

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Corte I
A-4125/2020

Sentenza del 14 aprile 2022

Composizione

Giudici Claudia Pasqualetto Péquignot, (presidente del collegio), Maurizio Greppi, Christine Ackermann; cancelliere Manuel Borla

Parti

1. **A.** _____,
...
2. **B.** _____,
...
entrambi patrocinati dall'avv. ...,
ricorrenti,

contro

Dipartimento federale delle Finanze DFF,
Segreteria generale, Servizio giuridico,
Bundesgasse 3, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Responsabilità dello stato.

Fatti:**A.**

A.a In data 22 ottobre 2010 il Ministero pubblico della Confederazione (di seguito MPC) ha aperto un procedimento penale, per titolo di riciclaggio di denaro, nei confronti di A._____ (di seguito l'interessato) e di ignoti, sospettati di avere riciclato in Svizzera il provento di attività corruttiva percepito in Italia dall'interessato.

A.b

Gli importi provento dei presunti reati sarebbero stati depositati presso la C._____ SA (banca poi acquistata da D._____ SA [di seguito D._____]), su una relazione intestata a B._____ (di seguito B._____) e per la quale l'interessato era l'avente diritto economico, il cui saldo, tra il 14 dicembre 2010 al 16 marzo 2011, fu prelevato in contanti nella sua totalità:

- in 2 occasioni dall'interessato, per complessivi 170'000 Eur, di cui 125'000 Eur depositati presso una cassetta di sicurezza intestata al signor E._____ (di seguito anche E._____ o consulente finanziario);
- in 4 occasioni direttamente dal consulente finanziario attraverso procure in bianco sottoscritte dall'interessato, per complessivi 604'000 Eur, depositati in seguito su un conto intestato ad una società di cui egli era l'avente diritto economico.

A.c

Nel maggio del 2011, contestualmente all'estensione del procedimento penale per titolo di riciclaggio al citato E._____, consulente finanziario dell'interessato, il MPC dispose il sequestro dei fondi citati (cfr. supra lett. A.b: 604'000 Eur + 125'000 Eur); importo che fu versato su un conto presso la Banca Nazionale Svizzera (di seguito BNS).

A.d

Con decreto del 18 settembre 2017, notificato al E._____ e alla BNS, il MPC ha dissequestro il citato conto, in ragione di 531'000 Eur, mantenendo il sequestro sulla rimanenza. Con scritto del 28 settembre 2017, il consulente finanziario ha quindi chiesto il versamento dell'importo su una relazione bancaria a lui riconducibile presso la F._____ di ... (di seguito F._____). Richiesta a cui il MPC ha dato seguito.

A.e

Con scritto del 14 ottobre 2017 l'interessato ha chiesto al MPC di indicare presso quale istituto bancario erano stati collocati gli importi sotto sequestro (cfr. lettera A.c). Richiesta a cui il MPC ha dato seguito con scritto del 31 ottobre 2017, notificando il decreto di dissequestro del 18 settembre precedente (cfr. lett. E).

A.f

Con atto del 27 novembre 2017, l'interessato ha comunicato al MPC che, preso atto dell'intenzione di quest'ultimo di decretare l'abbandono del procedimento penale a suo carico, non avrebbe fatto valere alcuna pretesa risarcitoria, a condizione che gli averi sequestrati e a lui riconducibili (cfr. lettera A.b), fossero a lui destinati. Inoltre, informato del versamento avvenuto in precedenza, l'interessato ha sollecitato il consulente finanziario, con scritto del 1° dicembre 2017, a determinarsi in materia.

A.g

Il 18 dicembre 2017 il MPC ha infine decretato l'abbandono del procedimento penale contro l'interessato, giacché non sussisteva la prova che i fondi fossero di origine criminale, con la conseguenza che gli elementi costitutivi del reato non risultavano essere adempiuti. Il medesimo giorno, il MPC ha decretato altresì l'abbandono del procedimento nei confronti del consulente finanziario.

B.

B.a Il 9 gennaio 2018 l'interessato e B._____ (di seguito anche istanti) hanno sporto denuncia al MPC contro il consulente finanziario per appropriazione indebita, considerando che egli si era rifiutato di trasferire l'importo litigioso e dissequestrato sul proprio conto bancario.

B.b

Il 27 maggio 2018 gli istanti hanno trasmesso al Dipartimento federale delle finanze (di seguito DFF) un'istanza di risarcimento nei confronti della Confederazione per 531'000 Eur, oltre accessori a decorrere dal 29 settembre 2017, censurando che il decreto di dissequestro fosse stato notificato al solo consulente finanziario e che l'importo in oggetto fosse stato a lui versato. Dopo diverse comunicazioni e scritti tra il DFF e gli istanti, questi ultimi, il 9 ottobre 2019, hanno comunicato di avere ottenuto, in data 25 aprile 2019, un bonifico di 225'000 Eur da parte del E._____, nel quadro del procedimento penale menzionato con la conseguenza che la loro richiesta di risarcimento si riduceva a 306'000 Eur.

B.c Dopo aver sollecitato al DFF l'evasione della propria richiesta, con diversi scritti, la B._____ ha interposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale (di seguito TAF o il Tribunale) (incarto A-2977/2020), per denegata e ritardata giustizia.

B.d Con decisione del 23 luglio 2020 il DFF ha respinto la richiesta di risarcimento danni. Conseguentemente il 13 agosto 2020, il DFF ha postulato al TAF lo stralcio della procedura di ricorso per denega e ritardata giustizia in corso, avvenuto il 1° settembre 2020.

C.

C.a Con ricorso del 16 agosto 2020 A._____ (di seguito anche ricorrente 1) e B._____ (di seguito anche ricorrente 2) (di seguito anche ricorrenti o insorgenti), hanno chiesto di annullare la decisione del 23 luglio 2020, accogliendo la domanda di risarcimento danni del 27 maggio 2018, e condannando la Confederazione svizzera (di seguito Confederazione) a rifondere loro l'importo di 306'000 Eur oltre ad interessi del 5% a decorrere dal 29 maggio 2011, con richiesta di spese e ripetibili di prima e seconda istanza. A sostegno della propria pretesa i ricorrenti hanno censurato la violazione delle normative procedurali penali e la violazione dei disposti legali in materia di responsabilità dello Stato.

C.b Con presa di posizione del 12 novembre 2020, l'autorità di prima istanza, e con osservazioni del dicembre 2020, i ricorrenti, si sono riconfermati nelle proprie considerazioni e conclusioni di cui alla decisione del 23 luglio 2020 e di cui al ricorso del 16 agosto 2020, con allegazioni che, per quanto di interesse al presente procedimento, verranno riprese in appresso.

Diritto:

1.

Il Tribunale amministrativo federale 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), emanate dalle autorità menzionate all'art. 33 della Legge federale del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale (LTAF, RS 173.32), riservate le eccezioni di cui all'art. 32 LTAF (cfr. art. 31 LTAF). La procedura dinanzi ad esso è retta dalla PA, in quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF).

2.

I ricorrenti hanno diritto di ricorrere avendo partecipato al procedimento dinanzi all'autorità inferiore, essendo particolarmente toccati dalla decisione impugnata ed avendo un interesse degno di protezione all'annullamento o alla modificazione della stessa (art. 48 cpv. 1 PA). I requisiti relativi al contenuto ed alla forma del ricorso sono soddisfatti (art. 52 PA). Tutti gli altri presupposti processuali sono altrettanto adempiuti, in particolare il ricorso è tempestivo (art. 50 cpv. 1 PA) e l'anticipo spese è stato versato entro il termine impartito (art. 63 cpv. 4 PA). Occorre quindi entrare nel merito del ricorso.

3.

3.1 Con ricorso al Tribunale amministrativo federale, che fruisce di pieno potere cognitivo, possono essere invocati la violazione del diritto federale, compreso l'eccesso o l'abuso del potere di apprezzamento (art. 49 lett. a PA), l'accertamento inesatto o incompleto di fatti giuridicamente rilevanti (art. 49 lett. b PA) nonché l'inadeguatezza (art. 49 lett. c PA; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2013, pag. 88 n. 2.149 segg.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7^a ed. 2016, pag. 247 n. 1146 segg.).

3.2 L'autorità adita non è vincolata né dai motivi addotti (art. 62 cpv. 4 PA), né dalle considerazioni giuridiche della decisione impugnata, né dalle argomentazioni delle parti (DTAF 2007/41 consid. 2 [pag. 529 e seg.]; sentenza del TAF A-1490/2020 del 18 novembre 2020 consid. 2.2). I principi della massima inquisitoria e dell'applicazione d'ufficio del diritto sono tuttavia limitati: l'autorità competente procede difatti spontaneamente a constatazioni complementari o esamina altri punti di diritto solo se dalle censure invocate o dagli atti risultino indizi in tal senso (DTF 141 V 234 consid. 1 con rinvii; DTAF 2014/24 consid. 2.2 [pag. 348 e seg]; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^a ed. 2013, cifra 1135). Secondo il principio di articolazione delle censure ("Rügeprinzip"), l'autorità di ricorso non è tenuta a esaminare le censure che non appaiono evidenti o non possono dedursi facilmente dalla constatazione e presentazione dei fatti, non essendo a sufficienza sostanziate (cfr. DTF 141 V 234 consid. 1; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 1.55). Il principio inquisitorio non è quindi assoluto, atteso che la sua portata è limitata dal dovere delle parti di collaborare all'istruzione della causa (cfr. DTF 143 II 425 consid. 5.1; 140 I 285 consid. 6.3.1; 128 II 139 consid. 2b). Il dovere processuale di collaborazione concernente in particolare il ricorrente che interpone un

ricorso al Tribunale nel proprio interesse, comprende, in particolare, l'obbligo di produrre le prove necessarie, d'informare il giudice sulla fattispecie e di motivare la propria richiesta, ritenuto che in caso contrario arrischierebbe di dover sopportare le conseguenze della carenza di prove (cfr. art. 52 PA; cfr. DTF 140 I 285 consid. 6.3.1; 119 III 70 consid. 1).

4.

Il presente litigio concerne un'azione di responsabilità nei confronti della Confederazione. I ricorrenti rimproverano al MPC di avere dissequestrato dei fondi a favore del consulente finanziario, che al momento del sequestro erano nelle sue disponibilità, provenienti però in origine da un conto intestato alla ricorrente 2 il cui avente diritto economico era il ricorrente 1; fondi (cfr. consid. di fatto A.b). La mancata notificazione del dissequestro ai ricorrenti e il conseguente versamento di fondi, avrebbe causato loro un danno patrimoniale di cui oggi chiedono il risarcimento alla Confederazione, ossia 306'000 Euro (cfr. consid. di fatto B.b).

5.

5.1 Gli insorgenti hanno censurato la violazione delle normative del Codice di diritto processuale penale svizzero (CPP, RS 312.0), poiché il MPC non avrebbe notificato loro il dissequestro avvenuto il 18 settembre 2017, impedendo di impugnare l'atto e inibendo quindi il trasferimento degli importi al consulente finanziario. Arbitraria a loro dire, la posizione del DFF, il quale contesta come essi avrebbero dovuto impugnare il decreto, notificato tuttavia unicamente il 31 ottobre 2017, momento nel quale gli averi dissequestrati erano già stati bonificati al conto F._____ del consulente finanziario (il 25 ottobre 2017), facendo venir meno l'interesse attuale. La violazione del CPP quale atto illecito, il danno loro cagionato – considerato il denaro ancora nella disponibilità del consulente finanziario – come pure il nesso di causalità tra di essi, sarebbero i presupposti per giustificare la pretesa di risarcimento nei confronti della Confederazione a cui ingiustamente si sarebbe opposto l'autorità inferiore, in violazione della LResp.

5.2 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.

Le condizioni poste alla base della pretesa sono 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 pag. 360 seg.; sentenze del TF 2E_1/2017 del 9 marzo 2017 consid. 7.3 e richiamo; 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 del TF 2C_518/2008 del 15 ottobre 2008 consid. 2.4; 118 Ib 473 consid. 25 p. 485). Con riferimento al comportamento tenuto da un magistrato, la giurisprudenza ritiene che lo stesso possa definirsi illecito unicamente allorquando viene violato un dovere essenziale per l'esercizio della propria funzione. Il fatto che una decisione cresciuta in giudicato si riveli in seguito inesatta, lesiva del diritto o anche arbitraria non basta invece per ammettere l'illiceità di un atto o di un'omissione (sentenze del TF 2E_1/2020 del 13 febbraio 2020 consid. 2.2; 2E_1/2016 del 21 gennaio 2016 consid. 2.2 e rinvi).

5.3 Nella fattispecie che qui ci riguarda, i ricorrenti pretendono di assurgere ad atto illecito la presunta violazione dell'art. 267 CPP in base alla quale il MPC ha trasferito gli importi dissequestrati al consulente finanziario, senza notificare loro il decreto di dissequestro, ciò che avrebbe inoltre avuto quale conseguenza l'impossibilità di dedurre le loro pretese in sede civile. Tale dimenticanza avrebbe altresì comportato la violazione della garanzia fondamentale della via giudiziaria sancita dagli artt. 29a Costituzione federale della Confederazione Svizzera (Cost., RS 101) e 6 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU, RS 0.101).

5.3.1 In virtù dell'art. 267 cpv. 1 CPP, se il motivo del sequestro viene meno, il pubblico ministero o il giudice dispone il dissequestro e restituisce gli oggetti o i valori patrimoniali agli aventi diritto. L'art. 267 cpv. 4 e 5 CPP disciplina il modo di procedere quando più persone avanzano pretese su oggetti o valori patrimoniali da dissequestrare. Il giudice ha la facoltà di decidere sulle medesime solo quando la situazione giuridica è chiara (cpv. 4). In caso contrario o anche qualora la situazione sia chiara, egli deve attribuire gli oggetti o i valori patrimoniali a una persona e impartire alle altre persone che hanno avanzato pretese un termine per promuovere azione al foro civile (cpv. 5). Soltanto se il termine scade inutilizzato è possibile consegnare l'oggetto o il valore patrimoniale alla persona indicata nella decisione.

Ora, nella fattispecie che ci riguarda, il ricorrente, attraverso il patrocinatore nel procedimento penale, che è il medesimo che rappresenta i qui ricorrenti, ha preso conoscenza del sequestro dei fondi depositati presso la BNS, già a partire del settembre del 2013 (cfr. nota interna del MPC del 25 settembre 2014 con firma del patrocinatore). Ne discende pertanto che era nella responsabilità dell'insorgente, peraltro rappresentato, inoltrare eventuali pretese al MPC sui fondi posti sotto sequestro. Non avendovi provveduto, il MPC poteva correttamente partire dal presupposto che tali fondi dovevano essere restituiti al precedente possessore (cfr. lettera A.b), poiché nulla lasciava presagire delle contestazioni sugli stessi tra gli insorgenti e il consulente finanziario.

Ciò detto, il Tribunale non può condividere le allegazioni dei ricorrenti in base alle quali il MPC avrebbe violato l'art. 267 CPP, men che meno che il magistrato sia venuto meno a un "dovere essenziale per l'esercizio della propria funzione", cagionando ai ricorrenti, di riflesso, un danno illecito. Ne consegue che già la prima condizione cumulativa posta per fondare la domanda di risarcimento non è ottemperata.

5.3.2 Con riferimento al requisito del danno, va inoltre riferito che i ricorrenti non hanno comprovato e allegato alcun elemento circa l'esistenza del danno, per il quale chiedono ora il risarcimento. Infatti, dalla documentazione agli atti emerge unicamente l'esistenza di una denuncia penale - denuncia della quale, peraltro, i qui ricorrenti sono gli autori - per appropriazione indebita nei confronti del consulente finanziario, nonché la dichiarazione secondo cui le ricerche dei fondi presso F._____ sarebbero state infruttuose, in quanto gli stessi sarebbero stati trasferiti negli Stati Uniti. Al qui Tribunale non è dato sapere l'esito del procedimento penale rispettivamente l'impossibilità di recuperare, quali accusatori privati, i fondi litigiosi. In ogni caso, i qui ricorrenti non hanno portato nessuno elemento atto a provare i loro diritti sulla somma di cui chiedono ora il rimborso.

5.3.3 A titolo abbondanziale va altresì evidenziato che nemmeno il requisito del nesso di causalità tra il decreto di dissequestro, non notificato ai ricorrenti, e il presunto danno sarebbe ossequiato. Correttamente il DFF ha illustrato che la perdita degli importi non è da collegarsi direttamente alla decisione di dissequestro del magistrato, bensì alla scelta univoca del consulente finanziario di trasferire gli stessi, in modo quasi subitaneo, su un'altra relazione negli Stati Uniti, rispettivamente, come emerge dalle carte processuali, di rifiutare un rimborso completo ai ricorrenti. Il presente Tribunale non può nondimeno evidenziare come non spettava al MPC,

intervenire attivamente nella vigilanza dei fondi entrati nelle disponibilità del consulente finanziario; fondi in parte legittimamente prelevati con regolare procura da quest'ultimo e in parte consegnati dal ricorrente 1.

5.4 Ne discende pertanto che non avendo gli insorgenti dimostrato l'esistenza di alcun atto illecito, di un danno e del rapporto di causalità tra il comportamento illecito e il danno, presupposti che tra l'altro devono essere ottemperati cumulativamente (cfr. prec. consid. 5.2), il ricorso qui presentato deve essere respinto e la decisione impugnata confermata.

6.

In considerazione dell'esito della lite, giusta l'art. 63 cpv. 1 PA, le spese di procedura sono poste in solido a carico dei ricorrenti, qui parti integralmente soccombenti (cfr. 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 sono stabilite in 5'500 franchi (cfr. art. 4 TS-TAF), importo che verrà detratto interamente dall'anticipo spese di pari importo, versato a suo tempo dal ricorrente 1.

Visto l'esito del ricorso e con riferimento all'art. 64 cpv. 1 PA e 7 cpv. 1 TS-TAF, ai ricorrenti 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 pari a 5'500 CHF sono poste in solido a carico dei ricorrenti 1 e 2, e sono compensate con il versamento dell'anticipo spese per pari importo avvenuto il 1° ottobre 2020.

3.

Non sono assegnate indennità per ripetibili.

4.

Comunicazione a:

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

(i rimedi giuridici sono sulla pagina seguente)

La 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 LTF). Il termine è reputato osservato se gli atti scritti sono consegnati al Tribunale federale oppure, all'indirizzo di questo, alla posta svizzera o a una rappresentanza diplomatica o consolare svizzera al più tardi l'ultimo giorno del termine (art. 48 cpv. 1 LTF). Gli atti scritti devono 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: