



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Oggetto

Sanzioni
amministrative

MILENA FALASCHI

Presidente

PATRIZIA PAPA

Consigliere

ANTONIO SCARPA

Consigliere

RICCARDO GUIDA

Consigliere Rel.

CRISTINA AMATO

Consigliere

R.G. N. 16064/2021

UD. 23/01/2025 PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 16064/2021 R.G. proposto da:

FRANCO, elettivamente domiciliato in

che lo rappresenta e difende.

- Ricorrente -

contro

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, domiciliato *ex lege* in Roma Via Dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura Generale dello Stato (ADS80224030587) che lo rappresenta e difende.

- Controricorrente -

avverso la sentenza della Corte d'appello di Milano n. 2984/2020 depositata il 1°/12/2020.

Udita la relazione svolta dal Consigliere Riccardo Guida nella pubblica udienza del 23 gennaio 2025.



Udito il Sostituto Procuratore Generale, cons. Michele Di Mauro, il quale ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

Udito l'avvocato Silvio Garofalo per il ricorrente.

FATTI DI CAUSA

1. Con sentenza n. 3974/2016 la Corte di appello di Milano rigettò il gravame proposto da Franco avverso la sentenza n. 725/2015, con cui il Tribunale di Como, in parziale accoglimento della sua opposizione al decreto n. 408334 del 13/12/2013 del dirigente generale del MEF, aveva ridotto da euro 112.167,00 a euro 84.125,99 la sanzione pecuniaria irrogata nei suoi confronti per violazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 195 del 2008, per avere esportato all'estero, senza dichiararli, capitali per complessivi euro 290.420,00, costituiti da una cartella ipotecaria di diritto svizzero al portatore di euro 286.680 e per il resto da denaro contante.

2. Avverso la sentenza d'appello Franco propose ricorso per cassazione, sulla base di tre motivi, e la Corte, con sentenza n. 21170/2019, in accoglimento del primo motivo (e assorbiti i restanti) – secondo cui l'eccezione di decadenza dell'amministrazione dalla potestà sanzionatoria, ritenuta tardiva nei gradi di merito, era stata tempestivamente dedotta nell'atto di opposizione e ritualmente riproposta in appello – cassò con rinvio la sentenza impugnata.

3. Riassunto il giudizio dall'opponente, la Corte d'appello di Milano, nel contraddittorio del MEF, ha respinto il gravame, così argomentando (per quanto qui rileva): (i) è priva di pregio l'eccezione del ricorrente in riassunzione di tardività della sanzione ai sensi dell'art. 8 commi 3 e 5 del d.lgs. n. 195 del 2008 perché sarebbero trascorsi 260 giorni tra la contestazione dell'illecito valutario (27/03/2013) e l'emissione del decreto n. 408334 (13/12/2013). Infatti, il trasgressore ha ricevuto la contestazione della violazione il 27/03/2013 e, dovendosi tenere conto, ai sensi del primo comma



dell'art. 8 cit., dei 30 giorni successivi entro i quali il destinatario della sanzione può chiedere all'amministrazione di essere sentito, è dal 27/04/2013 che parte il computo del termine di 180 giorni per l'adozione del decreto sanzionatorio da parte del MEF. Si perviene così alla scadenza del 27/10/2013 che, nel caso in esame, è stata prorogata di 60 giorni – e cioè fino al 27/12/2013, come previsto dal quinto comma dello stesso articolo, perché vi è stata la richiesta di audizione dell'incolpato, con la conseguenza che il decreto sanzionatorio, datato 13/12/2013, è senza dubbio tempestivo. Né può ritenersi, in considerazione della natura ordinatoria del termine, che la trasmissione del verbale di contestazione al Ministero oltre il termine di 7 giorni di cui al sesto comma dell'art. 4 del decreto in esame abbia determinato il venire meno del potere sanzionatorio; (ii) al contrario di quanto sostiene la parte privata, la sanzione è stata applicata dopo l'acquisizione del parere della commissione consultiva per le infrazioni valutarie, la cui formazione effettiva, è avvenuta il 03/12/2013, ossia prima del decreto sanzionatorio - al quale infatti il parere è allegato – che, del resto, recepisce il quantum della sanzione proposta (euro 112.187,00), con la precisazione che la data del 19/12/2013, sul fronte del documento, si riferisce al giorno della sua iscrizione al protocollo; (iii) non è fondata la prospettazione di secondo cui la cartella ipotecaria di diritto svizzero non sarebbe assimilabile al denaro contante, secondo l'accezione dell'art. 1 comma 1 lett. c) del d.lgs. n. 195 del 2008, in relazione all'art. 3 di detto decreto, che fa obbligo a chiunque entra nel territorio nazionale o ne esce e trasporta (appunto) denaro contante di importo pari o superiore a euro 10.000,00 di dichiarare la somma all'agenzia delle dogane. Nella specie, la cartella, che il diritto svizzero configura come mezzo di garanzia per il finanziamento di un acquisto immobiliare, ha tutte le caratteristiche cartolari del titolo al portatore; inoltre, è



inconferente la circostanza, che il riassumente reputa importante, secondo cui nel contratto di mutuo ipotecario vi sarebbe l'impegno a non cedere la cartella, trattandosi, come notato dal Tribunale, di un impegno valido solo tra le parti contrattuali; (iv) per l'assimilabilità della cartella al denaro contante e in ragione del suo valore ricorrono, pertanto, sia il profilo oggettivo della violazione di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 195 del 2008, che richiede la mera omissione della dichiarazione all'ufficio doganale, sia il profilo soggettivo, che postula soltanto un comportamento cosciente e volontario anche se non preordinato a fini illeciti o non consapevole della illiceità del fatto; (v) non è corretta la tesi della parte privata secondo cui il valore della cartella, ai fini dell'applicazione della sanzione, non sarebbe pari all'importo ivi indicato di 350.000 franchi svizzeri (pari a euro 268.860,00) poiché si dovrebbe tenere conto del valore reale dell'immobile oggetto di garanzia. In realtà, come ha chiarito la commissione consultiva, la cartella ipotecaria al portatore è rappresentativa di un credito garantito da pegno immobiliare, e il valore del titolo (strumento tipico per la circolazione e mobilitazione del patrimonio fondiario) corrisponde all'importo indicato nella cartella, là dove invece il grado dell'ipoteca e il valore dell'immobile che costituisce la garanzia assumono rilevanza rispetto alla possibilità per il creditore di soddisfarsi in caso di inadempimento del debitore; (vi) che è cittadino italiano, non può fondatamente invocare l'ignoranza incolpevole della legge svizzera: da un lato, infatti, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 689 del 1981, l'illecito amministrativo richiede la mera coscienza e volontà della condotta (attiva od omissiva) affinché scatti la presunzione relativa di colpa dell'autore; dall'altro, nel caso concreto in esame, la persona sanzionata, per le conoscenze connesse alla sua attività di imprenditore edile, e per la chiara natura di titolo al portatore, desumibile dall'intestazione della



cartella ipotecaria, era in grado di cogliere l'equiparazione di essa al denaro contante e la conseguente necessità, al momento dell'uscita dall'Italia in direzione della Svizzera, di dichiararne il possesso all'autorità doganale.

4. Franco ha proposto ricorso per cassazione, affidato a cinque motivi.

Il MEF ha resistito con controricorso.

Con ordinanza interlocutoria n. 19398/2024 è stato disposto il rinvio a nuovo ruolo per la trattazione della causa in pubblica udienza vista la rilevanza nomofilattica della questione relativa alla qualificazione della cartella ipotecaria di diritto svizzero.

In prossimità di questa udienza, il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte e ha chiesto l'accoglimento del ricorso.

Il ricorrente ha depositato una memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Il primo motivo di ricorso denuncia, ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c. e in relazione agli artt. 3, 24, 97 e 113 Cost., la violazione e falsa applicazione degli artt. 8 comma 3, 4 comma 6 del d.lgs. n. 195 del 2008.

Si ascrive alla CdA di Milano di avere escluso la nullità del decreto impugnato nonostante che esso sia stato emesso il 13/12/2013, a distanza di più di 240 giorni dal 31/03/2013, giorno in cui scadeva il termine di trasmissione informatica del verbale di contestazione, con conseguente consumazione del potere sanzionatorio dell'amministrazione.

2. Il secondo motivo denuncia, ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c. e in relazione all'art. 97 Cost., la violazione e falsa applicazione dell'art. 8 comma 2 del d.lgs. n. 195 del 2008.

Precisato che, come si evince dal numero di protocollo dei due atti, il parere della commissione consultiva per le infrazioni valutarie è



stato protocollato il 19/12/2013 e il decreto sanzionatorio è stato protocollato il 13/12/2013, la CdA di Milano avrebbe trascurato l'esatta scansione degli atti del procedimento sanzionatorio, fissata a presidio del buon andamento e dell'imparzialità della P.A., secondo cui il parere della commissione ex art. 8 comma 2 del d.lgs. n. 195 del 2008 deve precedere e non seguire il provvedimento sanzionatorio.

3. Il terzo motivo denuncia, ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c. e in relazione all'art. 49 del d.lgs. n. 231 del 2007, la violazione dell'art. 1 comma 1 lett. c) del d.lgs. n. 195 del 2008.

Si lamenta che, al contrario di quanto afferma la CdA di Milano, la cartella ipotecaria di diritto svizzero non costituisce un titolo al portatore assimilabile al denaro contante sia perché ai fini della sua circolazione non è sufficiente la *traditio*, sia perché, comunque, anche a volerne riconoscere la possibilità di circolazione, l'art. 49 comma 14 del d.lgs. n. 231 del 2007 esige e presuppone, a tale fine, l'identificazione del cedente e del cessionario, e questo requisito è in contrasto con la nozione di titolo al portatore.

4. Il quarto motivo denuncia, ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 9 del d.lgs. n. 195 del 2008.

Non è corretto parametrare la sanzione all'importo di 350.000 franchi svizzeri indicato nella cartella ipotecaria: il valore nominale della cartella dipende dalle annotazioni dei pegni iscritti che compaiono sul titolo in conformità del libro mastro fondiario svizzero.

5. Il quinto motivo denuncia, ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 3 c.p.c., la violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 689 del 1981.

Sul presupposto che il ricorrente, un piccolo imprenditore edile di provincia, non conosce la normativa internazionale e tributaria, si



lamenta che la CdA di Milano non avrebbe colto che si era in presenza di una omessa dichiarazione né consapevole né volontaria da parte del sanzionato, il quale aveva ragione di ritenere che la cartella ipotecaria di diritto svizzero non costituisse un titolo assimilabile al denaro contante.

6. Il primo motivo è infondato.

L'art. 8 (*"Istruttoria e provvedimento di irrogazione delle sanzioni"*) del d.lgs. n. 195 del 2008, nella versione vigente all'epoca dei fatti, recita:

«1. Chi non si avvale della facoltà prevista dall' articolo 7 può presentare scritti difensivi e documenti al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché chiedere di essere sentito dalla stessa Amministrazione, entro il termine di trenta giorni dalla data di ricezione dell'atto di contestazione.

2. Il Ministero dell'economia e delle finanze, udito il parere della commissione di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 114, determina con decreto motivato la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento.

3. Il decreto di cui al comma 2 è adottato dal Ministero dell'economia e delle finanze nel termine perentorio di centottanta giorni dalla data in cui riceve i verbali di contestazione.

4. L'Amministrazione ha facoltà di chiedere valutazioni tecniche di organi od enti appositi, che devono provvedere entro quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta.

5. In caso di richiesta di audizione, ai sensi del comma 1, o in caso di richiesta di valutazioni tecniche, di cui al comma 4, il termine di cui al comma 3 è prorogato di sessanta giorni [...].».

L'art. 4 (*"Poteri di accertamento e di contestazione"*) del decreto, al comma 6, dispone: *«I verbali di contestazione sono conservati in forma nominativa per la durata di dieci anni e sono trasmessi al*



Ministero dell'economia e delle finanze, tramite supporti informatici, entro sette giorni dalla data di contestazione ai fini del procedimento sanzionatorio di cui al presente decreto».

Così delineate le coordinate normative di riferimento, la soluzione cui approda il giudice del rinvio, lì dove nega l'amministrazione sia decaduta dal potere sanzionatorio, è conforme a diritto anche se per una ragione diversa da quella indicata dalla sentenza impugnata - vedi "Fatti di causa", punto 3 (i) - la cui motivazione, pertanto, *in parte qua*, deve essere emendata.

Risulta dalla sentenza che il direttore dell'agenzia delle dogane ha trasmesso al MEF il verbale di contestazione il 24/04/2013, giorno che, in applicazione dell'art. 8, costituisce il *dies a quo* del termine di 240 giorni (180+60 giorni) - arco temporale che, quindi, andava a scadere il 20/12/2013 - entro il quale l'amministrazione era tenuta ad adottare la sanzione. La conseguenza è che il decreto sanzionatorio del 13/12/2013 è senz'altro tempestivo.

Nel solco della giurisprudenza sezionale (vedi Cass. n. 25328/2018), va articolato il seguente principio di diritto: «*in tema di irrogazione delle sanzioni in materia valutaria, il termine perentorio ex art. 8 comma 3 del d.lgs. n. 195 del 2008, entro il quale il Ministero dell'economia e delle finanze deve adottare il decreto sanzionatorio decorre soltanto dal giorno in cui è avvenuta la trasmissione prevista - con termine ordinario - dal sesto comma dell'art. 4 del medesimo decreto, dei verbali di contestazione, giacché, in presenza di un termine perentorio, il momento di decorrenza dell'attività sanzionatoria deve essere necessariamente agganciato a un momento procedimentale certo, interno all'amministrazione».*

7. Il secondo motivo è manifestamente infondato.



L'art. 8 cit. prevede, nel secondo comma, che il Ministero dell'economia e delle finanze, udito il parere della commissione di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 maggio 2007, n. 114, determina con decreto motivato la sanzione per la violazione e ne ingiunge il pagamento.

Nel caso all'esame del Collegio - vedi "Fatti di causa", punto 3 (ii) - il giudice di rinvio, da un lato, ha stabilito che la sanzione è stata applicata dopo l'acquisizione del parere della commissione consultiva per le infrazioni valutarie, la cui formazione effettiva è avvenuta il 03/12/2013, prima cioè del decreto sanzionatorio al quale lo stesso parere è allegato, dall'altro, ha precisato che è evidente che la data del 19/12/2013, nell'epigrafe del documento, è quella dell'iscrizione a protocollo del parere.

L'accertamento di fatto operato dal giudice di merito, che lo ha illustrato con motivazione chiara e priva di vizi logici, si sottrae al sindacato di legittimità della Cassazione.

Secondo l'interpretazione di questa Corte (vedi Cass. nn. 26555/2024, 11111/2024), il parere della commissione consultiva, che svolge attività istruttoria e di consulenza obbligatoria per l'adozione dei decreti di determinazione ed irrogazione delle sanzioni (art. 1 d.P.R. 14 maggio 2007, n. 114, richiamato dall'art. 60, comma 2, d.lgs. 231/2007), non è vincolante per il MEF in quanto non può interferire con l'applicazione della normativa primaria (evidentemente di rango superiore rispetto al parere reso da un organo consultivo in un procedimento amministrativo sanzionatorio) in materia valutaria.

8. Il terzo motivo è fondato, con conseguente assorbimento del quarto e del quinto motivo.

Ritiene il Collegio di aderire al condivisibile e recente orientamento sezionale (vedi Sez. 2, Sentenza n. 23865 del 05/09/2024, Rv. 672186 - 01) secondo cui la cartella ipotecaria



documentale (e tale è la cartella di cui si discute) al portatore, regolata dal codice civile svizzero, ove non dichiarata alle autorità doganali al passaggio della frontiera comunitaria europea, non può essere sottoposta alla sanzione amministrativa prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 195 del 2008 (e successive modificazioni) sia perché non rientra nelle previsioni sanzionatorie espresse dalla predetta norma, relative al denaro contante (banconote e monete metalliche) pari o superiore ad euro 10.000, e all'invio di denaro contante di quell'importo da un Paese all'altro tramite uffici postali mediante vaglia cambiario, o titolo equivalente, sia perché non rientra neppure tra i titoli di credito equiparati al denaro contante dall'art. 1 comma 1 lett. c) n. 2 del d.lgs. n. 195 del 2008, e non è assimilabile a tali fattispecie difettando delle caratteristiche proprie del denaro contante, ossia della libera trasferibilità a qualsiasi terzo non identificato mediante consegna, e dell'immediata riutilizzabilità, almeno in astratto, a scopo di pagamento, da parte dei terzi, che ne siano entrati in possesso, eventualmente anche dopo il passaggio della frontiera.

La sentenza alla quale si fa riferimento (pagg. 15-18) chiarisce che, per il codice civile svizzero (artt. 860-864), la cartella ipotecaria al portatore è emessa dall'ufficio del registro fondiario ed incorpora un credito personale in esso iscritto, che è garantito da un pegno immobiliare in virtù del quale il portatore del titolo, sempre che vi sia corrispondenza col registro fondiario (vedi art. 862 comma 2), può promuovere un'azione esecutiva sull'immobile oggetto della garanzia nell'ipotesi in cui il suo credito da finanziamento non venga restituito e compensato nei termini pattuiti, e che può essere trasferito solo ai terzi acquirenti che subentrino nel finanziamento, e quindi non ad un qualsiasi terzo, col consenso esplicito del proprietario del fondo gravato (vedi art. 861 comma 3) mediante consegna della cartella



ipotecaria al portatore, ferma restando la facoltà del debitore (nella specie il soggetto finanziato) di opporre all'originario creditore, ed ai suoi aventi causa che non siano in buona fede (vedi art. 842 comma 3), le eccezioni personali derivanti dal rapporto fondamentale (nella specie di finanziamento), per cui la normativa svizzera esclude l'astrazione del titolo rispetto al rapporto sottostante, che caratterizza, invece, nei rapporti con i terzi portatori, i titoli di credito.

In altre parole, prosegue la sentenza, il soddisfacimento del credito da finanziamento non è immediatamente realizzabile per il valore intrinseco del titolo, come la dicitura "al portatore" potrebbe far pensare, e neppure in astratto attraverso l'intervento dell'intermediario (banche, poste o altri intermediari autorizzati e relativi circuiti di pagamento), da parte degli eventuali acquirenti possessori della cartella di pagamento al portatore, che peraltro non possono essere terzi estranei al rapporto sottostante. In conclusione, per Cass. 23865/2024, il possesso della cartella ipotecaria al portatore, trasferibile a terzi subentrati nel finanziamento solo col consenso del proprietario del complesso immobiliare gravato dal pegno, e in conformità delle risultanze del libro fondiario, ed attributivo di una mera legittimazione ad intraprendere un'azione esecutiva sul bene dato in garanzia, non può quindi essere assimilato ai titoli di credito analoghi al denaro contante elencati all'art. 1 comma 1 lettera c) n. 2 del d.lgs. n. 195 del 2008, in quanto privo del requisito dell'immediata riutilizzabilità come denaro da parte del portatore.

9. In definitiva, accolto il terzo motivo, assorbiti il quarto e il quinto motivo, respinti il primo e il secondo motivo, la sentenza impugnata deve essere cassata.

Non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito, ai sensi dell'art. 384 comma 2 ultima



parte c.p.c., sicché, in accoglimento dell'opposizione, il decreto n. 408334 del 13/12/2013 va annullato nella parte in cui irroga a Franco la sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 196 del 2008.

10. Per la novità della questione di diritto esaminata, che questa Corte ha risolto solo di recente (vedi Cass. n. 23865/2024, cit.), le spese dell'intero giudizio vanno compensate tra le parti.

P.Q.M.

La Corte accoglie il terzo motivo di ricorso, assorbiti il quarto e il quinto motivo, rigetta il primo e il secondo motivo, cassa la sentenza impugnata e, con decisione nel merito, annulla il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze n. 408334 del 13/12/2013, nella parte in cui applica a Franco una sanzione amministrativa pecuniaria per la violazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 196 del 2008.

Compensa, tra le parti, le spese processuali dei gradi di merito e dei giudizi di cassazione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della 2^a Sezione Civile, in data 23 gennaio 2025.

Il Consigliere est.

Riccardo Guida

La Presidente

Milena Falaschi

