



Corte I
A-2773/2014

Sentenza del 3 dicembre 2014

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Maurizio Greppi, Marie-Chantal May Canellas, cancelliere Manuel Borla.

Parti

A. _____,
...,
ricorrente,

contro

Dipartimento federale delle finanze DFF,
Servizio giuridico, Bundesgasse 3, 3003 Bern,
autorità inferiore.

Oggetto

Domanda di risarcimento danni.

Fatti:**A.**

La società B. _____ SA (in seguito Società), la cui ragione sociale è stata modificata il 15 maggio 2014 in C. _____ SA (cfr. estratto del registro di commercio del Cantone Ticino), ha versato ai suoi azionisti A. _____ e D. _____ nel corso dei periodi fiscali 2003, 2004 e 2005 prestazioni valutabili in denaro per un importo complessivo di 259'888 franchi. Esse non sono state registrate nella contabilità societaria e nemmeno dichiarate all'Amministrazione federale delle contribuzioni (in seguito AFC). Conseguentemente l'imposta preventiva dovuta (recupero d'imposta), di 29'750 franchi per il 2003, di 29'750 franchi per il 2004 e di 31'500 franchi per il 2005 non è stata versata dalla Società, se non – dopo controlli effettuati dalle autorità federali – il 21 settembre 2011 (cfr. incarto autorità inferiore).

B.

Con decreto penale del 23 agosto 2013 l'AFC ha condannato A. _____ – che all'epoca dei fatti ricopriva il ruolo di amministratore delegato della Società con firma individuale – per il reato di sottrazione intenzionale dell'imposta preventiva per l'esercizio contabile 2005, essendo la sottrazione d'imposta per l'esercizio 2003 e 2004 già prescritta e al pagamento della multa per 7'500 franchi. L'interessato non ha inoltrato opposizione ed anzi vi ha dato seguito con i pagamenti della sanzione comminata e delle spese di procedura.

C.

Con scritto del 25 settembre 2012 [recte 2013] A. _____ ha inoltrato all'On. Consigliera federale E. _____ una segnalazione ai fini della vigilanza sull'operato di due funzionari dell'AFC, attivi nella procedura terminata con il decreto penale sopra menzionato. L'interessato ha postulato altresì la restituzione degli importi di 47'900 franchi e di 7'850 franchi corrisposti a titolo di sanzione pecuniaria dalla Società e da egli stesso. Infine l'interessato ha pure chiesto la restituzione della "multa per 25'500 franchi come da verbale di audizione personale del 9 settembre 2011".

D.

Con scritto del 9 ottobre 2012 [recte 2013] l'interessato, per quanto più interessa al procedimento in essere, ha richiesto la restituzione di 91'000 franchi pagati dalla Società a titolo di ricupero d'imposta non corrisposta.

E.

Il 9 dicembre 2013 il Dipartimento federale delle finanze (in seguito DFF) ha comunicato ad A. _____ di prendere atto della richiesta di rimborso per un importo complessivo di 81'250 franchi corrispondente all'ammontare delle multe comminate ad egli ed alla Società, come pure della richiesta di un risarcimento danni dell'ordine di 300'000/400'000 franchi, chiedendo però di completare l'istanza, segnatamente di quantificare il danno subito nonché di fornire le relative prove.

F.

Con risposta del 10 gennaio 2014 A. _____ ha ribadito la richiesta del rimborso di 91'000 franchi corrisposto a titolo di recupero di imposta preventiva, senza peraltro allegare alcuna documentazione a comprova del danno subito e circa l'agire, a suo dire illecito, dei funzionari coinvolti.

Il 14 febbraio 2014 il DFF ha inoltre comunicato all'interessato di non poter dare seguito alla richiesta di segnalazione ai fini della vigilanza sull'operato dei due funzionari dell'AFC, nella misura in cui era assente qualsiasi elemento giustificante l'apertura di un procedimento disciplinare.

G.

Con decisione del 23 aprile 2014 il DFF ha respinto la domanda di risarcimento, evidenziando che la multa comminata pari a 7'500 franchi trova fondamento in una decisione cresciuta in giudicato, come pure che il recupero d'imposta risulta essere una riscossione a posteriori di imposte dovute e non costituisce in alcun modo un danno per l'interessato.

H.

Con ricorso del 19 maggio 2014 A. _____ ha interposto ricorso al Tribunale amministrativo federale (in seguito TAF o il Tribunale) contro la decisione del DFF come pure contro "tutta la procedura adottata nei [suoi] confronti", postulando l'annullamento della decisione impugnata con conseguente risarcimento danni e rimborso degli importi pagati a titolo di sanzione pecuniaria – sia da parte della Società che da parte sua –, nel quadro della procedura penale amministrativa per sottrazione d'imposta conclusasi con decreto penale del 23 agosto 2013. Nell'atto ricorsuale, il ricorrente ripercorre la propria attività professionale e gli accadimenti avvenuti dal 2002 al 2006. In particolare, l'interessato egli rileva come "tutte le infrazioni sono state commesse dall'allora amministratore unico [societario]" e come egli fosse unicamente

amministratore delegato "con esclusive competenze nell'ambito della consulenza ed amministrazione di averi di clienti" (pag. 4). Ulteriori allegazioni ed argomentazioni saranno, per quanto determinanti ai fini del ricorso, riprese nei considerandi in diritto.

I.

Con osservazioni del 13 giugno 2014 l'autorità inferiore si è riconfermata nelle proprie considerazioni esposte nella decisione impugnata, rinunciando a prendere posizione sull'allegato ricorsuale, che a dire del DFF ribadisce la fattispecie a fondamento della richiesta di risarcimento.

J.

Con osservazioni finali del 17 agosto 2014 il ricorrente si è riconfermato nelle proprie allegazioni di causa specificando che l'oggetto della vertenza "non è semplicemente una domanda di risarcimento danni bensì la richiesta di annullamento delle multe esorbitanti alla società e [ad egli stesso]" come pure il rimborso del recupero d'imposta dovuta (cfr. ricorso, pag. 2).

Il 19 agosto seguente A._____ ha trasmesso un complemento alle proprie osservazioni finali, che per quanto di interesse per la causa sarà ripreso nei considerandi in diritto che seguono.

Diritto:

1.

1.1 Fatta eccezione delle decisioni previste all'art. 32 della Legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), il TAF, in virtù dell'art. 31 LTAF, giudica i ricorsi contro le decisioni ai sensi dell'art. 5 della Legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021) prese dalle autorità menzionate all'art. 33 LTAF.

1.2 L'atto impugnato costituisce una decisione ai sensi dell'art. 5 PA, emessa dal DFF, che è un'autorità ai sensi dell'art. 33 lett. d LTAF.

1.3 In quanto destinatario della decisione impugnata, che rigetta la sua domanda di risarcimento, il ricorrente è toccato dalla decisione impugnata e vanta un interesse degno di protezione all'annullamento o alla

modificazione della stessa (art. 48 PA). Egli è pertanto legittimato ad aggravarsi contro di essa.

1.4 I requisiti relativi ai termini di ricorso (art. 50 PA) sono soddisfatti. Per quanto concerne la forma ed il contenuto (art. 51 e 52 PA), invece, l'atto di ricorso nonché vari scritti del ricorrente contengono certe incoerenze – le pretese di risarcimento ammontano più volte a totali differenti – e l'argomentazione adotta poco si confronta con la decisione impugnata, spiegando, almeno sommariamente, in che essa violerebbe la legge. Trattandosi però di un ricorso inoltrato da un laico, lo scrivente Tribunale non sarà troppo esigente ed entrerà nel merito.

2.

Con ricorso al TAF, possono essere invocati la violazione del diritto federale, l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art. 49 PA). Il TAF non è vincolato né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (MOOR/POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, *Les actes administratifs et leur contrôle*, 3^a ed., Berna 2011, pag. 300). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati. L'autorità competente procede infatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure sollevate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF 122 V 157, consid. 1a; DTF 121 V 204, consid. 6c; sentenze del Tribunale amministrativo federale, del 29 settembre 2009, nella causa A-5881/2007, consid. 1.2 e del 19 luglio 2010 nella causa A-344/2009, consid. 2.2 e riferimenti citati).

3.

Il presente litigio concerne un'azione di responsabilità introdotta dal ricorrente contro la Confederazione. Egli rimprovera al DFF di avere respinto la richiesta di risarcimento di importi da lui pagati a titolo di multa e recupero di imposta nell'ambito delle procedure condotte in esito alla distribuzione dissimulata di utili in seno alla gestione della società B._____ SA. Chiede dunque, seppur non si tratti sempre delle stesse somme, il risarcimento del danno secondo lui raffigurato dalla totalità di quello che lui ha pagato, più altre poste non meglio precisate.

Con riferimento alle "multe esorbitanti" addossate alla società, così come indicato nelle osservazioni finali (cfr. consid. Di fatto qui sopra J.) il Tribunale ritiene che detta conclusione è irricevibile nella misura in cui le decisioni emanate dall'amministrazione fiscale, da tempo sono cresciute in

giudicato. Infatti giusta l'art. 12 della legge federale sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (Legge sulla responsabilità, LResp, RS170.32), la legittimità di provvedimenti, decisioni e sentenze cresciuti in giudicato non può essere riesaminata in un procedimento per responsabilità. L'azione in responsabilità mira in effetti alla riparazione di un danno subito e non all'annullamento di decisioni; di conseguenza, anche invocando irregolarità nella condotta di procedure – vizi che fonderebbero a mente del ricorrente la responsabilità dello Stato – un amministrato non può tentare di impugnare delle decisioni cresciute in giudicato. Vi sono eccezioni al principio qui appena esposto, le quali, però non possono trovare applicazione (cfr. anche qui seguito, consid. 6.2).

4.

Giusta l'art. 3 cpv. 1 LResp la Confederazione risponde del danno cagionato illecitamente a terzi da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni, senza riguardo alla colpa del funzionario. All'ente pubblico incombe quindi una responsabilità primaria, esclusiva e causale: in altri termini la Confederazione risponde in prima persona ad esclusione del funzionario responsabile e senza che occorra individuare il funzionario stesso e provare una sua colpa. L'attore, per contro, deve dimostrare l'esistenza di un atto illecito, di un danno e del rapporto di causalità tra il comportamento illecito e il danno (DTF 106 Ib 361 consid. 2b e riferimenti; DTF 106 Ib 354 consid. 2b p. 360 s.; sentenze del Tribunale federale 2A.511/2005 del 16 febbraio 2009 consid. 5.1 e 2C_518/2008 del 15 ottobre 2008 consid. 2.1). Tali presupposti devono essere ottemperati cumulativamente (cfr. a titolo esemplificativo la sentenza 2C_518/2008 del 15 ottobre 2008 consid. 2.4; 118 Ib 473 consid. 25 p. 485).

4.1 La prima condizione a fondamento della responsabilità dello Stato è dunque l'esistenza di un danno subito da una persona fisica o giuridica. Tale danno può essere corporale, materiale o (puramente) finanziario. Se il danno è corporale o materiale, il risarcimento è determinato sulla base delle spese occorse per sanare tale evento dannoso, in altre parole il danno corrisponde alla differenza tra il patrimonio prima dell'evento dannoso e il patrimonio dopo lo stesso; si parla dunque di metodo differenziale (DTF 129/2003 III 331 ss; TOBIAS JAAG, *Le système du droit de la responsabilité de l'Etat*, pag. 23 in: FAVRE/MARTENET/POLTIER, *La responsabilité de l'Etat*, Ginevra/Zurigo/Basilea 2012).

4.2 L'atto illecito presuppone la violazione di un bene giuridicamente protetto, sia che si tratti della violazione di un diritto assoluto della parte

lesa ("Erfolgsunrecht"), oppure di un mero danno patrimoniale causato mediante violazione di una norma di diritto, il cui scopo consiste nel proteggere da tale tipo di danno ("Verhaltensunrecht"; DTF 123 II 581 consid. 4c con rinvii; JOST GROSS, Schweizerisches Staatshaftungsrecht, 2^a ed., Berna 2001, pag. 188). A seconda delle circostanze, un eccesso o un abuso del potere di apprezzamento conferito dalla legge può configurare tale requisito (DTF 132 II 305 consi, 4.1 pag. 317; sentenza 2C_852/2011 del 10 gennaio 2012 consid. 4.3.1). In presenza di una lesione ad un diritto assoluto la giurisprudenza ha pure considerato quale illecita la violazione di principi generali del diritto, quali ad esempio l'obbligo per colui che crea una situazione di pericolo, di prendere le misure atte ad evitare il sopraggiungere del danno. Anche un'omissione può costituire il presupposto di illiceità, a condizione che esisteva, in un determinato momento, una norma di legge che sanzionava esplicitamente l'omissione commessa o che imponeva allo Stato di adottare nei confronti del danneggiato la misura omessa; in altre parole lo Stato ha ricoperto la posizione di garante nei confronti del terzo e le prescrizioni che determinano la natura e l'estensione di tale obbligo sono state violate (cfr. DTF 132 II 305 consid. 4.1 pag. 317; sentenza del Tribunale federale 2C_834/2009 del 19 ottobre 2010 consid. 2.2). Va infine rilevato che secondo la giurisprudenza del Tribunale federale, una qualsiasi violazione di un dovere di servizio non equivale a un atto illecito che provoca una responsabilità; ciò è il caso unicamente quando è violato un dovere di servizio essenziale all'esercizio del potere di una carica pubblica (cfr. sentenza non pubblicata 2C.4/2000, consid. 5; DTF 123 II 582 consid. 4d/dd; DTF 118 Ib 163, con i rinvii citati).

4.3 Infine deve esistere un rapporto di causalità tra l'atto e il danno. Il ricorrente per contro non deve comprovare l'esistenza di alcuna colpa da parte del funzionario.

5.

5.1 Nel proprio atto ricorsuale, il ricorrente ha indicato che le richieste di risarcimento trovano il loro fondamento nell'agire illecito dei funzionari allora attivi nella procedura penale amministrativa con la quale l'AFC lo ha condannato per sottrazione d'imposta, commessa nell'ambito dell'amministrazione della società B. _____ SA durante gli esercizi 2003, 2004 e 2005. Come già menzionato qui sopra (cfr. prec. consid. di fatto J. e di diritto 3.), il ricorrente ha infine postulato – in sede di osservazioni finali – l'annullamento e il conseguente ritorno delle multe comminate dall'AFC, a lui e alla Società, conseguentemente al procedimento menzionato.

5.2 L'autorità inferiore – nella decisione impugnata come pure nelle proprie osservazioni – si è limitata a rilevare come le condizioni cumulative poste a fondamento della responsabilità della Confederazione conseguentemente al danno cagionato da un funzionario nell'esercizio delle proprie funzioni siano assenti, nonché a sottolineare che la legittimità dei provvedimenti di una decisione cresciuta in giudicato non può essere riesaminata in un procedimento per responsabilità.

5.3 Per quanto concerne la prima condizione cumulativa di cui sopra (cfr. prec. consid. 4.1 circa l'esistenza del danno), lo scrivente Tribunale rileva anzitutto che il ricorrente mai ha quantificato in modo dettagliato il presunto danno patrimoniale subito; in effetti le somme reclamate mutano e la posta corrispondente di danno non viene precisata adeguatamente.

5.4 Con riferimento alla seconda condizione cumulativa di cui sopra (cfr. prec. consid. 4.2), il ricorrente ritiene illecito l'agire dei funzionari dell'AFC nel procedimento penale amministrativo conclusosi con il decreto penale del 23 agosto 2013.

In proposito, il TAF rileva che – sebbene pure sollecitato dall'autorità di prima istanza (cfr. scritto del 9 dicembre 2013) – mai il ricorrente ha indicato in modo preciso in cosa il comportamento dei funzionari avrebbe configurato l'illiceità; egli si è limitato a sostenere, in modo peraltro confuso, di non aver avuto la facoltà di presentare la fattispecie (cfr. pagina 2 del ricorso dove il ricorrente invoca "fatti che avrei voluto portare davanti a un giudice per poterli serenamente valutare [...]), di avere subito l'"approccio arrogante e intimidatorio [di un funzionario]" (ibid.), come pure di non avere avuto accesso a tutta la documentazione procedurale (ibid. pag. 3); il ricorrente invoca in effetti che "mi hanno sempre negato persino la visione degli avvisi originali di prelievo fatti da D. _____ e da me controfirmati in un secondo tempo".

Non avendo sostanziato, né tanto meno comprovato in sede di prima istanza, almeno certe delle affermazioni formulate, il ricorrente non può ora prevalersi di un'eventuale violazione del diritto di essere sentito, in quanto alla massima d'ufficio dell'art. 12 PA si oppone il dovere di collaborazione della parte dell'art. 13 PA, specialmente quando quest'ultima intende dedurre un diritto o ottenere qualcosa a suo favore (DTF 122 V 157, consid. 1a; DTF 121 V 204, consid. 6c; sentenze del Tribunale amministrativo federale, del 29 settembre 2009, nella causa A-5881/2007, consid. 1.2 e del 19 luglio 2010 nella causa A-344/2009, consid. 2.2 e riferimenti citati).

Tale considerazione vale tutt'ora per quanto riguarda la presente procedura di ricorso.

Conseguentemente il Tribunale ritiene che il ricorrente non ha comprovato e sostanziato le proprie allegazioni di causa con i relativi mezzi probatori.

6.

Malgrado le critiche volte a dimostrare eventuali violazioni delle regole procedurali da parte dell'AFC, mai il ricorrente ha contestato il decreto penale per sottrazione d'imposta, né tanto meno la decisione che fissa le somme relative al pagamento dell'imposta anticipata, i quali sono dunque cresciuti in giudicato.

Come già considerato (cfr. prec. consid.), l'art. 12 LResp impedisce che vengano esaminate richieste di risarcimento laddove il danno sia stato cagionato da decisioni che sono cresciute in giudicato.

Secondo la dottrina tale disposto di legge non trova però applicazione nei casi in cui una decisione non può essere impugnata mediante un rimedio di diritto per ragioni di fatto o giuridiche e nei casi in cui sia insorto un danno, nonostante l'accoglimento di un rimedio di diritto (RETO FELLER, Das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes im Staatshaftungsrecht, Zurigo/San Gallo 2007, pagg. 107 – 109). Il Tribunale federale ha altresì rilevato che occorre eccezionalmente entrare nel merito di una domanda di risarcimento, nonostante vi sia una decisione formalmente cresciuta in giudicato, nel caso in cui la stessa sia stata comunicata solo verbalmente e senza indicazione di rimedi di diritto ed eseguita immediatamente (DTF 100 Ib 8 consid. 2b, pag. 11, confermata in DTF 144 consid. 2a, pag. 147 seg.).

Nella fattispecie in esame, la regola generale può essere confermata. Infatti dalla documentazione agli atti non emerge un'impossibilità fattuale o giuridica di impugnazione del decreto penale del 23 agosto 2013 né tanto meno della decisione di recupero dell'imposta anticipata evasa. Anzi il DFF ha indicato in modo preciso e corretto i rimedi giuridici a beneficio del ricorrente il quale, per ragioni proprie, non vi ha dato seguito.

Conseguentemente la richiesta di annullamento delle sanzioni pecuniarie come pure il rimborso del recupero d'imposta, sono irricevibili.

7.

Alla luce di quanto suesposto, non sono adempiute le condizioni atte a

giustificare le pretese a titolo di risarcimento danni e sono irricevibili le pretese di annullamento delle sanzioni pecuniarie, nonché di rimborso del recupero d'imposta, riferite al procedimento penale amministrativo per sottrazione d'imposta e conclusosi con il decreto penale, cresciuto in giudicato, del 23 agosto 2013.

Di conseguenza il ricorso che qui ci occupa dev'essere respinto e la decisione dell'autorità inferiore confermata.

8.

In considerazione dell'esito della lite, giusta l'art. 63 cpv. 1 PA, le spese processuali sono poste a carico del ricorrente soccombente (art. 1 segg. del Regolamento del 21 febbraio 2008 sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale [TS-TAF, RS 173.320.2]). Nella fattispecie, esse vengono stabilite in 1'500 franchi importo che viene compensato con l'anticipo spese versato dal ricorrente il 28 maggio 2014.

9.

Visto l'esito del ricorso e con riferimento all'art. 64 cpv. 1 PA e 7 cpv. 1 TS-TAF, al ricorrente non viene assegnata alcuna indennità a titolo di spese ripetibili.

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Per quanto ricevibile, il ricorso è respinto.

2.

Le spese processuali di 1'500 franchi sono poste a carico del ricorrente. Esse sono compensate con l'anticipo spese del medesimo importo da lui versato il 3 giugno 2014.

3.

Non vengono assegnate ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario)
- autorità inferiore (n. di rif. ...; atto giudiziario)

Il presidente del collegio:

Il cancelliere:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Manuel Borla

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, 1000 Losanna 14, entro un termine di 30 giorni dalla sua notificazione (art. 82 e segg., 90 e segg. e 100 della legge sul Tribunale federale del 17 giugno 2005 [LTF, RS 173.110]). Gli atti scritti devono essere redatti in una lingua ufficiale, contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmati. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF).

Data di spedizione: