



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

Sul ricorso numero di registro generale 6029 del 2020, proposto dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli, in persona del Direttore *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12.

contro

la ditta L.L.C. Best Quality Food Trading, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

la signora Maria Antonia Minutolo, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Cannata', con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, n. 306/2020, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della signora Maria Antonia

Minutolo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 febbraio 2021 – svoltasi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, d.l. n. 137/2020, il consigliere Daniela Di Carlo;

Nessuno è presente per le parti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. La ditta Best Quality Food trading LLC, con ricorso proposto avanti il T.a.r. per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha chiesto condannarsi l'Agenzia delle dogane e dei monopoli al risarcimento del danno derivatole dal ritardo con il quale l'apposito Ufficio istituito presso il Porto di **Gioia Tauro** ha definito il procedimento finalizzato allo svincolo del container n. GLDU0449707, contenente varie tipologie di generi alimentari diretti a Dubai.

2. Più in particolare, il danno lamentato dalla ricorrente consiste nella spesa che la stessa ha dovuto affrontare per far sostare il container nel Porto di **Gioia Tauro**.

Mentre, infatti, i primi sette giorni di permanenza presso i terminal del porto sono gratuiti, i successivi (che nell'occasione sono stati pari, in totale, a quaranta giorni) sono stati a suo integrale carico per l'ammontare di €. 5.741,00.

Secondo la ricorrente, la responsabilità del pagamento della somma in oggetto dovrebbe gravare sull'Agenzia, perché la stessa sarebbe venuta colposamente meno all'obbligo di eseguire le analisi dei campioni delle merci entro il termine previsto dal comma 2-bis, dell'art. 5, del decreto legge n. 145/2013, convertito con modifiche dalla legge n. 9/2014, a mente del quale i procedimenti di competenza dell'Agenzia delle Dogane devono trovare conclusione entro poche ore o al massimo entro tre giorni nel caso

di controlli che richiedano accertamenti di natura tecnica, anche ove occorra il prelevamento di campioni.

3. Il T.a.r., con la sentenza impugnata di cui in epigrafe, ha accolto il ricorso, ravvisando la sussistenza degli elementi costitutivi dell'illecito aquiliano, e ha condannato l'Agenzia alla refusione in favore della ricorrente delle spese di lite liquidate in complessivi euro 1.000,00 oltre agli accessori di legge e alla restituzione del contributo unificato.

4. L'Agenzia delle dogane e dei monopoli ha appellato la sentenza, sostenendo:

4.1. *“Violazione e falsa applicazione degli articoli 68, 73 del Reg. CEE n. 2913/1992 e art. 248 comma 3 del Reg. CEE n. 2454/93, per aver il giudice erroneamente ritenuto applicabile il regime di cui agli artt. 5, comma 2 bis, l. 145/2013 convertita con modifiche nella L. 9/2014 - Error in iudicando - sussistenza di preminenti interessi pubblici meritevoli di tutela di cui alla L. 190/2012”.*

4.2. *“Violazione e falsa applicazione dell'art. 2043 c.c., per aver il giudice erroneamente ritenuto sussistente l'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave in capo all'Amministrazione procedente, richiesto ai fini della risarcibilità del danno da ritardo”.*

5. L'appellata si è costituita in resistenza, instando per la reiezione dell'appello.

6. Le parti hanno ulteriormente insistito sulle rispettive tesi difensive.

7. All'udienza pubblica del 4 febbraio 2021, svoltasi mediante collegamento da remoto, la causa è passata in decisione.

7.1. La causa è stata decisa all'esito della riconvocazione della camera di consiglio del successivo 9 febbraio, anch'essa svoltasi da remoto.

8. L'appello è fondato e va, pertanto, accolto.

9. La Sezione ritiene decisive, ai fini dell'accoglimento del gravame, le seguenti considerazioni.

10. L'azione risarcitoria è stata intrapresa sul presupposto dell'introduzione,

ad opera del legislatore in via di decretazione d'urgenza, della disposizione contenuta nell'art. 5, comma 2-bis del d.l. n. 145/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 9/2014, a mente del quale *“I procedimenti amministrativi facenti capo all'Agenzia delle dogane, (...) che si svolgono contestualmente alla presentazione della merce ai fini dell'espletamento delle formalità doganali, sono conclusi dalle amministrazioni competenti nel termine massimo di un'ora per il controllo documentale e di cinque ore per la visita delle merci. Nel caso di controllo che richieda accertamenti di natura tecnica, anche ove occorra il prelevamento di campioni, i tempi tecnici per conoscere i relativi esiti non possono superare i tre giorni. Del mancato rispetto delle disposizioni di cui al presente comma risponde il responsabile del procedimento amministrativo ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241”*.

11. Il decreto legge in parola contiene una variegata serie di previsioni volte a realizzare interventi urgenti per l'avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015.

12. Anche l'art. 5 cit. presenta un contenuto alquanto variegato, che spazia dalle misure volte a favorire l'internazionalizzazione delle imprese, la facilitazione dell'ingresso e del soggiorno in Italia per start-up innovative, a quelle volte a promuovere la ricerca e l'attività di studio.

13. In questo panorama, la previsione contenuta nel menzionato comma 2-bis è particolare, perché interviene nell'ambito di una materia, quella dei controlli doganali, attratti alla competenza regolamentare dell'Unione europea, in modo tale da garantire uniformità di disciplina, interpretazione e applicazione da parte degli Stati membri.

14. Attualmente è in vigore il Codice doganale dell'Unione (regolamento n. 952/2013, da ultimo integrato dal regolamento n. 2446/2015), mentre per la precedente disciplina occorre riferirsi ai regolamenti n. 2913/1992 (in

particolare, agli artt. 68 e 73) e n. 2454/1993 (in particolare, all'art. 248).

15. Nella sostanza, ai fini del decidere, i principi generali enucleati dal diritto europeo restano i medesimi e poggiano sull'auto-responsabilità degli operatori economici; sulla classificazione dei controlli in base al tipo di attività compiuta dagli Uffici doganali (si va dal semplice esame documentale, alla visita in loco, fino al prelievo di saggi e campioni da spedire in laboratorio); sulla sopportazione delle spese da parte degli operatori durante il tempo occorrente per effettuare i controlli; sulla ragionevolezza del termine di conclusione del procedimento di verifica.

16. Più nel dettaglio, l'art. 188 del Codice doganale prevede che, *“Per verificare l'esattezza delle indicazioni contenute in una dichiarazione in dogana che è stata accettata, le autorità doganali possono:*

- a) esaminare la dichiarazione e i documenti di accompagnamento;*
- b) chiedere al dichiarante di fornire altri documenti;*
- c) procedere alla visita delle merci;*
- d) prelevare campioni per l'analisi o per un controllo approfondito delle merci?”.*

Il successivo art. 189 prevede *“1. Il trasporto delle merci nel luogo in cui si deve procedere alla visita delle stesse e al prelievo di campioni e tutte le manipolazioni rese necessarie dalla visita o dal prelievo sono effettuati dal dichiarante o sotto la sua responsabilità. Le relative spese sono a carico del dichiarante.*

2. Il dichiarante ha il diritto di assistere o di farsi rappresentare alla visita delle merci e al prelievo di campioni. Qualora ne abbiano ragionevolmente motivo, le autorità doganali possono esigere che il dichiarante assista o si faccia rappresentare alla visita delle merci o al prelievo di campioni o che fornisca loro l'assistenza necessaria per facilitare tale visita o prelievo.

3. Se effettuato a norma delle disposizioni vigenti, il prelievo di campioni non dà luogo ad alcun risarcimento da parte delle autorità doganali, ma le spese inerenti all'analisi o al controllo dei campioni sono a loro carico”.

Infine, l'art. 194 prevede *“1. Quando sono soddisfatte le condizioni per il vincolo*

delle merci al regime in questione e sempre che siano state applicate le eventuali restrizioni e le merci non formino oggetto di divieti, le autorità doganali procedono allo svincolo delle stesse non appena le indicazioni contenute nella dichiarazione in dogana sono state verificate oppure accettate senza verifica.

Il primo comma si applica anche quando la verifica di cui all'articolo 188 non può essere ultimata entro un termine ragionevole e la presenza delle merci ai fini della verifica non è più necessaria.

2. Tutte le merci oggetto della medesima dichiarazione sono svincolate in un'unica volta.

Ai fini del primo comma, quando una dichiarazione in dogana riguarda merci che rientrano in due o più articoli, si considera che le indicazioni relative alle merci che rientrano in ciascun articolo costituiscano una dichiarazione separata.”.

17. Con disposizioni sostanzialmente analoghe, anche l'art. 68 dell'abrogato regolamento n. 2913/1992 prevedeva che, ai fini del controllo delle dichiarazioni, l'autorità doganale procedesse alla verifica documentale, alla visita delle merci e, ove occorresse, ad un prelievo di campioni per analisi o per un controllo approfondito.

Infine, anche il successivo art. 74 del medesimo regolamento prevedeva che, quando fossero state soddisfatte le condizioni per il vincolo delle merci al regime considerato e sempreché le medesime non avessero formato oggetto di divieti o restrizioni, l'autorità doganale concedeva lo svincolo non appena le indicazioni contenute nella dichiarazione fossero state verificate oppure accettate senza verifica. Lo stesso avveniva quando la verifica non poteva essere ultimata in termini ragionevoli e la presenza delle merci in vista di questa verifica non fosse più necessaria.

18. In altre parole, si vuole significare che il diritto europeo dei controlli doganali poggiava e poggia tuttora su una clausola generale aperta, ispirata ai criteri di ragionevolezza, proporzionalità e adeguatezza del tempo necessario per effettuare il controllo.

Più nel dettaglio, quando tale controllo assume i connotati del prelievo di

campioni e saggi, non esaurendosi nella lettura dei documenti o nella visita delle merci in loco, occorre fare riferimento ad una nozione più elastica di “tempo utile” per definire il procedimento, nel senso di “tempo ragionevole”, perché l’attività susseguente rispetto al prelievo è rimessa alla tempistica di soggetti diversi dagli organi doganali preposti, ovverossia i laboratori che eseguono i test.

19. Nel caso all’esame, il tempo necessario per effettuare i test di laboratorio si è consumato in circa quaranta giorni, durante i quali l’Amministrazione delle dogane e dei monopoli ha dimostrato con dovizia di particolari che la propria attività di trasmissione, ricevimento e ritrasmissione dei dati è sempre stata ispirata al principio della massima sollecitudine possibile, e che il tempo è stato reso necessario proprio dalla complessità degli accertamenti tecnici rimessi al competente laboratorio.

20. Ciò stando le cose, la Sezione ritiene che il primo giudice abbia errato:

a) sia nel ravvisare in capo all’Amministrazione un comportamento di colpevole inerzia o ritardo, perché l’Amministrazione medesima ha fatto tutto quanto possibile per portare a conclusione in tempi “ragionevoli” il procedimento di verifica, secondo quanto previsto dallo stesso legislatore europeo in modo uniforme per tutti gli Stati membri;

b) sia nel negare qualsivoglia valenza, anche di natura interpretativa, alla previsione contenuta nel comma 3, dell’art. 20 del d.lgs. n. 169/2016, a mente del quale “3. *Le amministrazioni che a qualsiasi titolo effettuano controlli sulle merci presentate in dogana concludono i rispettivi procedimenti di competenza entro il termine di un'ora per il controllo documentale e di cinque ore per il controllo fisico delle merci. I suddetti termini decorrono dal momento in cui le amministrazioni dispongono di tutti gli elementi informativi e sono soddisfatte le condizioni previste dalla normativa vigente per l'effettuazione dei controlli. Quando i controlli richiedono accertamenti di natura tecnica o prelievamento di campioni si applicano i termini di esecuzione stabiliti dalla normativa dell'Unione europea o dai protocolli di settore*”.

21. A quest'ultimo proposito, seppure è vero - come rilevato il giudice di primo grado - che la disposizione in questione è entrata in vigore successivamente ai fatti per i quali è causa, è pure vero che il legislatore interno è ritornato a disciplinare la complessa materia dei controlli doganali in senso più conforme (e uniforme) ai principi europei, abrogando la precedente previsione che introduceva limiti temporali così stringenti da non potere in pratica mai essere osservati.

22. In altre parole, è tornato ad essere principio giuridico acclarato quello secondo cui - al di là dei tipici casi in cui la verifica si risolve nel controllo documentale (che si deve concludere al massimo entro un'ora) e nella visita fisica e contestuale delle merci (per la quale sono previste cinque ore) - l'accertamento di natura tecnica che implica il campionamento della merce è disciplinato dalla normativa dell'Unione europea e dai protocolli di settore, ovvero dal principio del tempo ragionevole, a garanzia della effettiva praticabilità della verifica.

23. Pertanto, tenuto conto degli specifici accadimenti avvenuti tra le parti, della tempistica osservata e della sostanziale impossibilità da parte dell'Amministrazione delle dogane di potere portare a conclusione il procedimento di verifica secondo le precedenti previsioni normative, oggi non più in vigore, deve escludersi la sussistenza dell'elemento soggettivo dell'illecito in capo all'Amministrazione medesima, non potendole essere rimproverata e, dunque, addebitata, una responsabilità che all'attualità lo Stato nemmeno prevede più con le nuove e vigenti disposizioni.

24. In definitiva, per le considerazioni appena esposte, l'appello va accolto e, in riforma dell'impugnata sentenza, va respinto il ricorso di primo grado.

25. Le spese del doppio grado sono integralmente compensate tra le parti per la novità della questione trattata, mentre il pagamento del contributo del doppio grado va posto in via definitiva a carico dell'originaria parte ricorrente.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Quarta, definitivamente pronunciando sull'appello n. 6029/2020, come in epigrafe proposto:

- a) accoglie l'appello e, in riforma dell'impugnata sentenza, respinge il ricorso di primo grado;
- b) compensa tra le parti le spese del doppio grado di giudizio e pone il pagamento del contributo del doppio grado in via definitiva a carico dell'originaria parte ricorrente.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 4 febbraio 2021 e 9 febbraio 2021, svoltesi mediante collegamento da remoto ai sensi dell'art. 25, d.l. n. 137/2020, con l'intervento dei magistrati:

Luigi Maruotti, Presidente

Oberdan Forlenza, Consigliere

Daniela Di Carlo, Consigliere, Estensore

Francesco Gambato Spisani, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

L'ESTENSORE

Daniela Di Carlo

IL PRESIDENTE

Luigi Maruotti

IL SEGRETARIO