

BGer 9C_144/2013 vom 12. Juli 2013

Bundesgericht, 2013-07-12, IT

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_9C_144_2013

FR: TF 9C_144/2013 du 12 juillet 2013

IT: TF 9C_144/2013 del 12 luglio 2013

Erwägungen

E. 1

Il Tribunale federale esamina d'ufficio e con piena cognizione non soltanto la sua competenza (art. 29 cpv. 1 LTF) e l'ammissibilità dei gravami che gli vengono sottoposti (DTF 136 I 42 consid. 1 pag. 43), comprese le condizioni formali di validità della procedura precedente (cfr. DTF 136 V 7 consid. 2 pag. 9 con riferimenti), ma anche la qualità per agire e per difendersi delle parti (legittimazione attiva e passiva) la quale però non costituisce un presupposto processuale e si determina secondo il diritto materiale (DTF 119 V 146 consid. 1b pag. 149 con riferimenti; 118 Ia 129 consid. 1 pag. 130; cfr. pure SVR 2010 BVG n. 27 pag. 107, 9C_40/2009 consid. 3.2.1).

E. 2.1

L' art. 21 cpv. 1 LIPG dispone che l'ordinamento in materia di IPG è applicato dagli organi dell'assicurazione vecchiaia e superstiti con la collaborazione, per quanto concerne la protezione civile, dei contabili degli organi di protezione. Il cpv. 2 della norma stabilisce inoltre che per quanto la presente legge 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 e il controllo dei datori di lavoro, l'Ufficio centrale di compensazione e il numero d'assicurato. La responsabilità per danni degli organi dell'AVS ("

Die Haftung für Schäden der AHV-Organen "; "

La responsabilité des organes de l'AVS ") di cui all'articolo 49 della legge sull'AVS è retta dagli articoli 78 LPGA e, per analogia, 52, 70 e 71a della legge sull'AVS. Per il cpv. 3, infine, in deroga all'articolo 78 LPGA, la responsabilità dei contabili dell'organizzazione di protezione sottostà alla legge del 17 giugno 1994 sulla protezione civile (attualmente alla legge federale sulla protezione della popolazione e sulla protezione civile, LPPC; RS 520.1).

E. 2.2

Ritenendo applicabile l' art. 21 cpv. 2 LIPG , le istanze precedenti hanno fondato sull' art. 70 cpv. 1 LAVS la responsabilità del Cantone Ticino per l'operato dei contabili di protezione civile. Trattandosi di un danno arrecato al Fondo di compensazione dell'ordinamento delle IPG, hanno ritenuto detta norma applicabile per analogia. Anche il Consiglio federale, nel proprio rapporto del 26 ottobre 2011 in risposta a un postulato (07.3788) che chiedeva di fare luce sulle irregolarità nel conteggio dei giorni di servizio prestati per la protezione civile, ha sposato la tesi dell'UFAS pur facendo giustamente notare che la questione se i contabili debbano essere considerati organi ai sensi dell'art. 70 (cpv. 1) LAVS non è finora mai stata esaminata in sede giudiziaria (rapporto, pag. 15).

E. 2.3

Secondo l' art. 70 cpv. 1 LAVS , le associazioni fondatrici, la Confederazione e i Cantoni rispondono nei confronti dell'assicurazione per la vecchiaia e i superstiti per i danni derivanti da atti illeciti commessi dai

loro organi di cassa o da singoli funzionari ("

von ihren Kassenorganen oder einzelnen Kassenfunktionären "; "

par les organes ou par le personnel de leur caisse ") violando, intenzionalmente o per negligenza grave, le prescrizioni. Le pretese di risarcimento sono fatte valere dal competente ufficio federale mediante decisione. La procedura è disciplinata dalla legge federale del 20 dicembre 1968 sulla procedura amministrativa (PA). Per contro, per l' art. 70 cpv. 2 LAVS , le pretese di risarcimento di assicurati e terzi di cui all'articolo 78 LPGa devono essere fatte valere presso la competente cassa di compensazione, quest'ultima statuendo poi mediante decisione.

E. 2.4

La decisione di fondare, per analogia, sull' art. 70 cpv. 1 LAVS l'eventuale responsabilità del Cantone Ticino per l'operato dei contabili delle organizzazioni regionali (comunali o consortili) di protezione civile non può essere condivisa.

E. 2.4.1

Una 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 (nell'esercizio come pure nella protezione civile) nell'attuazione delle disposizioni sulle indennità di perdita di guadagno (cfr. il Messaggio del Consiglio federale concernente il progetto di legge federale sulle indennità ai militari per perdita di salario e di guadagno del 23 ottobre 1951, in FF 1951 III 363, versione francese) 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 questi ultimi devono di principio potere fare affidamento (cfr. DTF 138 V 324 consid. 5.2.4 pag. 329 seg.; v. pure sentenza 9C_1057/2008 del 4 maggio 2009 consid. 4.1.2). Nondimeno non si vede - né del resto l'UFAS lo spiega convincentemente - per quale ragione i contabili di protezione civile sarebbero anche qualificabili come organi o altrimenti come funzionari

del Cantone chiamato in concreto a rispondere del danno.

Nella sua decisione dell'8 novembre 2010, l'Ufficio ricorrente aveva invero tra l'altro giustificato l'applicazione, per analogia, dell' art. 70 cpv. 1 LAVS con la similitudine esistente tra i funzionari delle casse di compensazione e i contabili della protezione civile. A suo giudizio, se da un lato il legislatore aveva delegato la selezione e l'ingaggio del personale amministrativo delle casse di compensazione direttamente al Cantone, investendolo in questo modo della responsabilità sul loro operato (cfr. il Messaggio del Consiglio federale concernente il progetto di legge sull'AVS del 24 maggio 1946, FF 1946 II 449 seg., nella versione in francese), analogamente anche nell'ordinamento delle IPG esso dovrebbe essere ritenuto responsabile dei contabili della protezione civile siccome è competente per la loro formazione (art. 6 LPPC). Il Cantone dovrebbe dunque garantire,

sempre secondo l'UFAS, che le persone "

da esso prescelte per ricoprire le funzioni proprie agli organi e ai funzionari dell'AVS e ai contabili della PCi svolgano i compiti loro affidati nel rispetto delle norme federali ".

Tuttavia, contrariamente a quanto avviene per il personale delle casse cantonali di compensazione, 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. Non per nulla del resto l'UFAS aveva in un primo momento, nel giugno 2008 e ancora nel febbraio 2009, vanamente chiesto - per non creare un danno d'immagine - la restituzione delle indennità pagate in eccesso direttamente ai vari consorzi regionali interessati (anziché ai militi o ai datori di lavoro di diritto privato), limitando la richiesta nei confronti del Cantone all'importo - peraltro poi saldato - di fr. 19'262.90, corrispondente a quanto indebitamente versato per i servizi di protezione civile forniti a favore dell'amministrazione cantonale da parte di persone che non erano alle dipendenze di un datore di lavoro di diritto pubblico.

E. 2.4.2

Ma anche a prescindere da questa considerazione - che non occorre approfondire ulteriormente -, la decisione di risarcimento dell'UFAS non poteva ammettersi soprattutto in considerazione di un altro motivo. 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 . Ora, i contabili di protezione civile non ricadono sotto questa nozione. Lo dimostrano, almeno indirettamente, i lavori preparatori. Dai lavori commissionali emerge infatti che il legislatore ha inteso derogare al sistema di responsabilità dell' art. 78 LPGA - che regola la responsabilità per i danni causati illecitamente da parte degli organi di esecuzione delle assicurazioni sociali o dei loro funzionari a un assicurato o a terzi, ma non anche per quelli causati direttamente all'assicuratore (cfr. Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2a ed. 2009, n. 14 all' art. 78 LPGA) - se l'esecuzione delle IPG

non avviene ad opera degli

organi dell'AVS . Per tale evenienza, il legislatore ha aggiunto il cpv. 3 dell' art. 21 LIPG . Non essendo organi dell'AVS, i contabili di protezione civile non ricadono così sotto il campo di applicazione dell' art. 21 cpv. 2 LIPG . Essi sono però organi esecutivi della LIPG e soggiacerebbero, in mancanza di diversa disposizione speciale (l' art. 21 cpv. 3 LIPG), alla regolamentazione prevista dall' art. 78 LPGA . Da qui appunto la necessità di istituire una norma speciale di deroga che rinvia all'ordinamento in materia di protezione civile (cfr. in particolare art. 60 LPPC) se i contabili degli organi di protezione

costituiscono motivo di responsabilità (rapporto 26 marzo 1999 della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale relativo all'iniziativa parlamentare sulla LPGA: FF 1999 IV 4032 e 4120). In altri termini, l'aggiunta del cpv. 3 all' art. 21 LIPG si è resa necessaria per disciplinare la responsabilità per danni causati

a un assicurato o a terzi durante l'esecuzione delle IPG da parte di organi

non

dell'AVS , quali sono appunto i contabili.

E. 2.4.3

Contrariamente a quanto ritenuto dalle precedenti istanze, il fatto che l' art. 21 cpv. 3 LIPG deroghi all' art. 78 LPGGA e subordini la responsabilità dei contabili dell'organizzazione di protezione all'ordinamento specifico in materia di protezione civile / protezione della popolazione, non permette pertanto di dedurre, e 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 per questa seconda tipologia di danni si giustificerebbe infatti soltanto se si realizzassero anche le altre condizioni dell' art. 21 cpv. 2 LIPG e, di riflesso, dell' art. 70 cpv. 1 LAVS . Ciò che però non si verifica nella fattispecie proprio poiché, per quanto appena visto, i contabili di protezione civile non sono organi dell'AVS ai sensi dell' art. 21 cpv. 2 LIPG né è evidente una loro qualifica quali organi o funzionari del Cantone opponente ai sensi dell' art. 70 cpv. 1 LAVS .

E. 2.5

Di conseguenza, l'art. 21 (cpv. 2) LIPG non offre una base legale sufficiente per ammettere una eventuale responsabilità del Cantone per il danno causato all'assicurazione IPG con l'operato dei contabili di protezione civile. Il risarcimento del danno andava se del caso richiesto all'ente responsabile in applicazione delle norme di competenza e di procedura in materia di protezione civile (cfr. art. 67 LPPC) oppure, in assenza di disposizioni speciali in quell'ambito (cfr. art. 60 e 62 LPPC), di quelle ordinarie sulla responsabilità dello Stato (cfr. pure DTF 138 V 324 consid. 5.5 pag. 332). Di conseguenza, per quanto ammissibile, il ricorso dev'essere respinto per questi motivi senza che occorra verificare oltre la questione della (in) tempestività della decisione di risarcimento.

E. 2.6

A titolo meramente abbondanziale si osserva infine che la richiesta di risarcimento formulata contro il Cantone Ticino per l'operato dei contabili delle organizzazioni di protezione civile, oltre a non potere essere ammessa per le considerazioni che precedono, sembra anche contraddire in parte lo stesso rapporto - prodotto agli atti in primo grado dall'autorità ricorrente - 26 ottobre 2011 del Consiglio federale. Il quale sembrava imputare la responsabilità (principale) per il conteggio illecito dei giorni di servizio a carico delle IPG non tanto all'operato dei contabili quanto piuttosto a quello degli organi di protezione civile che avevano autorizzato le convocazioni (asseritamente indebite) dei militi (cfr. rapporto, pag. 15). Avendo però l'UFAS - per potersi prevalere degli art. 21 cpv. 2 LIPG e 70 cpv. 1 LAVS - fondato la richiesta di risarcimento sul solo operato dei contabili, non spetta al Tribunale federale verificare oltre se una responsabilità dell'opponente possa eventualmente giustificarsi in virtù del comportamento di altre persone.

E. 3

Le spese seguono la soccombenza e sono poste a carico del ricorrente, l'UFAS avendo agito con un chiaro interesse pecuniario (art. 66 cpv. 4 LTF e contrario). Non si assegnano per contro ripetibili al Cantone Ticino il quale, indipendentemente dal suo interesse pecuniario nella causa (cfr. per analogia DLA 2010 pag. 265, 8C_151/2010, consid. 6.2), ha comunque

agito nell'esercizio delle sue attribuzioni ufficiali (art. 68 cpv. 3 LTF).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.