamente a quanto prescrive l'art. 113, cp. 3°, del decreto sull'imposta di guerra, il privilegio di dichiarare, senza previa azione esecutiva, la sua partecipazione al pignoramento ottenuto da un terzo in confronto del debitore.

Gli art. 122 a 124 contengono le disposizioni riferentisi al *diritto di pegno doganale*. Sotto vari aspetti esse vanno oltre quelle relative al diritto di pegno della Confederazione contenute nella legge del 30 giugno 1849. Giusta l'art. 122, cp. 1°, «la Confederazione ha il diritto di pegno (diritto di pegno doganale) sulle merci soggette ai diritti doganali, come pure sugli oggetti che hanno servito a compiere un'infrazione delle prescrizioni che gli agenti doganali sono incaricati di far osservare». La legge del 1849 invece prevede il diritto di pegno soltanto sulle cose che hanno formato oggetto di una contravvenzione o servito a commetterla. Il disegno ha dunque esteso il diritto di pegno anche ai casi in cui non fu commessa alcuna infrazione. Inoltre, il pegno doganale garantisce non solo le multe e le spese, come prevede la legge del 1849, ma eziandio — a' sensi del *capoverso 2° dell'art. 122* — *tutti i crediti* che possono derivare dai rapporti fra il contribuente e l'amministrazione delle dogane. Il disegno istituisce di tal guisa la garanzia reale della merce per tutti i crediti doganali.

L'ordine nel quale i crediti garantiti dal pegno doganale furono classificati nel capoverso 2° dell'art. 122 poggia sopra considerazioni di natura amministrativa.

A' termini dell'art. 884, cp. 1°, del Codice civile, una cosa mobile può essere di regola costituita in pegno soltanto col trasferimento del pegno al creditore pignoratizio. Quest'ordinamento sarebbe insufficiente per l'amministrazione delle dogane, attesochè molto spesso, nel traffico ferroviario, p. es., ordinariamente non entra in possesso degli oggetti. Perciò l'art. 123, cp. 1°, prevede che il sequestro potrà effettuarsi *non solo mediante presa di possesso della cosa, ma anche diffidando il detentore a non disporne*. Questa disposizione costituisce un completamento della legge del 1849, completamento che nella pratica si è rivelato necessario.

L'art. 122, cp. 3°, dichiara che il diritto di pegno doganale ha la precedenza *su tutti gli altri diritti reali che po-*

tessero essere vantati sulla cosa che forma il pegno. L'art. 21 della legge del 1849 contiene la stessa disposizione sotto una veste alquanto diversa. La sua stretta applicazione potrebbe però in certi casi rivelarsi come troppo rigorosa. Perciò già l'art. 21 della legge del 1849 prevede, per ragioni d'equità, un'eccezione, sottraendo al diritto di pegno gli oggetti appartenenti ad un terzo estraneo alla contravvenzione quando il proprietario possa provare che gli oggetti stessi sono stati portati via contro il suo volere ed in modo illecito per commettere la contravvenzione. L'art. 124 del disegno conserva espressamente nel capoverso 2° questa eccezione che deroga al principio generale sancito nel capoverso 3° dell'art. 122. Coll'estensione che dà al diritto di pegno doganale, il disegno crea ancora un'altra eccezione a *favore del terzo proprietario* della cosa che costituisce il pegno, prevedendo che egli può opporsi alla realizzazione anche quando al momento in cui è entrato in possesso della cosa ignorava che non era stato adempiuto l'obbligo del pagamento del dazio.

Come fu già detto nel Capo terzo, il diritto di pegno doganale trova la sua sanzione in ciò che l'art. 78 del disegno ha istituito la particolare fattispecie penale della *sottrazione del pegno doganale*. Viceversa, i diritti del detentore dell'oggetto sul quale l'amministrazione fa valere il suo diritto di pegno sono salvaguardati, poichè egli può elevare *ricorso di diritto* contro un sequestro o una realizzazione che stimi ingiustificati (art. 123, cp. 2°, e art. 124, cp. 3°). Il disegno prevede inoltre che la cosa sequestrata può essere liberata verso prestazione di una garanzia.

Art. 125 e 126. Al fine di garantire i crediti doganali, il disegno — in concordanza cogli art. 114 e 115 del decreto sull'imposta di guerra e con gli art. 38 e 39 del decreto concernente l'imposta sui profitti di guerra — prevede la *domanda di garanzia*, risp. l'ordine di prestarla. L'effetto di tale ordine è duplice. Esso è innanzitutto equiparato ad una *sentenza giudiziaria* nel senso dell'art. 80 della legge sull'esecuzione e vale quindi come titolo definitivo per ottenere il rigetto dell'opposizione (art. 125, cp. 1° del disegno), — ma costituisce inoltre una *causa di sequestro* a' sensi dell'art. 271 della precitata legge e vale come un *decreto di sequestro* (art. 126, cp. 1°, del disegno). Si è inserita questa disposizione nel disegno per la ragione che si ritenne che il sequestro, il quale fu istituito dalla legislazione ordinaria in tema d'esecuzione per debiti al fine d'impedire che l'oggetto sparisse o che il suo valore

venisse diminuito prima dell'inizio dell'esecuzione, fosse insufficiente a garantire i crediti doganali.

Gli *art. 127 e 128* regolano due questioni connesse: da un lato, la *restituzione del dazio*, d'ufficio od a richiesta, e dall'altro la *riscossione posticipata del dazio*. La vigente legge non contiene veruna disposizione al riguardo, ma nel corso degli anni il bisogno di disciplinare questa materia in una nuova legge si è fatto sentire. Questa regolamentazione deroga intenzionalmente al principio della cosa giudicata.

Il *capoverso 1° dell'art. 127* dichiara anzitutto che se procedendo alla revisione delle scritturazioni inerenti alle spedizioni doganali sono constatati errori ai danni del contribuente, le somme indebitamente riscosse gli saranno rimborsate d'ufficio. Siffatti errori saranno di regola constatati all'atto dell'esame ufficiale dei documenti. Quest'obbligo imposto all'amministrazione costituisce verso il contribuente *un favore che va oltre la consuetudine*. Il decreto sull'imposta di guerra, p. es., conosce bensì il rimborso dell'imposta a richiesta (*art. 118*), ma non prevede il rimborso d'ufficio.

L'*art. 127, cp. 2°*, apre al contribuente la via del ricorso per la *restituzione di una tassa pagata*. Anche questa disposizione è molto favorevole al contribuente. Il diritto tributario ordinario ammette una restituzione soltanto riguardo ad imposte in tutto o in parte *indebitamente* pagate, e dichiara che ogni imposta divenuta definitiva è dovuta (ved. decreto sulla imposta di guerra, *art. 118*). Per converso, il disegno richiede solo la produzione della prova, entro il termine di ricorso, del pagamento di un importo non dovuto. Se la domanda di restituzione si basa sopra un errore di calcolo, il termine per la presentazione del ricorso è prorogato fino ad un anno.

Alla restituzione del dazio fa riscontro la *riscossione posticipata* del dazio qual'è regolata dall'*art. 128* del disegno. All'amministrazione è fissato in tutti i casi il termine di un anno dal giorno della spedizione doganale o della determinazione della tassa per far valere il suo diritto alla riscossione.

L'*art. 129* stabilisce le condizioni alle quali il dazio può essere in tutto o in parte *condonato*. Anche su questo punto la vigente legge non contiene alcuna disposizione. La lacuna fu sentita assai sovente e dalla pratica parzialmente già colmata. Il disegno ha ora la base legale necessaria all'uopo. La relativa regolamentazione corrisponde a quella già in vigore negli altri Stati.

CAPO SESTO.

Organizzazione.

Come fu già detto, *l'organizzazione dell'amministrazione delle dogane* è regolata dalla legge del 4 novembre 1910, che sostituisce parzialmente il Titolo sesto della legge sulle dogane del 1893. Durante le deliberazioni sulla legge d'organizzazione del 1910 il relatore della Commissione del Consiglio nazionale si esprime come segue:

« Sarebbe stato più giusto di regolare l'organizzazione dell'amministrazione delle dogane ancora nell'ambito della legge stessa sulle dogane e di riformare quest'ultima in modo esatto e completo. Si sarebbero allora avute soltanto la legge federale sulle dogane e quella sulla tariffa doganale ».

Il Consiglio federale si sforza di dar seguito a tale suggerimento. Esso non reputa quindi opportuno di consacrare una legge speciale alla organizzazione dell'amministrazione delle dogane, tanto più che questa — come appare incontestabilmente dall'attuale disegno — è inseparabilmente connessa colla legislazione doganale. Tutto ciò che si riferisce alle dogane sarà dunque regolato da due leggi.

Siccome però non s'intende regolare nuovamente nel Capo sesto del disegno insieme coll'organizzazione dell'amministrazione delle dogane anche gli *stipendi e le condizioni di servizio dei funzionari*, ma attuare piuttosto la regolamentazione stessa con la legge sugli stipendi comuni a tutti i rami della amministrazione federale, finchè quest'ultima sia stata adottata devono rimanere in vigore le disposizioni della legge d'organizzazione del 1910 che concernono gli stipendi e le condizioni di servizio dei funzionari.

L'amministrazione delle dogane è l'organo che coopera all'esecuzione di tutte le leggi fiscali o di polizia della Confederazione, ogniquale volta si tratti di traffico a traverso la frontiera nazionale. Questo mandato, che complica essenzialmente la sua attività, le imprime il carattere di una *polizia federale*.

Rimandiamo in proposito all'enumerazione — fatta all'art. 59 del disegno — delle leggi e dei decreti fiscali o di polizia della Confederazione alla cui esecuzione gli agenti della dogana devono cooperare.

Proseguiremo i nostri sforzi al fine di ridurre il personale, nonostante i nuovi compiti che gli saranno imposti e invigileremo segnatamente a che i lavori importanti vengano affidati ad agenti specialmente idonei, le cui forze dovranno essere appieno utilizzate.

Il seguente specchio informa circa l'effettivo del personale dell'amministrazione delle dogane:

Effettivo del personale dell'amministrazione delle dogane negli anni									
	1907	1908	1909	1910	1911	1912	1913	1914	1915
funzionari . . .	786	814	840	853	856	858	866	867	838
impiegati . . .	431	444	456	464	470	482	492	492	499
guardie di confine	976	994	1013	1023	1028	1033	1040	1038	1012
Totale	2193	2252	2309	2340	2354	2373	2398	2397	2349

Effettivo del personale dell'amministrazione delle dogane negli anni								
	1916	1917	1918	1919	1920	1921	1922	1923
funzionari . . .	828	814	787	803	835	789	769	763
impiegati . . .	491	480	482	526	591	511	511	527
guardie di confine	1000	1032	1073	1460	1626	1609	1594	1577
Totale	2319	2326	2342	2789	3052	2909	2874	2867

L'anno 1920 segna il massimo effettivo del personale, perchè il contrabbando d'esportazione, che pregiudicava gravemente il nostro paese, rese necessario dal 1918 in poi un forte aumento del corpo delle guardie di confine. Un confronto fra il 1907 e il 1923 mostra che oggi il numero dei funzionari è diminuito, ma aumentato è invece quello degli *impiegati* e delle *guardie di confine*. Questa diminuzione del numero di funzionari, nonostante il rilevante accrescimento dei compiti che loro incombono e l'introduzione della nuova tariffa d'uso, trova la sua spiegazione in ciò che i lavori non richiedenti speciali cognizioni tecniche sono attualmente eseguiti da impiegati e da un personale ausiliario meno retribuiti.

La lunghezza della nostra frontiera nazionale essendo di 1840 km circa, la vigilanza viene esercitata da un po' meno d'un uomo per ogni chilometro. Gli Stati limitrofi impiegano all'uopo più uomini per chilometro.

Ciò premesso, faremo notare che nell'elaborazione del disegno si ebbe cura di dare alle disposizioni concernenti l'organizzazione una forma per quanto possibile elastica, da un lato, per permettere all'amministrazione di adattarsi in

modo più razionale alle circostanze soventi mutevoli e, dall'altro, per evitare che la legge sulle dogane cada troppo rapidamente in disusuetudine.

L'idea fondamentale dell'organizzazione corrisponde all'odierno stato di cose. Il Dipartimento delle dogane, che ha alla sua testa lo stesso capo di quello delle finanze, gerisce tutti gli affari delle dogane sotto la vigilanza del Consiglio federale. Gli organi dell'amministrazione delle dogane sono — come finora —: la direzione generale, le direzioni di circondario e gli uffici doganali. La vigilanza del confine viene esercitata dal corpo delle guardie di confine, organizzato militarmente e posto sotto il comando della direzione generale delle dogane.

L'art. 138 prevede una nuova carica: quella d'*ispettore di circondario*, il quale sarà posto — occorrendo — alla testa di un determinato gruppo d'uffici di spedizione doganale e dipenderà dalla direzione del circondario in cui funziona. Questa nuova regolamentazione richiede che si chiarisca anzitutto il problema tendente ad assodare se le direzioni di circondario quali sono previste dall'art 134 del disegno rispondano ancora alle esigenze odierne.

Il problema fu sottoposto ad un esame approfondito e si esaminarono in particolare i seguenti tre punti:

- 1° La conservazione dell'attuale stato di cose (art. 15 della legge sulle dogane del 1893) è giustificata?
- 2° Si può ridurre il numero delle direzioni di circondario?
- 3° Si possono considerare come superflue, e quindi da sopprimere, le direzioni di circondario?

Notiamo al riguardo quanto segue:

Il personale delle direzioni di circondario contava negli anni 1911-1923.

<i>Basilea.</i>	1911	1923
funzionari	43	23
impiegati	6	11
<i>Sciaffusa.</i>		
funzionari	18	18
impiegati	4	4
<i>Coira.</i>		
funzionari	13	11
impiegati	2	3

<i>Lugano.</i>	1911	1923
funzionari	10	12
impiegati	2	3
<i>Losanna.</i>		
funzionari	12	11
impiegati	1	3
<i>Ginevra.</i>		
funzionari	20	16
impiegati	2	3
	133	118

Tranne alcune che vengono eseguite dagli uffici doganali interni, la maggior parte delle operazioni doganali avvengono naturalmente al *confine*. Occorre quindi che la *direzione generale delle dogane sia rappresentata al confine*. L'istanza, in parola (direzione di circondario), che conosce le circostanze locali e funge da organo di vigilanza sugli uffici doganali, può — secondo i casi — liquidare immediatamente le contestazioni od i reclami, rispondere a domande, eliminare perturbazioni del traffico, dare istruzioni agli uffici doganali, procedere ad ispezioni, invigilare in una parola tutto il servizio degli uffici doganali. Ond'è che nell'interesse stesso del traffico non vorremmo rinunciare a codesta istanza.

D'altro canto, per giungere ad un trattamento uniforme di tutti i contribuenti, fa d'uopo che le questioni relative alla tassazione delle merci siano definite da un *organo centrale*, vale a dire dalla direzione generale. La maggior parte dei lavori di statistica del commercio è già concentrata a Berna. Interamente eseguito è l'accentramento dei servizi di cassa e di contabilità; quella del servizio di revisione dei documenti è ora allo studio. In breve, *i lavori meramente amministrativi, la trattazione delle questioni di principio, la direzione generale dell'esercizio devono essere curati dall'autorità centrale, la vigilanza immediata degli uffici preposti all'esercizio dev'essere invece affidata per delegazione alle autorità di circondario*. Accentrando dati rami del servizio si diminuisce l'effettivo del personale delle direzioni di circondario, il quale diventa così libero e può essere impiegato per l'esercizio. L'accentramento a Berna consente una riduzione del personale, perchè certi lavori possono venir eseguiti a macchina e perchè il controllo dei documenti non è più esercitato

come finora da sei *revisorati* di circondario, ma da *uno solo*, il quale vi procede saltuariamente.

Nessuna ragione *d'ordine tecnico* si opporrebbe alla riduzione del numero delle direzioni di circondario. Non crediamo tuttavia di poter consigliare un siffatto provvedimento, imperocchè più il tratto di confine che si avrà da vigilare sarà limitato e più effettiva sarà anche la possibilità di vigilanza da parte dell'autorità di circondario. Inoltre, il ricorrente desidera sempre che l'istanza chiamata a pronunciare sia quanto più possibile vicina, la conoscenza delle circostanze locali potendo influenzarne la decisione. Se cionondimeno si avesse a decretare la riduzione del numero delle direzioni di circondario, bisognerebbe esaminare *come si debba farne il riparto*. Senza dilungarci oltre in proposito, ci limiteremo a ricordare i dibattiti che la questione ha suscitato nelle Camere federali allorchè vi venne trattata nel 1893. Ci permettiamo di precisare la nostra opinione al riguardo in questi termini:

Una *riduzione* del numero delle direzioni di circondario o la loro *soppressione* totale è *attuabile*. Essa non frutterebbe però un'economia apprezzabile e non sarebbe guari *raccomandabile* nell'interesse dell'amministrazione come neppure in quello della popolazione di confine e del commercio in genere. L'attuale ordinamento è ancora quello che meglio risponde alle circostanze, purchè certi lavori vengano accentrati per poter ridurre il numero dei funzionari delle direzioni di circondario. Siamo dunque d'avviso che convenga mantenere le attuali direzioni di circondario, riducendo al minimo l'effettivo del loro personale. Appare inoltre necessario di creare nei grandi centri di traffico — dove non si trova una direzione di circondario e dove sono istituiti più uffici doganali, per un settore relativamente piccolo di confine — un *organo di vigilanza* che dovrebbe essere munito delle occorrenti attribuzioni. La pratica insegnerà in quali luoghi siffatti organi possano riescire utili. La creazione di questi ispettorati circondariali non avrà tuttavia per conseguenza un aumento di personale, perocchè il servizio in parola sarà affidato ad un capo-ufficio, il quale accanto alle incombenze dell'ispettore può curare la direzione dell'ufficio doganale. Dei singoli articoli solo i seguenti danno luogo ad osservazioni:

Art. 139, cp. 5º. Il diritto all'alloggio personale gratuito previsto per i sott'ufficiali, gli appuntati e le guardie di confine nasce dal carattere militare della loro organizzazione.

L'art. 142 fa l'obbligo agli agenti della polizia cantonale, distrettuale o circondariale e comunale di assecondare le autorità doganali ove si tratti di constatare delle contravvenzioni alle prescrizioni doganali. Quest'obbligo può essere considerato come un'equa controprestazione per la cooperazione delle autorità doganali all'esecuzione delle leggi ed ordinanze cantonali. Il disegno prevede inoltre nell'art. 102 l'assegnazione di gratificazioni. E' soprattutto in vicinanza del confine doganale che si sarà obbligati a ricorrere all'assistenza dei precitati agenti di polizia.

L'art. 143 del disegno regola l'organizzazione e il funzionamento del *Consiglio delle dogane*, tenendo conto dei voti espressi dal commercio e dall'industria. Le funzioni del Consiglio delle dogane risultano dagli art. 22 e 110 del disegno.

CAPO SETTIMO.

Disposizioni finali e transitorie.

Questo Capo non dà luogo ad alcuna osservazione speciale.

Gradite i sensi della nostra più alta considerazione,

Berna, 4 gennaio 1924.

In nome del Consiglio federale svizzero,

Il Presidente della Confederazione :

CHUARD.

Il Cancelliere della Confederazione :

STEIGER.

Messaggio del Consiglio federale all'Assemblea federale concernente la revisione della legge federale 28 giugno 1893 sulle dogane. (Del 4 gennaio 1924.)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1924
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	06
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	1796
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.02.1924
Date	
Data	
Seite	101-150
Page	
Pagina	
Ref. No	10 148 038

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.
Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.
Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.