



---

Corte I  
A-2842/2008  
{T 0/2}

## **Sentenza dell'11 ottobre 2010**

---

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot (presidente del collegio), Salome Zimmermann e Kathrin Dietrich, cancelliera Frida Andreotti;

---

Parti

**A.** \_\_\_\_\_,  
ricorrente;

contro

**Dipartimento federale delle finanze DFF,**  
Bundesgasse 3, 3003 Berna,  
autorità inferiore;

---

Oggetto

decisione del 31 marzo 2008, responsabilità dello Stato,  
richiesta di indennizzi.

**Fatti:****A.**

**A.a** Domiciliato a E. \_\_\_\_\_, A. \_\_\_\_\_ era il titolare della ditta individuale B. \_\_\_\_\_, oggi in procedura di fallimento, il cui scopo era il commercio di metalli preziosi. Nel 1996, A. \_\_\_\_\_ ha affittato da terzi la cosiddetta X. \_\_\_\_\_ – collezione di pietre preziose di grande valore composta da sei zaffiri – per garantire delle operazioni finanziarie.

**A.b** Sempre nel corso del 1996, il Giudice istruttore di Bruxelles (GIB) ha inoltrato alle competenti autorità svizzere una domanda di assistenza giudiziaria nell'ambito di un procedimento penale per i reati di riciclaggio di denaro, possesso illecito e importazione di sostanze stupefacenti, estorsione, organizzazione criminale e traffico di persone. Nell'ambito di tale domanda, il GIB ha chiesto di procedere al sequestro e successivamente alla consegna della X. \_\_\_\_\_. Conformemente alla legislazione federale pertinente in materia di assistenza internazionale in materia penale, l'allora Ufficio federale di polizia (UFP), ora Ufficio federale di giustizia (UFG), ha delegato l'esecuzione della rogatoria al Procuratore pubblico del Cantone Ticino (PP), che ha ordinato il sequestro con decisione del 19 novembre 1996. Parallelamente, il Ministero pubblico del Cantone Ticino (MP) ha aperto un procedimento penale a carico di A. \_\_\_\_\_ per riciclaggio.

**A.c** Il procedimento penale avviato dal MP a carico di A. \_\_\_\_\_ si è concluso con l'emanazione di un decreto di non luogo a procedere del 13 ottobre 1998. I risultati dell'inchiesta svizzera sono stati trasmessi all'Autorità rogante. Il sequestro è stato confermato dalla Camera dei ricorsi penali del Tribunale d'appello del Cantone Ticino (CRP) con sentenza del 18 agosto 1998. Con decisione del 4 maggio 1999, il PP ha ordinato la trasmissione al GIB della X. \_\_\_\_\_. La CRP, adita da A. \_\_\_\_\_, ha respinto il ricorso il 17 dicembre 1999.

Mediante decisione del 3 gennaio 2001, il Tribunale federale (TF) ha parzialmente accolto il ricorso di A. \_\_\_\_\_ (cause 1A.14 e 1A.15/2000) annullando il giudizio impugnato nella misura in cui ordinava la consegna al Belgio della collezione di pietre preziose, ritenuto che una consegna immediata non si imponeva; l'ha confermato invece in quanto manteneva il sequestro conservativo della stessa. Il TF ha tuttavia precisato che "qualora apparisse chiaro che

una consegna della collezione non potesse entrare in linea di conto o che ciò non potesse avvenire entro un termine ragionevole, avrebbe dovuto esserne ordinato il dissequestro".

Dopo che l'UFG aveva invitato le autorità belghe a inoltrare una formale istanza di confisca, con decisione del 15 ottobre 2001, il PP ha disposto il mantenimento del sequestro.

**A.d** Nel frattempo, la B. \_\_\_\_\_ di A. \_\_\_\_\_ è fallita ed è stata avviata la procedura di liquidazione della massa del fallimento. Il 17 maggio 2005, un creditore pignoratizio ha postulato il dissequestro della X. \_\_\_\_\_ a favore dell'Ufficio fallimenti di D. \_\_\_\_\_. Il PP, sempre in attesa della formale richiesta belga di confisca, ha respinto l'istanza. La CRP, successivamente adita dal creditore pignoratizio, ha respinto il ricorso in quanto ricevibile.

Alla luce di quanto precede, il creditore di A. \_\_\_\_\_ ha adito il TF concludendo in particolare all'annullamento della decisione della CRP e alla consegna della collezione di pietre preziose all'Ufficio dei fallimenti di D. \_\_\_\_\_. Consultati dal TF nell'ambito del procedimento ricorsuale, il MP e l'UFG hanno proposto di respingere il ricorso, in quanto non vi sarebbero stati motivi per ordinare il dissequestro. Con scritto del 24 marzo 2006, l'Ufficio fallimenti di D. \_\_\_\_\_ ha comunicato al TF di reclamare unicamente il trasferimento della collezione nella disponibilità della massa del fallimento di A. \_\_\_\_\_ per poter proseguire la procedura di liquidazione, altrimenti sospesa.

Con sentenza del 6 giugno 2006 (causa 1A.314/2005), il TF ha rilevato che "non sembra che le pretese dello Stato richiedente (Belgio), anche se non del tutto chiare, siano manifestamente infondate; la misura coercitiva richiesta (sequestro a scopo di confisca) appare inoltre sufficientemente connessa ai fatti esposti nella domanda. La misura contestata rispetta quindi di per sé il principio della proporzionalità, essendo in relazione con i fatti perseguiti. Questo principio è tuttavia leso dalla durata del sequestro". Il TF ha aggiunto che il termine ragionevole per la consegna della collezione al Belgio, imposto nella sua precedente sentenza del 3 gennaio 2001, era ormai chiaramente superato. L'Alta Corte ha quindi annullato la decisione della CRP e ha disposto che il MP ordinasse il dissequestro della collezione litigiosa, mettendola nella disponibilità della massa fallimentare della B. \_\_\_\_\_ di A. \_\_\_\_\_ .

**B.**

Il 7 giugno 2007, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP) ha ricevuto una domanda di risarcimento di A. \_\_\_\_\_, con la quale questi lamenta un presunto danno provocato dalla lunga durata del sequestro, peraltro a suo dire ingiustificato, della X. \_\_\_\_\_ e fa valere delle "spese vive" per un totale di fr. 25'398'947.--, alle quali vanno aggiunti fr. 10'000'000.-- di perdita di guadagno, fr. 3'000'000.-- per mancata produzione di metalli preziosi e fr. 1'000'000.-- per danni morali. A. \_\_\_\_\_ biasima il comportamento dell'UFG nella gestione della procedura rogatoria sia nei confronti del Belgio a causa delle "lungaggini", sia del MP del Cantone Ticino che, a suo dire, non ha adempiuto l'obbligo di vigilanza.

Una richiesta del tutto analoga è stata inoltrata da A. \_\_\_\_\_ anche alla Repubblica e Cantone Ticino.

Il medesimo giorno, il DFGP ha trasmesso per competenza la suddetta domanda di risarcimento al Dipartimento federale delle finanze (DFF; autorità inferiore).

Il Cantone Ticino – con decisioni cresciute in giudicato del 21 giugno e del 28 agosto 2007 della Camera dei ricorsi penali del Tribunale d'appello e del Consiglio di Stato – ha dichiarato irricevibile, rispettivamente ha respinto la domanda di risarcimento.

**C.**

Con decisione del 31 marzo 2008, il DFF ha respinto, nella misura in cui era ricevibile, la richiesta di risarcimento di A. \_\_\_\_\_ adducendo dapprima che il presunto danno non era stato causato dalla Confederazione. Il DFF ha inoltre emesso considerazioni di merito, in particolare circa l'adempimento – non realizzato nella fattispecie – delle condizioni legali per il risarcimento di un danno.

**D.**

Contro questa decisione, A. \_\_\_\_\_ (qui di seguito il ricorrente) ha depositato, il 29 aprile 2008, un ricorso davanti al Tribunale amministrativo federale (TAF), reiterando la richiesta di risarcimento e le argomentazioni, come da documenti presentati all'autorità di prime cure.

**E.**

Invitato ad esprimersi sul ricorso, il DFF (qui di seguito autorità inferiore) si è limitato, nel suo scritto del 24 giugno 2008, a rinviare alle

considerazioni di cui alla decisione impugnata. La presa di posizione del DFF è stata trasmessa per conoscenza al ricorrente.

Ulteriori fatti e argomentazioni verranno ripresi, per quanto necessario, in diritto.

## **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), alla forma e al contenuto dell'atto di ricorso (art. 51 e 52 PA) sono soddisfatti. Occorre pertanto entrare nel merito del ricorso.

### **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 (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, 2<sup>a</sup> ed., Berna 2002, no. 2.2.6.5.). 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; senten-

za del TAF, del 29 settembre 2009, nella causa A-5881/2007, consid. 1.2; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2<sup>a</sup> ed., Zurigo 1998, no. 674 segg.).

### **3.**

**3.1** Il litigio concerne un'azione in responsabilità introdotta dal ricorrente contro la Confederazione. Egli rimprovera al DFF di avere respinto, nella misura in cui era ricevibile, la sua richiesta di risarcimento. Il presunto danno subito dal ricorrente deriverebbe dal sequestro prolungato della X. \_\_\_\_\_ ordinato dalle autorità svizzere a favore del Belgio nell'ambito di una rogatoria internazionale. Come già menzionato qui sopra, il DFF ha dapprima considerato in breve che l'esecuzione del sequestro non competeva ad un'autorità federale, dichiarando irricevibile la richiesta di risarcimento; abbondanzialmente, e nel merito, ha inoltre considerato che il dovere di vigilanza dell'UFG non poteva fondare una qualunque responsabilità da parte di un'autorità federale. Il DFF ha infine osservato che il ricorrente non ha contribuito a ridurre il proprio danno – ad esempio – chiedendo ripetutamente il dissequestro delle pietre preziose.

**3.2** Considerando che il danno invocato sarebbe da riportare all'esecuzione di una commissione rogatoria internazionale richiesta dal Belgio alle autorità penali svizzere, occorre precisare quanto segue.

**3.2.1** In linea di massima, le richieste di risarcimento sottostanno alla Legge federale del 14 marzo 1958 sulla responsabilità della Confederazione, dei membri delle autorità federali e dei funzionari federali (LResp, RS 170.032). L'art. 1 cpv. 1 LResp prescrive tuttavia che detta legge si applica a tutte le persone cui è conferita una carica pubblica della Confederazione, quali i funzionari e le altre persone occupate dalla Confederazione (let. e) e tutte le altre persone, in quanto sia loro direttamente commesso un compito di diritto pubblico della Confederazione (let. f).

L'art. 3 cpv. 1 LResp sancisce che la Confederazione risponde del danno cagionato illecitamente a terzi da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni, senza riguardo alla colpa del funzionario.

Il capoverso 2 di questa disposizione riserva tuttavia gli atti legislativi speciali (qui di seguito *lex specialis*) contemplanti la responsabilità della Confederazione per dei fatti determinati.

**3.2.2** Circa la questione della competenza, di regola il DFF è l'autorità competente per decidere in merito a reclami contro la Confederazione fondati sulla LResp (art. 20 cpv. 2 LResp e art. 2 cpv. 1 dell'Ordinanza del 30 dicembre 1958 concernente la legge sulla responsabilità [OResp, RS 170.321]). Per contro, in caso di responsabilità basata su atti legislativi speciali (art. 3 cpv. 2 LResp), l'autorità competente per l'applicazione di tale legislazione decide anche sulle richieste di risarcimento, in quanto connesse alla sua sfera di attività (sentenza del Tribunale penale federale del 6 maggio 2004 nella causa BK\_K013\_04. consid. 1.2, pubblicata in *Semaine judiciaire* [SJ] 2005 I, pag. 18).

Visto quanto precede, o la LResp si applica e il DFF era nella fattispecie competente per trattare la richiesta di risarcimento formulata dal ricorrente, o detta legge non si applica e il DFF sarebbe quindi stato incompetente e il presente Tribunale dovrebbe ora constatare la nullità della decisione impugnata o perlomeno annullarla (DTF 132 II 21, consid. 3.1). La questione della nullità eventuale della decisione è esaminata d'ufficio (sentenza del Tribunale federale, del 24 luglio 2008, nella causa 9C\_333/2007, consid. 2.1)

Di conseguenza, occorre nel caso concreto esaminare la questione dell'applicabilità della LResp sotto due aspetti: da una parte quello dell'art. 1 cpv. 1 lett e ed f LResp, secondo cui il danno deve essere stato cagionato da un funzionario della Confederazione o da un'altra persona cui è stato affidato un compito di diritto pubblico della Confederazione; nell'ipotesi contraria, la LResp non troverebbe applicazione (v. sentenza della Commissione federale di ricorso in materia di responsabilità dello stato [HRK], del 17 aprile 2002, nella causa 2001-003, consid. 2a; sentenza del Tribunale amministrativo federale, del 17 gennaio 2008, nella causa 1790/2006, consid. 3.2.1). Dall'altra è necessario che non sia applicabile qualsiasi altra norma speciale sulla responsabilità giusta l'art. 3 cpv. 2 LResp. Qui di seguito verrà esaminata dapprima questa seconda problematica (consid. 3.2.3 a 3.2.6).

**3.2.3** Trattandosi di un danno invocato nell'ambito dell'applicazione delle disposizioni vigenti in materia d'assistenza giudiziaria internazionale, è peraltro applicabile la Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 (CEAG, RS 0.351.1), convenzione alla quale il Belgio e la Svizzera sono parti contraenti.

Essa non contiene tuttavia nessuna disposizione regolante casi di responsabilità.

La Legge federale del 20 marzo 1981 sull'assistenza internazionale in materia penale (AIMP, RS 351.1) e la relativa Ordinanza (OAIMP, RS 351.11) sono applicabili alle questioni che la prevalente Convenzione internazionale non regola espressamente o implicitamente, così pure quando il diritto nazionale è più favorevole all'assistenza di quello convenzionale (art. 1 cpv. 1 AIMP; DTF 130 II 337, consid. 1), fatto salvo il rispetto dei diritti fondamentali (DTF 123 II 595, consid. 7c).

**3.2.4** L'AIMP contiene varie disposizioni in materia di responsabilità dello Stato circa danni sopravvenuti nell'ambito dell'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale.

L'art. 15 AIMP, che regola le indennità per ingiusta carcerazione e altri pregiudizi, sancisce che le disposizioni federali o cantonali sulla riparazione del carcere ingiustificatamente sofferto e di altri pregiudizi si applicano per analogia nel procedimento condotto in Svizzera conformemente alla presente legge, o all'estero a domanda di un'autorità svizzera. Essa rappresenta una *lex specialis* in materia di responsabilità della Confederazione ai sensi dell'art. 3 cpv. 2 LResp (DTF 113 IV 93, consid. 1).

**3.2.5** Anche se l'art. 15 AIMP rappresenta una *lex specialis* in materia di responsabilità della Confederazione ai sensi dell'art. 3 cpv. 2 LResp, si deve tuttavia considerare che non è applicabile nella fattispecie. In effetti, questa disposizione mira chiaramente soltanto l'eventualità di danni subiti da "un imputato proscioltto" (in tedesco: "...gegen den Verfolgten"). La delimitazione del campo d'applicazione normativo risulta pure in modo inequivocabile dalle disposizioni federali o cantonali sulla riparazione del carcere ingiustificatamente sofferto e di altri pregiudizi, alle quali l'art. 15 AIMP rinvia (cfr. ad es. l'art. 99 cpv. 1 della Legge federale del 22 marzo 1974 sul diritto penale amministrativo [DPA, RS 313.0]: "...all'imputato che ha beneficiato dell'abbandono del procedimento").

Nel caso in esame, come risulta dagli atti di prima istanza e come evidenziato dallo stesso ricorrente, il procedimento rogatorio alla base del sequestro non riguardava il ricorrente quale imputato. Egli è quindi toccato, eventualmente, dalle conseguenze del sequestro come terzo, ma non quale accusato.

Alla luce di quanto precede, l'art. 15 AIMP non costituisce una base legale speciale giusta l'art. 3 cpv. 2 LResp, propria a fondare un'eventuale responsabilità della Confederazione nella presente causa. Non essendo quindi applicabile una *lex specialis* ai sensi dell'art. 3 cpv. 2 LResp, la richiesta di risarcimento in esame soggiace in linea di massima alla LResp.

#### 4.

Si deve quindi esaminare se la LResp si applica secondo l'art. 1 cpv. 1 lett. e ed f (v. precedente consid. 3.2.2). Il ricorrente – il quale ha peraltro notificato una simile domanda di risarcimento anche alla Repubblica e Cantone Ticino – rimprovera in modo del tutto generico, l'immobilismo delle "istituzioni svizzere" che avrebbero lasciato perdurare un sequestro per più di dieci anni, provocando il fallimento della sua ditta. Tra tali "istituzioni svizzere" si deve intendere il Ministero pubblico del Cantone Ticino, semmai assistito dalle autorità del Distretto di Bülach, e l'UFG.

**4.1** Visto quanto detto in precedenza (consid. 3.2.2), occorre esaminare se la LResp si applica conformemente all'art. 1 LResp. In altri termini, e per quanto riguarda il Ministero pubblico ticinese e semmai le autorità di Bülach, occorre esaminare se esse siano delle "persone cui è conferita una carica pubblica della Confederazione" e più precisamente se le citate autorità siano composte da "funzionari e altre persone occupate dalla Confederazione" (art. 1 cpv. 1 let. e LResp) o altre persone alle quali sia stato "direttamente commesso un compito di diritto pubblico della Confederazione" (art. 1 cpv. 1 let. f LResp).

L'art. 3 cpv. 1 LResp, il quale definisce le condizioni materiali che devono essere cumulativamente realizzate per fondare un caso di responsabilità dello Stato e prevede che la Confederazione risponda del danno cagionato illecitamente a terzi, pone la stessa condizione: il danno deve essere stato cagionato da un funzionario. Altrimenti esplicitato, chiunque pretenda dalla Confederazione il risarcimento di un danno deve provare che ha subito un danno, che esso è stato causato da un funzionario nell'esercizio delle sue funzioni, che esiste un nesso causale adeguato tra comportamento del funzionario e danno e che il comportamento del funzionario è illecito (sentenza del TAF, del 29 settembre 2009, nella causa A-5881/2007, consid. 2.1; JOST GROSS, Staats- und Beamtenhaftung, in: PETER MÜNCH/THOMAS GEISER [ed.], Schaden-Haftung-Versicherung, Basilea 1999, no. 3.39

segg. e 3.75). Spetta alla persona che si ritiene lesa provare l'esistenza di queste condizioni (DTF 132 II 305, consid. 4.1, non pubblicata; DTF 106 Ib 357, consid. 2b, pag. 360 segg.) che devono essere adempiute cumulativamente (sentenza del TAF A-5881/2007, consid. 2.1 di cui sopra).

**4.2** Quanto appena detto vale, come già menzionato, per le condizioni materiali della responsabilità della Confederazione. Nella presente fattispecie si tratta invece di esaminare dapprima se la LResp trova applicazione. In effetti, nell'ipotesi negativa, l'art. 20 LResp (v. consid. 3.2.2 qui sopra) non sarebbe a sua volta applicabile e di conseguenza il DFF non sarebbe stato competente per trattare nel merito la richiesta di risarcimento del danno in quanto basata sugli atti d'esecuzione della rogatoria da parte del Ministero pubblico ticinese o delle autorità del Distretto di Bülach.

**4.3** L'autorità inferiore ha rilevato nella decisione impugnata che l'UFG, conformemente a quanto stabilito dall'AIMP, ha affidato il sequestro della X. \_\_\_\_\_ al Cantone Ticino, il quale lo ha eseguito come un compito cantonale. Pertanto, dato che il sequestro non è stato eseguito da un funzionario della Confederazione nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 3 cpv. 1 LResp, il DFF ha escluso la responsabilità della Confederazione e ha respinto la richiesta di risarcimento. L'autorità inferiore ha pure escluso che il ruolo concreto svolto dall'UFG come autorità di vigilanza giusta l'art. 16 cpv. 1 *in fine* AIMP, possa fondare un qualsiasi risarcimento. In effetti, il DFF ritiene che nella fattispecie l'UFG non abbia avuto alcuna possibilità di influire in modo determinante sul sequestro cantonale.

**4.4** La misura di assistenza giudiziaria in esame – il sequestro di beni – costituisce un "altro atto di assistenza" ai sensi dell'art. 16 cpv. 1 AIMP. Ora, l'esecuzione di tali atti, differentemente dall'extradizione che è trattata direttamente dall'UFG, incombe ai Cantoni (artt. 16 cpv. 1 e 17 cpv. 2 AIMP; Messaggio dell'8 marzo 1976, FF 1976 II 462). L'UFG riceve (tutte) le domande dall'estero e provvede affinché le domande d'altra assistenza siano trasmesse per trattamento alle autorità cantonali competenti, sempreché la loro esecuzione non sia manifestamente inammissibile (art. 17 cpv. 2 AIMP). L'autorità federale si limita a esaminare preliminarmente e sommariamente se la domanda ricevuta dall'estero soddisfa le esigenze formali richieste (art. 78 cpv. 2 AIMP). Giusta l'art. 16 cpv. 1 *in fine* AIMP, i Cantoni nello

svolgimento dei loro compiti sottostanno alla vigilanza della Confederazione. Siffatta vigilanza generale non trasforma però l'attività delle autorità cantonali in un compito della Confederazione (sentenza del TF, del 13 novembre 2002, nella causa 2A.253/2002, consid. 3).

In sunto, giusta le disposizioni legali menzionate e sulla base di una giurisprudenza costante del Tribunale federale, alla quale lo scrivente Tribunale si attiene, gli altri atti di assistenza giudiziaria, quali il sequestro di beni, competono all'autorità cantonale, che li assume come un compito di natura cantonale e non federale (DTF 113 IV 93, consid. 3c; succitata sentenza del TF 2A.253/2002, consid. 3).

**4.5** Nel caso in esame, conformemente alle disposizioni citate dell'AIMP, il sequestro della X. \_\_\_\_\_ è stato eseguito dal Procuratore pubblico del Cantone Ticino assistito dalle autorità del Distretto di Bülach, nello svolgimento di un compito cantonale. Pertanto, come correttamente rilevato dal DFF nella decisione impugnata, il presunto danno causato al ricorrente dal sequestro non deriva da un atto di un funzionario della Confederazione nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi degli art. 1 cpv. 1 lett. e ed f LResp (v. precedente consid. 3.2.2 e sentenza ivi citata HRK nella causa 2001-003, consid. 2a nonché sentenza del Tribunale amministrativo federale A-1790/2006, consid. 3.2.1).

Di conseguenza, il DFF ha rispettato la legge dichiarando irricevibile la richiesta di risarcimento in quanto basata sugli atti del Procuratore pubblico ticinese o delle autorità del Distretto di Bülach; su questo punto il ricorso è quindi da respingere.

## **5.**

Il ricorrente sembra dedurre un fondamento di responsabilità della Confederazione dal ruolo di vigilanza attribuito all'UFG dall'art. 17a cpv. 2 AIMP. In sintesi, egli sembra sostenere che il ruolo di vigilanza attribuito all'UFG avrebbe dovuto condurre tale autorità – purché esercitato conformemente alla legge – a ordinare il dissequestro della collezione di pietre preziose.

Il ricorrente si prevale quindi di un'omissione da parte dell'UFG.

Un'omissione può essere considerata come la causa di un danno purché vi sia stato un dovere d'agire corrispondente (ATAF 2010/4, consid. 4.2.2) In tali circostanze, l'esame del giudice della richiesta di

risarcimento del danno concerne quindi il nesso causale ipotetico: si deve dapprima esaminare se dalle pertinenti disposizioni legali emerge un dovere di agire per evitare dei danni a terzi. Se tale dovere d'intervento si può quindi evincere dalle disposizioni legali, viene poi esaminata la questione a sapere se l'intervento dell'autorità (nella fattispecie l'UFG come autorità di vigilanza) avrebbe potuto impedire ogni danno al terzo. In caso di risposta affermativa a queste due domande, si deve ritenere come realizzato il nesso causale necessario, e quindi che l'omissione è all'origine del danno invocato (cfr. al proposito ATAF summenzionato, consid. 4.2.2 e riferimenti ivi citati).

**5.1** Occorre quindi esaminare se il dovere di vigilanza sancito dall'art. 17a cpv. 2 AIMP a favore dell'UFG imponeva a tale autorità un qualsiasi dovere o potere d'intervento a seguito dell'inoltro da parte del Belgio della domanda di assistenza giudiziaria.

**5.2** A tal proposito, è opportuno ricordare, nelle grandi linee, le competenze dell'autorità federale sollecitata da una domanda di assistenza internazionale in materia penale.

**5.2.1** Giusta l'art. 3 CEAG, la Parte richiama – nella fattispecie la Svizzera – fa eseguire, nelle forme previste dalla sua legislazione, le commissioni rogatorie relative a un affare penale che le sono trasmesse dalle autorità giudiziarie della Parte richiedente e che hanno per oggetto di compiere atti istruttori o di comunicare mezzi di prova, inserti o documenti.

L'art. 17 cpv. 2 AIMP dispone che l'UFG riceve le domande dell'estero e presenta quelle svizzere. Esso tratta le domande d'estradizione e provvede affinché le domande d'altra assistenza, di perseguimento penale in via sostitutiva o di esecuzione di decisioni penali siano esaminate dalle autorità cantonali o federali competenti, sempreché la loro esecuzione non sia manifestamente inammissibile. L'UFG procede a un esame sommario della domanda, che consiste principalmente nella verifica dei requisiti formali previsti dalla CEAG e dall'AIMP. Secondo l'art. 16 cpv. 1 AIMP, i Cantoni cooperano all'esecuzione della procedura d'estradizione; salvo diversa disposizione del diritto federale, incombe loro di eseguire le domande d'altra assistenza, di assumere il perseguimento penale in via sostitutiva e di eseguire le decisioni penali (cfr. art. 78 AIMP; succitata sentenza del TF 2A.253/2002, consid. 3.4). Essi sottostanno alla vigilanza della Confe-

derazione in quanto debba essere applicata l'AIMP. L'art. 3 OAIMP precisa che l'Ufficio federale – UFG – vigila sull'applicazione dell'AIMP.

**5.2.2** In qualità d'autorità di vigilanza, l'UFG deve vegliare, in particolare, al rispetto del principio della celerità ancorato all'art. 17 a AIMP, giusta il quale l'autorità competente deve trattare le domande con celerità e decidere senza indugio (cpv. 1); a domanda dell'UFG, lo informa sullo stato del procedimento, sui motivi di un eventuale ritardo e sulle misure prospettate (cpv. 2) [ROBERT ZIMMERMANN, *La coopération judiciaire internationale en matière pénale*, 3<sup>a</sup> ed., Bruxelles/Berna 2009, paragrafo 245]. L'UFG può decidere lui stesso sull'esecuzione, in particolare, se l'autorità cantonale competente non è in grado di decidere entro un termine ragionevole (art. 79a let. b AIMP). Si tratta di una disposizione legale "potestativa", che lascia un ampio potere d'apprezzamento all'autorità esecutiva (ROBERT ZIMMERMANN, op. cit., paragrafo 131-1). Inoltre, spetta all'UFG intervenire, sempre quale autorità di vigilanza, allo scopo di far rispettare i presupposti formali della procedura e sanare le eventuali irregolarità: qualora accerti irregolarità o abusi, l'UFG deve intervenire presso l'autorità che esegue la rogatoria (DTF 1A.90/2005, consid. 3; DTF 125 II 238, consid. 6c, sentenza del TF, dell'11 maggio 2005, nella causa 1A.90/2005, consid. 3). Infine, l'UFG ha determinati compiti speciali, che concernono in particolar modo il contatto con lo Stato richiedente, segnatamente nell'ottenere dei completamenti della domanda di assistenza (cfr. le direttive dell'UFG sull'assistenza giudiziaria internazionale in materia penale, 8<sup>a</sup> ed., versione 1998, no. 3.3.2).

**5.2.3** Nella fattispecie, il 25 ottobre 1996, il Giudice istruttore di Bruxelles ha inoltrato alla Svizzera una domanda di assistenza giudiziaria, nell'ambito di un procedimento penale, chiedendo di procedere al sequestro e successivamente alla consegna della X. \_\_\_\_\_ affittata dal ricorrente. L'UFG ha esaminato in modo sommario la domanda belga, ha verificato che non fosse manifestamente inammissibile e l'ha quindi trasmessa per l'esame preliminare e l'esecuzione alle competenti autorità del Cantone Ticino. Il 19 novembre 1996, il PP del Cantone Ticino, eseguendo un compito cantonale, ha ordinato il sequestro della X. \_\_\_\_\_.

A questo stadio della procedura rogatoria, lo scrivente Tribunale non rileva alcuna omissione dell'UFG che ha agito nel pieno rispetto

dell'AIMP e in particolare del principio di celerità (cfr. artt. 78 e 17a AIMP nonché consid. 4.5.1 precedenti).

**5.2.4** Il PP del Cantone Ticino ha deciso il 4 maggio 1999 la trasmissione al Belgio dei beni sequestrati. Tale decisione è stata impugnata, in ultima istanza, davanti al TF, il quale ha accolto parzialmente il ricorso in data 3 gennaio 2001 (sentenza del TF, del 3 gennaio 2001 cause 1A.14/2000 e 1A.15/2000). Il TF ha confermato il mantenimento del sequestro, ritenendo invece che la consegna immediata dei beni non si imponesse, precisando tuttavia che "qualora apparisse chiaro che una consegna della collezione [al Belgio] non potesse entrare in linea di conto o che ciò non potesse avvenire entro un termine ragionevole, avrebbe dovuto esserne ordinato il dissequestro". Alla luce di quanto disposto dal TF, l'UFG ha invitato le autorità belghe – senza successo – a inoltrare formale istanza di confisca dei beni sequestrati.

Anche in questo caso non si constata alcuna omissione (quale definita al precedente consid. 5.1) nel comportamento dell'UFG. In effetti, questa autorità si è attivata presso lo Stato estero chiedendo il completamento della domanda (art. 80o AIMP), in ossequio al principio della celerità (art. 17a AIMP) e ai compiti speciali cui è tenuta (cfr. precedenti consid. 5.2.1 e 5.2.2) e che concernono in particolar modo i contatti con lo Stato richiedente. D'altronde, tale conclusione risulta anche dalla sentenza citata del TF, il quale non ha mosso alcuna critica all'autorità federale in merito al ruolo svolto nel quadro della procedura di rogatoria.

**5.2.5** In seguito, non avendo il Belgio dato seguito alla richiesta di inoltrare formale istanza di confisca dei beni sequestrati, il 9 maggio 2005, l'UFG ha assegnato all'autorità richiedente un termine scadente il 30 giugno 2006 per trasmettere la decisione definitiva di confisca. Rilevato lo scritto dell'UFG, in data 20 maggio 2005, il PP del Cantone Ticino ha mantenuto il sequestro dei beni (art. 74a, in particolare cpv. 3 AIMP e art. 33a OAIMP). Con scritti del 27 giugno e del 18 luglio 2005, l'UFG ha nuovamente insistito sul prosieguo della procedura estera. Dagli atti di prima istanza risulta che la decisione di confisca doveva essere adottata il 15 ottobre 2004, ma che in ragione di un vizio di procedura il Tribunale correzionale belga si è dichiarato incompetente. La causa è quindi stata trasmessa alla Corte di appello e si è prospettata l'emanazione di una decisione finale di confisca per la fine

del 2006. Tuttavia, in data 11 ottobre 2005, l'incarto è ritornato dinanzi alla "Chambre des mises en accusation" (ossia l'autorità competente in Belgio) affinché venisse aperta una nuova procedura tendente ad ottenere la decisione di confisca della X. \_\_\_\_\_. Con lettera del 7 novembre 2005, il Procuratore estero ha confermato all'UFG l'interesse al mantenimento del sequestro. La decisione del PP del Cantone Ticino di mantenere il sequestro è stata impugnata, in ultima istanza, davanti al TF, che ha accolto il ricorso in data 6 giugno 2006 e ha ordinato il dissequestro delle pietre preziose (sentenza del TF, 1A.314/2005, consid. 2.1). Il TF evidenzia che:

"non sembra che le pretese dello Stato richiedente [Belgio], anche se non del tutto chiare, siano manifestamente infondate; la misura coercitiva richiesta [sequestro a scopo di confisca] appare inoltre sufficientemente connessa ai fatti esposti nella domanda [di assistenza giudiziaria]. La contestata misura rispetta quindi di per sé il principio della proporzionalità, essendo in relazione con i fatti perseguiti. Questo principio è tuttavia leso dalla durata del sequestro. In effetti, già nella sentenza del 3 gennaio 2001, il TF aveva rilevato che allo scopo di evitare un'eccessiva limitazione dei diritti di proprietà o di pegno sulla collezione litigiosa, tenuto conto anche delle elevate spese della sua custodia e in ossequio al principio della celerità (art. 29 cpv. 1 della Costituzione federale della Confederazione Svizzera del 18 aprile 1999 [Cost., RS 101] e art. 17a AIMP), le autorità di esecuzione non potevano mantenere a tempo indeterminato il contestato sequestro, ma dovevano vegliare, seguendo attentamente il corso del procedimento estero, a che la procedura di assistenza potesse essere chiusa entro un termine non eccessivo. Esse dovevano pertanto invitare lo Stato richiedente a produrre, entro un termine ragionevole, una decisione di confisca e a indicare concretamente se gli sviluppi dell'inchiesta estera giustificassero un ulteriore mantenimento del sequestro. Qualora apparisse chiaro che la consegna della collezione non potesse entrare in linea di conto, o ciò non potesse avvenire entro un termine ragionevole, doveva esserne ordinato il dissequestro".

Il TF conclude che "la domanda di assistenza è stata presentata il 25 ottobre 1996 e il sequestro è stato ordinato il 19 novembre 1996: il termine ragionevole per la consegna della collezione, imposto nella sentenza del 3 gennaio 2001, è ormai chiaramente superato".

Innanzitutto, come rilevato dal TF nella sentenza del 3 gennaio 2001, la competenza per ordinare il dissequestro apparteneva all'autorità di esecuzione – quindi al Cantone Ticino – e non all'UFG. L'art. 74a AIMP prevede che gli oggetti o i beni sequestrati a scopo conservativo possono essere consegnati su richiesta all'autorità estera competente a scopo di confisca dopo la chiusura della procedura d'assistenza giudiziaria (cpv.1). Il cpv. 3 del medesimo articolo di legge precisa che la consegna può avvenire in ogni stadio del procedimento estero, di regola su decisione passata in giudicato ed esecutiva dello Stato richiedente. Giusta l'art. 33a OAIMP, gli oggetti e i beni la cui consegna allo Stato richiedente soggiace a una decisione definitiva ed esecutiva di quest'ultimo (art. 74a cpv. 3 AIMP) restano sotto sequestro sino alla notifica di tale decisione o fintanto che lo Stato richiedente non abbia comunicato all'autorità esecutiva competente che la suddetta decisione non può più essere pronunciata secondo il diritto di tale Stato, segnatamente per intervenuta prescrizione. A questo proposito, dagli atti di prima istanza risulta che l'UFG ha sollecitato con regolarità il Belgio a trasmettere la decisione definitiva di confisca e che quest'ultimo ha più volte rassicurato le autorità svizzere in merito all'emanazione di tale decisione (v. consid. 5.2.4 di cui sopra).

Alla luce di quanto precede, lo scrivente Tribunale non ravvisa nell'agire dell'UFG né la violazione di un dovere essenziale o primordiale connesso all'esercizio della funzione di vigilanza, né l'eccesso qualificato del potere di apprezzamento concessogli dall'AIMP. In effetti, come rilevato anche dal TF, il caso di assistenza giudiziaria in esame presentava una notevole complessità; inoltre la misura coercitiva richiesta [sequestro a scopo di confisca] era sufficientemente connessa ai fatti esposti nella domanda di assistenza giudiziaria e le autorità belghe hanno più volte confermato l'interesse al mantenimento del sequestro.

Il fatto che il mantenimento del sequestro sino al 2006 sia stato giudicato *a posteriori* sproporzionato – per la sua durata – dal TF, non inficia la conclusione del TAF.

Pertanto, anche supponendo che l'UFG non abbia saputo trarre le dovute conseguenze dalle ripetute comunicazioni interlocutorie delle autorità belghe, che abbia pertanto sottostimato il tempo utile alla conclusione della procedura rogatoriale e che abbia quindi contribuito, nei limiti delle sue competenze, al prolungamento eccessivo di tale

procedura, non si può però imputare all'autorità federale una violazione dei suoi doveri, a tal punto grave, da portare lo scrivente Tribunale ad ammettere un nesso causale nel senso della LResp, segnatamente quando, come nella fattispecie, il dovere dell'autorità federale consiste nell'esercizio della vigilanza.

Alla luce di quanto precede, in assenza di nesso causale anche ipotetico, è inutile procedere all'esame delle altre condizioni della responsabilità della Confederazione (in particolare il danno o il torto morale).

**5.3** Non essendo adempiute le condizioni della responsabilità dello Stato, come correttamente rilevato dal DFF nella decisione del 31 marzo 2008, il ricorso presentato contro tale decisione è infondato e va respinto.

## **6.**

In considerazione dell'esito della lite, giusta l'art. 63 cpv. 1 PA, le spese processuali vanno 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 fr. 5'000.--, importo che viene parzialmente compensato con l'anticipo spese versato dal ricorrente; il corrispondente saldo di fr. 3'500.-- dovrà essere versato ad avvenuta crescita in giudicato della presente sentenza.

## **7.**

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.**

Il ricorso è respinto.

**2.**

Le spese processuali, di fr. 5'000.--, sono poste a carico del ricorrente. Esse sono compensate parzialmente con l'anticipo spese di fr. 1'500.-- da lui versato. Il corrispondente saldo, pari a fr. 3'500.--, dovrà essere versato dal ricorrente ad avvenuta crescita in giudicato della presente sentenza.

**3.**

Non vengono assegnate ripetibili.

**4.**

Comunicazione a:

- ricorrente (atto giudiziario),
- autorità inferiore (atto giudiziario).

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Claudia Pasqualetto Péquignot

Frida Andreotti

**Rimedi giuridici:**

Le decisioni del Tribunale amministrativo federale in ambito di responsabilità dello Stato possono essere impugnate al Tribunale federale entro trenta giorni dalla loro notificazione, a condizione che il valore litigioso sia pari almeno a fr. 30'000.--, oppure, se ciò non è il caso, che si ponga una questione di diritto di importanza fondamentale (art. 85 cpv. 1 let. a e cpv. 2 della Legge federale del 17 giugno 2005

sul Tribunale federale [LTF, RS 173.110]). Redatto in una lingua ufficiale, il ricorso deve contenere le conclusioni, i motivi e l'indicazione dei mezzi di prova ed essere firmato. La decisione impugnata e – se in possesso della parte ricorrente – i documenti indicati come mezzi di prova devono essere allegati (art. 42 LTF). Il ricorso deve essere consegnato al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, a un ufficio postale svizzero o a una rappresentanza diplomatica o consolare al più tardi il giorno della scadenza del termine (artt. 42, 48, 54 e 100 LTF).

Data di spedizione: