



Corte III
C-614/2012

Sentenza del 18 dicembre 2013

Composizione

Giudici Vito Valenti (presidente del collegio),
Beat Weber e Elena Avenati-Carpani,
cancelliera Marcella Lurà.

Parti

Repubblica e Cantone Ticino,
patrocinata dall'avvocato Luca Beretta Piccoli e
dall'avvocato Lorenza Ponti Brogгинi,
6901 Lugano,
ricorrente,

contro

Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS),
Effingerstrasse 20, 3003 Berna,
autorità inferiore.

Oggetto

Responsabilità per danni al Fondo di compensazione
dell'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno
(decisione del 22 dicembre 2011).

Fatti:**A.**

Mediante decisione del 22 dicembre 2011, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS [autorità inferiore]) ha ritenuto la Repubblica e Cantone Ticino responsabile del danno al Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno per un importo di fr. 429'970.20, corrispondente alle indennità che sarebbero state indebitamente versate ad enti o consorzi di protezione civile per alcuni dei giorni di servizio che alcuni militi professionisti (dipendenti di un ente o consorzio di protezione civile) avrebbero svolto nel 2004 e/o nel 2005. Secondo l'autorità inferiore, il Cantone Ticino è responsabile dell'operato dei contabili della protezione civile, contabili cui compete nell'attuazione del regime delle indennità di perdita di guadagno un ruolo paragonabile a quello delle Casse di compensazione. In particolare, per il periodo 2004-2005 i contabili della protezione civile hanno consegnato ai militi dei questionari sui quali hanno attestato 2'564 giorni di servizio che non davano diritto al soldo e, dunque, a un indennizzo tramite le indennità di perdita di guadagno. L'UFAS ha quindi concluso che sussisteva una condotta gravemente negligente dei contabili della protezione civile ed ha perciò ritenuta una responsabilità del Cantone Ticino giusta l'art. 21 cpv. 2 della legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio (LIPG, RS 834.1) in combinazione con l'art. 70 cpv. 1 della legge federale del 20 dicembre 1946 sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS, RS 831.10; doc. A).

B.

B.a Il 1° febbraio 2012, la Repubblica e Cantone Ticino (ricorrente) ha interposto ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo federale contro la decisione dell'UFAS del 22 dicembre 2011 mediante il quale ha chiesto d'accogliere il gravame e d'annullare la decisione impugnata. La ricorrente ha eccepito la perenzione del diritto ad esigere un risarcimento danni nei suoi confronti in quanto l'UFAS non ha agito entro il termine, perentorio, di un anno dalla conoscenza del danno come previsto dall'art. 70 cpv. 3 LAVS. L'insorgente ha poi sostenuto, nel merito, che la pretesa di risarcimento è destituita di ogni fondamento (doc. TAF 1).

B.b Il 21 febbraio 2012, la ricorrente ha versato il richiesto anticipo spese (doc. TAF 2 a 4).

C.

Nella risposta al ricorso del 29 maggio 2012, l'autorità inferiore, dopo aver

sottolineato che non vi sarebbe stata perenzione del diritto di esigere un risarcimento del danno, ha proposto la reiezione del ricorso.

D.

Nella replica del 9 luglio 2012, la ricorrente si è riconfermata nelle argomentazioni in fatto e in diritto di cui al ricorso del 1° febbraio 2012 (doc. TAF 10).

E.

E.a Nella duplica del 16 agosto 2012, l'autorità inferiore si è riconfermata nelle argomentazioni di cui alla risposta del 29 maggio 2012. L'autorità inferiore ha quindi nuovamente proposto la reiezione del ricorso (doc. TAF 13).

E.b Con provvedimento del 23 agosto 2012, questo Tribunale ha trasmesso per conoscenza alla ricorrente la duplica dell'autorità inferiore del 16 agosto 2012 (doc. TAF 14).

Diritto:

1.

1.1 Il Tribunale amministrativo federale esamina d'ufficio e con piena cognizione la sua competenza (art. 31 e segg. della legge del 17 giugno 2005 sul Tribunale amministrativo federale [LTAF, RS 173.32]), rispettivamente l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 133 I 185 consid. 2 e relativi riferimenti).

1.2 Riservate le eccezioni – non realizzate nel caso di specie – di cui all'art. 32 LTAF, questo Tribunale giudica, in virtù dell'art. 31 LTAF in combinazione con l'art. 33 lett. d LTAF, i ricorsi contro le decisioni, ai sensi dell'art. 5 della legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA, RS 172.021), rese dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.

1.3 La procedura dinanzi al Tribunale amministrativo federale è retta dalla PA, per quanto la LTAF non disponga altrimenti (art. 37 LTAF).

1.4 Presentato da una parte direttamente toccata dalla decisione e avente un interesse degno di protezione al suo annullamento o alla sua modifica (art. 48 PA), il ricorso – interposto tempestivamente e rispettoso dei requisiti previsti dalla legge (art. 50 e 52 PA) – è pertanto ammissibile.

2.

Con il rimedio esperito, la ricorrente può fare valere la violazione del diritto federale – che comprende tra l'altro anche il diritto costituzionale e il diritto pubblico internazionale –, l'eccesso o l'abuso del potere d'apprezzamento, l'accertamento inesatto ed incompleto dei fatti giuridicamente rilevanti e l'inadeguatezza (art. 49 PA per rimando dell'art. 37 LTAF). Il Tribunale amministrativo federale esamina liberamente il diritto federale, l'accertamento dei fatti e l'inadeguatezza senza essere vincolato dai considerandi della decisione impugnata o dai motivi invocati dalle parti. In altri termini, il ricorso potrebbe essere accolto per ragioni diverse da quelle addotte dalla ricorrente (art. 62 cpv. 4 PA) o respinto in virtù d'argomenti che la decisione impugnata non ha preso in considerazione (cfr. DTF 134 III 102 consid. 1.1 e DTF 133 V 515 consid. 1.3 e relativo riferimento).

3.

L'oggetto litigioso nella presente procedura ricorsuale è costituito dalla questione di sapere se la pretesa di risarcimento decisa dall'UFAS nei confronti della Repubblica e Cantone Ticino per un importo di fr. 429'970.20 sia, o meno, tempestiva e se la stessa sia, o meno, fondata su una base legale sufficiente.

4.

4.1 La ricorrente asserisce, con riferimento alla propria responsabilità per l'agire dei contabili della protezione civile (i quali avrebbero attestato dei giorni di servizio che davano diritto ad indennità di perdita di guadagno sebbene non ne fossero adempiuti i presupposti), che l'art. 21 (cpv. 2) LIPG in combinazione con l'art. 70 (cpv. 1) LAVS non costituisce una base legale sufficiente per fondare una responsabilità del Cantone Ticino per il danno al Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno, i contabili della protezione civile non potendo essere qualificati come organi delle casse di compensazione rispettivamente come loro funzionari. Peraltro, la pretesa di risarcimento è comunque da considerarsi perentoria nel momento in cui è stata fatta valere, ossia il 21 dicembre 2011, poiché l'UFAS era a conoscenza del danno al più tardi il 1° febbraio 2008, per cui il termine relativo di un anno di cui all'art. 70 cpv. 3 lett. a LAVS ha iniziato a decorrere da tale data.

4.2 L'autorità inferiore ha sottolineato che i contabili della protezione civile possono essere qualificati quali organi incaricati dell'attuazione del regime delle indennità di perdita di guadagno. Nel contesto cantonale, l'autorità preposta alla sorveglianza e al controllo sull'operato degli organismi

della protezione civile (e, in particolare, dei loro contabili) affinché questi ultimi agiscano nel rispetto delle prescrizioni legali è il Servizio protezione civile. I contabili sono tenuti segnatamente ad attestare, in conformità alle disposizioni legali, i giorni di servizio che danno diritto al soldo e, dunque, ad un indennizzo tramite le indennità di perdita di guadagno. La notificazione di giorni di servizio che non adempivano i presupposti legali non poteva che essere illecita, ciò che costituisce una condotta gravemente negligente. Il Cantone è dunque responsabile dell'operato dei contabili della protezione civile. Peraltro, secondo l'autorità inferiore, l'impugnata decisione del 22 dicembre 2011 è stata resa, giusta l'art. 70 cpv. 3 LAVS, nel termine di un anno dalla conoscenza, intervenuta con le sentenze del 26 agosto 2011 del Tribunale federale (sentenze mediante le quali sono state dichiarate perente le pretese di restituzione nei confronti di enti o consorzi di protezione civile), del danno al Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità per perdita di guadagno.

4.3 Giusta l'art. 1a cpv. 3 della legge federale del 25 settembre 1952 sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG, RS 834.1) in combinazione con l'art. 23 della legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile (LPPC, RS 520.1; nella versione in vigore fino al 31 dicembre 2011), le persone che prestano servizio di protezione civile hanno diritto ad un'indennità per perdita di guadagno. La legge sulle indennità di perdita di guadagno è applicata dagli organi dell'assicurazione vecchiaia e superstiti con la collaborazione dei contabili degli stati maggiori e delle unità militari (art. 21 cpv. 1 LIPG prima frase). Per la protezione civile l'applicazione avviene con la collaborazione dei contabili degli organi di protezione; per il servizio civile con la collaborazione dell'organo d'esecuzione del servizio civile e degli istituti d'impiego (art. 21 cpv. 1 LIPG seconda frase [entrato in vigore il 1° aprile 2009]). L'art. 21 cpv. 2 LIPG prevede che, per quanto la LIPG non disponga altrimenti, si applicano per analogia le disposizioni della legge sull'AVS concernenti i datori di lavoro, le casse di compensazione, il regolamento dei conti e dei pagamenti, la contabilità, la revisione delle casse ed il controllo dei datori di lavoro, l'Ufficio centrale di compensazione ed il numero d'assicurato. La responsabilità per danni degli organi dell'AVS di cui all'art. 49 LAVS è retta dagli art. 78 LPGGA e, per analogia, 52, 70 e 71a LAVS. In deroga all'art. 78 LPGGA, la responsabilità dei contabili dell'organizzazione di protezione civile per i danni causati a un assicurato o a terzi sottostà alla legge sulla protezione civile (art. 21 cpv. 3 LIPG).

4.4 Giusta l'art. 70 cpv. 1 LAVS, le associazioni fondatrici, la Confederazione e i Cantoni rispondono nei confronti dell'assicurazione per la vec-

chiaia e i superstiti per i danni derivanti da atti illeciti commessi dai loro organi di cassa o da singoli funzionari violando, intenzionalmente o per negligenza grave, le prescrizioni. Le pretese di risarcimento sono fatte valere dal competente ufficio federale mediante decisione (art. 70 cpv. 1 seconda frase LAVS). La procedura è disciplinata dalla PA.

4.5 L'autorità inferiore ha ritenuto applicabile l'art. 21 cpv. 2 LIPG ed ha pertanto fondato (per analogia) la pretesa risarcitoria, nei confronti della Repubblica e Cantone Ticino, per l'operato dei contabili degli enti o consorzi di protezione civile sull'art. 70 cpv. 1 LAVS.

4.6

4.6.1 Un'eventuale responsabilità, per analogia, del Cantone ai sensi dell'art. 70 cpv. 1 LAVS presuppone in primo luogo che esso sia chiamato a rispondere per i danni commessi dai suoi organi (di cassa) o da singoli suoi funzionari. I contabili svolgono incontestatamente un ruolo importante (nella protezione civile) nell'attuazione delle disposizioni sulle indennità di perdita di guadagno e possono anche essere considerati organi esecutivi della LIPG, al pari degli organi di cassa, con i quali devono collaborare (art. 21 cpv. 1 LIPG) e ai quali forniscono indicazioni su cui quest'ultimi devono di principio potere fare affidamento. Tuttavia, l'assimilazione dei contabili di protezione civile agli organi o ai funzionari del Cantone appare tutt'altro che evidente. Essi intervengono infatti normalmente al servizio delle organizzazioni di protezione comunali o consortili, con personalità giuridica propria, che li convocano e impiegano per la cura degli aspetti amministrativi nei vari corsi che svolgono, tra i quali risaltano in particolare la compilazione e il rilascio delle domande IPG (DTF 139 V 422 consid. 2.4.1 e relativi riferimenti).

4.6.2 L'art. 21 cpv. 2 LIPG subordina l'applicabilità per analogia dell'art. 70 LAVS ai soli danni commessi – indistintamente se a pregiudizio di un assicurato, di terzi o anche direttamente dell'assicuratore – dagli organi AVS di cui all'art. 49 LAVS. Non essendo organi dell'AVS, i contabili di protezione civile non ricadono sotto il campo di applicazione dell'art. 21 cpv. 2 LIPG. Essi sono però organi esecutivi della LIPG e soggiacciono, giusta l'art. 21 cpv. 3 LIPG (che disciplina la responsabilità per danni causati a un assicurato o a terzi durante l'esecuzione delle IPG da parte di organi non dell'AVS) all'ordinamento in materia di protezione civile (cfr., in particolare, l'art. 60 della legge federale del 4 ottobre 2002 sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile [LPPC, RS 520.1]) se costituiscono motivo di responsabilità (DTF 139 V 422 consid. 2.4.2).

4.6.3 Il fatto che l'art. 21 cpv. 3 LIPG deroghi all'art. 78 LPGA e subordini la responsabilità dei contabili dell'organizzazione di protezione civile all'ordinamento specifico in materia di protezione civile, non permette pertanto di dedurre, a contrario, una responsabilità automatica del Cantone secondo gli art. 21 cpv. 2 LIPG e 70 cpv. 1 LAVS per i danni da loro causati direttamente all'assicurazione. Un'eventuale responsabilità del Cantone si giustificerebbe infatti soltanto se si realizzassero anche le altre condizioni dell'art. 21 cpv. 1 LIPG e dell'art. 70 cpv. 1 LAVS, ciò che però non si verifica nella fattispecie proprio perché i contabili della protezione civile non sono organi dell'AVS ai sensi dell'art. 21 cpv. 2 LIPG né sono qualificabili come organi o funzionari del Cantone ai sensi dell'art. 70 cpv. 1 LAVS (DTF 139 V 422 consid. 2.4.3.).

4.7 Per conseguenza, l'art. 21 (cpv. 2) LIPG non costituisce una base legale sufficiente per ammettere un'eventuale responsabilità del Cantone Ticino per il danno causato al Fondo di compensazione dell'ordinamento delle indennità di perdita di guadagno per l'operato dei contabili della protezione civile.

5.

Da quanto esposto, discende che il ricorso del 1° febbraio 2012 deve essere accolto, senza che occorra pronunciarsi sulla questione della tempestività della pretesa di risarcimento, e la decisione dell'UFAS del 22 dicembre 2011 annullata.

6.

6.1 Visto l'esito della causa, non sono prelevate delle spese processuali (art. 63 PA). L'anticipo equivalente alle presunte spese processuali di fr. 3'500.--, versato il 21 febbraio 2012, sarà restituito alla ricorrente allorché la presente sentenza sarà cresciuta in giudicato.

6.2 Giusta l'art. 7 cpv. 3 del regolamento sulle tasse e sulle spese ripetibili nelle cause dinanzi al Tribunale amministrativo federale del 21 febbraio 2008 (TS-TAF, RS 173.320.2), le autorità federali e, di regola, le altre autorità con qualità di parte non hanno diritto a un'indennità a titolo di ripetibili. Secondo prassi di questo Tribunale, e relativamente all'applicazione delle pertinenti norme della PA e del regolamento TS-TAF, nel caso di specie si giustifica tuttavia eccezionalmente l'attribuzione alla ricorrente di un'indennità a titolo di spese ripetibili (art. 64 PA in combinazione con l'art. 7 segg.; cfr. sentenze del Tribunale amministrativo federale C-8498/2010 del 13 dicembre 2012 consid. 8.2 [un ricorso contro tale sentenza è stato

respinto dal Tribunale federale {DTF 139 V 422}}, A-7111/2010 dell'11 aprile 2012 consid. 8 [le ripetibili non sono state accordate all'autorità cantonale ricorrente solamente poiché soccombente in causa]; v. pure A. MOSER/M. BEUSCH/L. KNEUBÜHLER, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 2a ed., Pully, Zurigo, Berna 2013, n. 4.66 pag. 265 nonché relativi riferimenti). La stessa, in assenza di una nota dettagliata, è fissata d'ufficio (art. 14 cpv. 2 TS-TAF) in fr. 5'000.-- (IVA compresa), tenuto conto del lavoro utile e necessario – in causa non necessariamente semplice e con incarto voluminoso – svolto dai patrocinatori della ricorrente (cfr. pure sentenza del Tribunale amministrativo federale C-8498/2010 del 13 dicembre 2012 consid. 8.2). L'indennità per ripetibili è posta a carico dell'UFAS.

(dispositivo alla pagina seguente)

Per questi motivi, il Tribunale amministrativo federale pronuncia:

1.

Il ricorso è accolto, nel senso che la decisione del 22 dicembre 2011 è annullata.

2.

Non si prelevano spese processuali. L'anticipo di fr. 3'500.--, corrisposto il 21 febbraio 2012, sarà restituito alla ricorrente allorquando la presente sentenza sarà cresciuta in giudicato.

3.

L'UFAS rifonderà alla ricorrente fr. 5'000.-- a titolo di spese ripetibili.

4.

Comunicazione a:

- rappresentanti della ricorrente (Atto giudiziario)
- autorità inferiore (n. di rif. ; Raccomandata)
- Dipartimento federale dell'interno (Raccomandata)

Il presidente del collegio:

La cancelliera:

Vito Valenti

Marcella Lurà

Rimedi giuridici:

Contro la presente decisione può essere interposto ricorso in materia di diritto pubblico al Tribunale federale, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerna, 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: