



22082/17

ESENTE

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONI UNITE CIVILI

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Oggetto

RENATO RORDORF - Primo Pres.te f.f. -

GIOVANNI AMOROSO - Presidente Sezione -

AURELIO CAPPABIANCA - Presidente Sezione -

PIETRO CAMPANILE - Consigliere -

ROSA MARIA DI VIRGILIO - Consigliere -

BIAGIO VIRGILIO - Consigliere -

FELICE MANNA - Rel. Consigliere -

ETTORE CIRILLO - Consigliere -

CARLO DE CHIARA - Consigliere -

SANZIONI
AMMINISTRATIVE

Ud. 18/07/2017 -
PU

R.G.N. 17294/2014

non 22082
Rep.

C.U.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 17294-2014 proposto da:

MINICHELLO DE FURIA S.R.L., in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA ANTON GIULIO BARRILI 49, presso il dott. DANIEL DE VITO, rappresentata e difesa dall'avvocato VALERIO FREDA;

- **ricorrente** -

518
17



contro

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, in persona del
Ministro pro tempore, elettivamente domiciliato in ROMA, VIA
DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO
STATO;

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 4475/2013 della CORTE D'APPELLO di
NAPOLI, depositata il 20/12/2013.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
18/07/2017 dal Consigliere Dott. FELICE MANNA;

udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale
Dott. RICCARDO FUZIO, che ha concluso per il rigetto del
ricorso;

uditi gli avvocati Valerio Freda per la società ricorrente e Fabio
Tortora per l'Avvocatura Generale dello Stato.

FATTI RILEVANTI

La società Minichiello De Furia s.r.l. ricorre per cassazione
avverso la sentenza n. 4475/13, con cui la Corte d'appello di
Napoli, riformando la pronuncia del Tribunale di Ariano Irpino,
ha rigettato l'opposizione proposta contro un'ordinanza
d'ingiunzione emessa dal Ministero dell'Economia e delle
Finanze, avente ad oggetto la sanzione, irrogata a detta
società quale obbligata in solido ex art. 6 legge n. 689/81, di €
5.605,00 per la violazione dell'art. 1 del D.L. n. 143/91,
convertito in legge n. 197/91. Ciò in quanto la legale
rappresentante della società opponente, Annamaria De Furia,
aveva effettuato transazioni finanziarie in contanti presso la
Cassa Arianese di Mutualità (di seguito indicata anche con
l'acronimo CAM), soggetto intermediario non munito della
abilitazione di cui all'art. 4, secondo comma, D.L. cit.



La Corte d'appello disattendeva, tra l'altro, la tesi della società opponente, la quale aveva eccepito che l'estinzione dell'illecito nei confronti della propria legale rappresentante, cui non era stata effettuata la contestazione nel termine previsto dall'art. 14, secondo comma, legge n. 689/81, comportava l'estinzione anche della sua obbligazione quale soggetto tenuto in solido.

Motivava, al riguardo, la Corte territoriale che l'ultimo comma di detto articolo prevede espressamente la non estensione all'obbligato solidale della causa estintiva dell'obbligazione valevole nei confronti dell'autore dell'infrazione; e che tale norma non si pone in contrasto con il principio di personalità della sanzione per l'illecito amministrativo, ricavabile dall'art. 7 stessa legge, diverso essendo il caso della morte dell'autore del fatto da quello della decadenza del potere sanzionatorio nei suoi confronti per mancata notificazione.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze resiste con controricorso.

Con ordinanza interlocutoria n. 25354/16 la seconda sezione, rilevato un contrasto nella giurisprudenza di questa Corte in ordine all'interpretazione degli artt. 6 e 14, ultimo comma, della legge n. 689/81, che investe i principi generali dell'illecito amministrativo, ha rimesso la relativa questione al Primo Presidente, che ha assegnato la causa a queste S.U.

Il Ministero ha depositato memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. - Il ricorso è articolato in sei motivi.

Il primo denuncia la violazione degli artt. 6, 7 e 14 della legge n. 689 del 1981 per avere la Corte d'appello escluso che la società odierna ricorrente, coobbligata in via solidale,



potesse beneficiare dell'estinzione per l'intervenuta decadenza ex art. 14, ultimo comma, legge cit., riconosciuta, in favore dell'autrice materiale dell'illecito amministrativo, nel medesimo provvedimento ingiuntivo opposto. Richiama a sostegno Cass. nn. 23871/11 e 3879/12, in base alle quali la responsabilità solidale della società per gli illeciti amministrativi posti in essere dai suoi legali rappresentanti o dipendenti è prevista esclusivamente in funzione di garanzia del pagamento della somma dovuta dall'autore dell'infrazione.

2. - Tale motivo solleva la questione rimessa a queste S.U., che sono chiamate a dirimere il contrasto di giurisprudenza formatosi sull'interpretazione dell'art. 14, ultimo comma, legge n. 689/81.

L'ordinanza interlocutoria n. 25354/16, premesso lo stato della questione in rapporto ai diversi contesti decisionali in cui questa è emersa (su cui v. meglio *infra*), prospetta la necessità d'un chiarimento sulla natura della responsabilità dell'obbligato solidale ai sensi dell'art. 6 della legge n. 689/81. Natura che nella giurisprudenza di questa S.C. è stata ora definita in termini di sussidiarietà o di accessorietà-dipendenza; ora ricondotta alla figura dell'obbligazione solidale nell'interesse esclusivo di uno solo degli obbligati (art. 1298 c.c.), cioè dell'autore della violazione; ora considerata funzionale alla garanzia del pagamento della somma dovuta; ora connessa all'esigenza di evitare che l'illecito resti impunito quando sia impossibile identificarne l'autore. Altro chiarimento è chiesto sulla differenziazione degli effetti estintivi dell'obbligazione di pagamento, secondo che questa venga meno per la morte dell'obbligato principale o per difetto di tempestiva notificazione nei confronti di lui; e sulla permanenza, in caso di pagamento della sanzione da parte



dell'obbligato solidale, dell'azione di regresso nei confronti del trasgressore, che nel termine di legge non abbia ricevuto notificazione dell'illecito, o degli eredi di lui. Ed osservato che taluni orientamenti di questa Corte appaiono fondati più su ciò che non è scritto che su ciò che è testuale negli artt. 6 e 14 della legge n. 689/81, detta ordinanza interlocutoria auspica, infine, un supplemento di riflessione *«che rivaluti, per un verso, se il mancato riferimento agli eredi, nell'ultimo comma dell'articolo 6, sia ostativo ad una interpretazione secondo cui costoro succedano (non nella sanzione ma) nella obbligazione di regresso verso l'obbligato solidale che abbia pagato; per altro verso, se, alla luce del principio della personalità della sanzione, la formulazione letterale dell'ultimo comma dell'articolo 14 non possa intendersi nel senso che l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingua tanto per la persona nei cui confronti sia stata omessa la notificazione nel termine prescritto quanto per l'obbligato in solido con tale persona ex art. 6 L. 689/81, mentre non si estingua per i coautori della violazione»*.

2.1. - L'interpretazione dell'art. 14, ultimo comma, della legge n. 689/81, il quale dispone che l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto, ha dato luogo alla formazione di due distinti indirizzi sulla sorte dell'obbligazione gravante sull'obbligato solidale, allorché si sia estinta quella a carico del trasgressore (è pacifico, invece, che l'estinzione dell'obbligazione di un responsabile in solido non produca pari effetti estintivi dell'obbligazione gravante sugli altri responsabili solidali: cfr. sentenze nn. 9830/00 e 9557/92).



Secondo un primo orientamento, espresso dalle sentenze nn. 23871/11 e 26387/08, dall'estinzione dell'obbligazione di colui che ha, in concreto, commesso la violazione amministrativa, deriva anche l'estinzione dell'obbligazione a carico del condebitore solidale, dovendosi riconoscere carattere principale all'obbligo incombente sul primo dei due soggetti. Ciò in virtù del rapporto di accessorietà e dipendenza della posizione dell'obbligato solidale rispetto a quella dell'autore materiale e principale della violazione, nei cui confronti il primo non avrebbe potuto esercitare il diritto di regresso previsto dallo stesso art. 6, al comma 4, una volta estintasi nei confronti di lui l'obbligazione sanzionatoria per mancata notificazione.

Ad esito opposto è pervenuta, invece, la sentenza n. 4342/13 (non massimata), secondo cui l'effetto estintivo della pretesa sanzionatoria è limitato, ai sensi dell'art. 14, ultimo comma, della legge n. 689/81, al soggetto nei cui confronti non sia stata eseguita la notifica. *«In altre parole»*, soggiunge tale pronuncia, *«l'obbligato solidale per la sanzione amministrativa non equivale a un obbligato solidale nell'ipotesi d'insolubilità del condannato. Deve dunque riconoscersi l'autonomia della posizione dei due obbligati, in relazione alla quale non esiste un legame necessario tra le due obbligazioni per cui l'una può sussistere anche se l'altra fosse estinta (Cass. S.U. 29.1.1994 n. 890)»*.

A sua volta, la questione in esame incrocia il costante orientamento di questa Corte in base al quale il disposto dell'art. 7 della legge n. 689/81 ("l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi") e quello dell'ultimo comma dell'art. 6 (per cui l'obbligato solidale che ha pagato "ha diritto di regresso per l'intero nei confronti



dell'autore della violazione") sono espressione del principio di personalità che governa la responsabilità nell'illecito amministrativo, per cui la morte dell'autore della violazione determina non solo l'intrasmissibilità agli eredi di lui dell'obbligo di pagare la somma dovuta per la sanzione, ma anche l'estinzione dell'obbligazione a carico dell'obbligato solidale. A tale ultimo riguardo, infatti, si afferma che ai sensi dell'art. 6 cit. questi non è un obbligato subsidiario per le ipotesi di insolvibilità del condannato o di pratica difficoltà di identificare l'autore della violazione – in quanto si tratta di obbligazione solidale nell'interesse esclusivo di uno solo degli obbligati, senza alcun riparto nei rapporti interni, a norma dell'art. 1298 c.c. – e neppure si può configurare, a suo carico, una responsabilità diretta per *culpa in eligendo* o *in vigilando*. Nell'affrontare l'obiezione che fa leva sull'art. 14, ultimo comma, della legge n. 689/81, detta giurisprudenza rileva la profonda distinzione tra la causa estintiva prevista dall'art. 7 e quella indicata nell'art. 14. Mentre, nella prima, la morte incide sull'illecito, facendolo venir meno a causa del carattere personale della responsabilità amministrativa disciplinata dalla legge n. 689/81, nella seconda l'illecito permane, venendo meno soltanto la possibilità per la P.A. di applicare la sanzione, a causa di un ostacolo procedimentale di essenziale rilievo (perché attinente all'esercizio del diritto di difesa) (così, in particolare, la sentenza n. 2064/94, la quale tuttavia non coglie la contraddizione tra la propria precedente affermazione, per cui l'obbligazione solidale sarebbe di tipo dipendente ex art. 1298 c.c., e la successiva conclusione raggiunta interpretando l'art. 14, ultimo comma, nel senso della permanenza della responsabilità del coobbligato solidale nonostante si sia estinta l'obbligazione del trasgressore; in

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' with a large 'X' over it.



senso conforme, v. le sentenze nn. 5717/11, 1193/08, 2501/00 e 3245/97).

La conseguenza (sempre secondo Cass. n. 2064/94) è che, a differenza del caso di morte del trasgressore, nell'ipotesi contemplata dall'ultimo comma dell'art. 14 cit. l'obbligato solidale che ha pagato la sanzione ha diritto di regresso per l'intero contro l'autore della violazione, il quale, ovviamente, potrà, nel relativo giudizio, sostenere la propria assenza di responsabilità in ordine alla violazione, determinando un accertamento giudiziale *incidenter tamtum* sul punto e con effetti solo nei rapporti interni (e non anche rispetto all'Amministrazione).

2.2. - Queste Sezioni Unite si sono occupate della solidarietà passiva nell'ambito dell'illecito amministrativo con la sentenza n. 890/94 (preceduta dalla n. 4405/91 della prima sezione civile), allorché hanno affermato che l'identificazione del trasgressore non è un requisito di legittimità dell'ordinanza - ingiunzione emessa nei confronti dell'obbligato solidale, ancorché necessaria per esperire l'azione di regresso ex art. 6 della legge n. 689 del 1981 ovvero ai fini della prova della violazione nel giudizio di opposizione o della valutazione della motivazione del provvedimento sanzionatorio o, infine, della contestazione dei presupposti della solidarietà, in relazione ai rapporti fra il trasgressore ed il coobbligato.

In tale occasione le S.U., riprendendo le motivazioni del parere del Consiglio di Stato n. 1523 del 1987, hanno precisato: *a)* che l'assoggettamento a sanzione dell'obbligato solidale (sia esso una persona fisica come l'imprenditore individuale o un soggetto collettivo) non presuppone necessariamente l'identificazione dell'autore della violazione alla quale la sanzione stessa si riferisce; *b)* che l'autonomia



delle posizioni dei due obbligati si desume chiaramente dall'art. 14, ultimo comma, della legge n. 689/81; c) che dunque non vi è un legame necessario tra le due obbligazioni, l'una potendo sussistere anche se l'altra si è estinta; d) che, pertanto, l'identificazione dell'autore del fatto può assumere eventualmente carattere di necessità solo per finalità di ordine probatorio; e) che la previsione dell'azione di regresso di cui all'ultimo comma dell'art. 6 della legge n. 689/91 è autonoma rispetto alla responsabilità per la sanzione amministrativa e l'eventualità che ne sia impossibile l'esercizio non può far venire meno l'obbligazione del debitore solidale.

Granitica, ne è scaturita la giurisprudenza successiva, la quale ha riaffermato che l'identificazione e l'indicazione dell'autore materiale della violazione non costituiscono requisito di legittimità dell'ordinanza ingiunzione emessa nei confronti dell'obbligato solidale, in quanto la *ratio* della responsabilità di quest'ultimo non è quella di far fronte a situazioni d'insolvenza del trasgressore, bensì quella di evitare che l'illecito resti impunito quando sia impossibile identificare tale ultimo soggetto e sia, invece, facilmente identificabile l'obbligato solidale a norma dell'art. 6, primo comma, legge n. 689/81 (v. sentenze nn. 145/15, 11643/10, 24573/06, 2780/04, 4725/04, 18389/03, 7909/02, 357/00, 1986-1988/97, 1979-1982/97, 1969-1977/97, 1960/97, 1402/97, 1114/97, 590-606/97, 558-573/97 e 172/97).

2.3. - Ne risulta - occasionato dalle diverse e interagenti questioni sul tappeto - un quadro giurisprudenziale composito nelle premesse d'ordine sistematico e nelle soluzioni fornite, che trova riscontro nelle discordanti opinioni di dottrina sull'art. 14, ultimo comma, legge n. 689/81.



Secondo alcuni autori, infatti, detta norma si riferirebbe soltanto all'ipotesi di responsabilità correaire o di mancata notificazione nei confronti del responsabile in solido; con la conseguenza che l'omessa contestazione o notificazione nei confronti dell'obbligato in via principale precluderebbe l'accertamento dell'illecito amministrativo anche nei confronti dell'obbligato solidale.

Altri motiva la soluzione opposta in considerazione del fatto che, diversamente, resterebbero non sanzionabili le violazioni commesse da un autore rimasto ignoto; e che l'obbligazione del responsabile solidale dipende non dalle sorti dell'obbligazione principale, ma dalla stessa commissione del fatto illecito.

In ogni caso, entrambe le posizioni avvertono come imprescindibile il coordinamento dell'art. 14, ultimo comma, con l'art. 6, ultimo comma, legge n. 689/81. Ipotizzata la sopravvivenza dell'obbligazione del responsabile in solido, nonostante l'estinzione di quella gravante sull'autore dell'illecito per mancata contestazione e tardiva od omessa notificazione, l'azione di regresso è ritenuta autonoma, fondata su di un normale rapporto di diritto privato e, dunque, esperibile nonostante il trasgressore resti liberato verso la P.A. Viceversa, nell'ambito della tesi che considera di natura dipendente l'obbligazione del responsabile solidale, assunta l'impossibilità del regresso per effetto dell'estinzione dell'obbligazione principale, se ne trae argomento per concludere che anche il responsabile in solido debba restare esentato dal pagamento della somma dovuta a titolo di sanzione.

2.4. - Regresso per l'intero ed estinzione dell'obbligazione del responsabile non destinatario di tempestiva notificazione –

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' with a diagonal slash through it.



scilicet, gli artt. 6, ultimo comma, e 14, ultimo comma, della legge n. 689/81 – costituiscono, pertanto, le due polarità (come tali dotate di cariche opposte) entro cui operano le alternative ricostruzioni sistematiche.

La prima muove dall'inquadramento del regresso, in quanto previsto per l'intero, nell'ambito della previsione dell'inciso finale del primo comma dell'art. 1298 c.c., che istituisce il nesso tra le due obbligazioni, *principaliter* e in via solidale, in chiave di accessorietà-dipendenza. Così allineata, la solidarietà di cui all'art. 6 legge n. 689/81, al di là della *ratio* sottesa all'individuazione normativa delle categorie dei responsabili solidali, esprime soltanto il rafforzamento del credito dell'amministrazione sanzionante in un'ottica di pura garanzia. Benché innestata in un ambito pubblicistico mirato alla sanzione, e dunque a finalità di tipo afflittivo, la solidarietà nell'illecito amministrativo opera, secondo tale impostazione, in senso dichiaratamente e interamente privatistico attraverso il diritto di regresso. Ne deriva di necessità la perdita di tale garanzia ove l'obbligazione del responsabile dell'illecito si sia estinta ai sensi dell'art. 14, ultimo comma, detta legge, essendo quella del responsabile solidale ex art. 6 un'obbligazione dipendente, benché non assistita né da clausola di sussidiarietà né da beneficio di escussione. Ulteriore corollario, la possibilità per l'obbligato *principaliter* evocato in regresso di far valere contro il *solvens* responsabile in solido l'eccezione di estinzione della propria obbligazione, in base alla piana applicazione dell'art. 1203, n. 3 c.c. (sul regresso ex art. 1299 c.c. quale fattispecie di surrogazione legale, con la conseguenza che al condebitore che ha pagato il debito comune sono opponibili non solo le eccezioni relative al rapporto interno di solidarietà, ma anche quelle opponibili al



creditore, relativamente a limitazioni, decadenze e prescrizioni inerenti al diritto che ha formato oggetto di surrogazione, cfr. Cass. nn. 7217/09, 4507/01, 1818/81, 1744/72 e 1952/71).

La seconda opzione procede in senso inverso. L'espressa limitazione dell'effetto estintivo dell'obbligazione al solo soggetto nei cui confronti sia mancata la notifica tempestiva, è indice di una duplicità e dunque di un'autonomia di livelli: pubblicistico nel rapporto tra obbligato *principaliter*, obbligato in via solidale e P.A.; privatistico in quello intercedente tra i primi due nel caso di avvenuto pagamento da parte dell'obbligato solidale. Nel quale ultimo rapporto interno permane, intatto, il diritto di regresso per l'intero del *solvens*, a nulla rilevando, proprio in virtù di detta autonomia, la circostanza che l'obbligato in via principale sia esente da responsabilità verso l'Amministrazione. L'estinzione dell'obbligazione di quest'ultimo resta così vanificata *quoad effectum*, ma solo dal punto di vista economico e in linea eventuale, sempre che il regresso stesso non sia obbligatorio per legge.

2.4.1. - Meno sostenibile (e in effetti non riscontrata né in dottrina né nella giurisprudenza di questa Corte) l'ipotesi terza e mediana, in base alla quale pur restando in vita l'obbligazione verso la P.A. del responsabile solidale nonostante l'estinzione dell'obbligazione gravante sull'autore dell'illecito amministrativo, il primo perderebbe l'azione di regresso verso il secondo.

Vi si oppongono diverse considerazioni. In linea generale, rispetto alla solidarietà passiva il regresso costituisce (secondo la migliore e più recente dottrina) un profilo fondante e non già un accessorio della disciplina, e dunque non pare possibile prescindere.



Intuitive ragioni di equità interpretativa, poi, escludono che il diritto di agire in regresso possa venir meno per un mero accidente – la mancata o intempestiva notificazione al trasgressore – per di più ascrivibile alla condotta della stessa P.A. creditrice. Né ipotizzare un regime di eccezione per il caso di colpa di quest'ultima o almeno una più limitata *exceptio doli generalis* varrebbe a ricomporre il sistema. Dipendendo da tali (pur ragionevoli) correttivi pretori, questo ne risulterebbe eccessivamente in debito per potersi imporre quale soluzione auto-verificabile. Non senza osservare che il meccanismo di accertamento della responsabilità del coobbligato solidale ne risulterebbe appesantito, aprendosi alla possibilità di defatiganti questioni preliminari sull'adeguatezza del comportamento degli uffici pubblici.

Ancora, una cosa è la concreta efficacia del regresso, omogenea alla solidarietà quale tecnica di deviazione del rischio d'insolvenza, altra ne è l'esclusione *de iure* per fatto non imputabile all'obbligato solidale. Allocategli le conseguenze dell'illecito amministrativo senza possibilità di rivalsa interna, questi verrebbe ad essere parificato all'obbligato in via principale; ma a differenza di lui non avrebbe la possibilità di provare l'assenza di (una propria) colpa, restando tenuto alle più gravose condizioni di cui ai primi tre commi dell'art. 6 legge n. 689/81. Il che esporrebbe una siffatta ricostruzione a fondati dubbi di legittimità costituzionale sotto il profilo dell'art. 3 Cost.

Né varrebbe replicare che anche l'obbligato in solido può confutare l'esistenza dell'illecito sotto ogni profilo, oggettivo e soggettivo. Non altrimenti bilanciata sul piano sostanziale mediante l'attribuzione del regresso per l'intero, la minore vicinanza alla prova del responsabile in solido rispetto



all'autore dell'illecito segnalerebbe una recessione di difesa, anch'essa di dubbia legittimità in base all'art. 24 Cost.

Inoltre, l'art. 12, primo comma, D.Lgs. n. 209/05 (codice delle assicurazioni private), vietando le assicurazioni che abbiano ad oggetto il trasferimento del rischio di pagamento delle sanzioni amministrative, suggerisce che neppure all'Amministrazione sia dato dirottare irretrattabilmente e in maniera potestativa il peso economico.

Infine, nessuna delle (pur diverse) premesse sistemiche delle tesi sopra richiamate sarebbe compatibile con soluzioni terze, che ammettessero come possibile la responsabilità in solido deprivata della valvola del regresso. Infatti, l'obbligazione solidale dipendente presuppone, inalienabile, il regresso per l'intero; e per contro, l'autonomia dei due livelli di rapporto sterilizza la propagazione effettuale dell'uno (P.A. / responsabile in via principale) all'altro (responsabile solidale / autore dell'illecito), e dunque l'estinzione del primo rapporto, operante a livello pubblicistico, non sarebbe argomento spendibile per dimostrare l'estinzione (anche) del secondo, rilevante a livello privatistico.

3. - Questi essendo i termini essenziali del contrasto, la conferma dell'indirizzo seguito dalle S.U. del 1994 procede attraverso alcune puntualizzazioni in chiave sistematica.

In quell'occasione le S.U., chiamate a risolvere la questione della permanenza o non della responsabilità solidale nel caso in cui l'autore dell'illecito amministrativo fosse rimasto ignoto, istituirono un nesso tra l'autonomia delle due obbligazioni (in via principale e in via solidale) e la conclusione affermativa. Nesso che, però, a ben vedere è tutt'altro che coesenziale alla soluzione raggiunta, ove si consideri che anche nell'illecito di diritto civile la solidarietà non richiede affatto che tutti gli



obbligati siano noti (cfr. in motivazione Cass. n. 3630/04). Conclusione, questa, del tutto pacifica che a sua volta non richiede di aderire alla tesi per cui l'obbligazione solidale consta di una pluralità di rapporti obbligatori individuali. Il che suggerisce di non postulare, ma di verificare ed eventualmente fondare altrimenti la ridetta autonomia.

L'affermazione più durevole di S.U. n. 890/94, da allora in poi riprodotta costantemente nella giurisprudenza delle sezioni semplici, è che la *ratio* della responsabilità solidale ex art. 6 legge n. 689/81 non è quella di far fronte a situazioni d'insolvenza dell'autore della trasgressione, bensì di evitare che l'illecito resti impunito. Detta asserzione, la quale attrae la responsabilità in solido ex art. 6 legge n. 689/81 verso un orizzonte di tipo punitivo-repressivo che fa premio sulla pura esigenza di garanzia, è in sé esatta perché segna la distanza con le omologhe previsioni degli artt. 196 e 197 c.p. (o degli artt. 9 e 10 della legge n. 4 del 1929), che contemplano un'obbligazione sostitutiva solo "in caso di insolvibilità del condannato"; ma la sua enunciazione, o meglio quanto ordinariamente se ne è dedotto, si presta ad un possibile equivoco.

Dall'art. 1293 c.c., in base al quale la solidarietà passiva non è esclusa dal fatto che i singoli debitori siano tenuti ciascuno con modalità diverse, si desume anche l'ovvia proposizione reciproca per cui l'assenza di modalità distinte, a sua volta, non esclude la solidarietà. E allora affermare che la previsione dell'art. 6 cit. non mira a rimediare all'insolvenza del responsabile principale, non vuol dire ancora nulla sulla possibilità di declinare al singolare o al plurale il rapporto obbligatorio dei vari soggetti responsabili, e di trarre conclusioni sul tema in oggetto.

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping strokes.



Piuttosto, è vero che la solidarietà ex art. 6 cit. opera per facilitare la riscossione a prescindere dall'effettiva insolvenza dell'obbligato principale, e che la P.A. ha il potere di rivolgersi direttamente ed esclusivamente al terzo obbligato in solido, ove lo ritenga maggiormente e più facilmente solvibile, e di sanzionare lui soltanto a sua insindacabile scelta. Ragion per cui deve escludersi che l'art. 18, secondo comma, legge n. 689/81 imponga di irrogare la sanzione congiuntamente al trasgressore e ai coobbligati solidali.

Detto principio è ben espresso da Cass. nn. 4342/13, 4688/09, 23783/04 e 1144/98, in base alle quali il vincolo intercorrente tra l'autore materiale della violazione e la persona giuridica di cui è prevista la responsabilità solidale consente all'autorità amministrativa competente di agire contro ambedue gli obbligati oppure contro uno o l'altro, ferma restando la necessità che il soggetto in concreto chiamato a rispondere si sia visto contestare o notificare la violazione, così da essere in grado di far pervenire alla P.A. ogni possibile deduzione difensiva.

Coerente a ciò è quanto chiarito da Cass. nn. 7884/11, 16661/07 e 10798/98, secondo cui il vincolo che intercede, ai sensi dell'art. 6, terzo comma, legge n. 689/81, tra l'autore materiale della violazione e la persona giuridica di cui è prevista la responsabilità solidale, assume rilevanza nel solo caso in cui l'Amministrazione se ne avvalga in concreto (irrogando la sanzione anche al corresponsabile in solido), e non quando la contestazione risulti mossa nei confronti del solo autore materiale. A quest'ultimo, pertanto, non è riconosciuto alcun interesse a rappresentare, in sede di opposizione all'ordinanza ingiunzione, la mancata contestazione (anche) al coobbligato solidale. Infatti, l'effetto

A handwritten signature in black ink, consisting of several stylized, overlapping strokes.



estintivo della pretesa sanzionatoria è limitato al soggetto nei cui confronti non è stata eseguita la notifica (articolo 14, ultimo comma, legge n. 689/81).

Altrettanto consequenziale e del tutto pacifico è che legittimato ad opporsi all'ordinanza d'ingiunzione sia il solo soggetto contro cui è emesso il provvedimento. Così, è stato affermato che il conducente del veicolo col quale sia stata commessa l'infrazione al codice della strada non è legittimato ad opporsi all'ingiunzione emessa soltanto a carico del proprietario del mezzo, responsabile in solido della violazione, trovando, in questo caso, la legittimazione a ricorrere fondamento nell'esistenza di un interesse giuridico alla rimozione di un atto del quale il ricorrente sia destinatario, mentre il fatto di essere esposto ad una eventuale azione di regresso integra un semplice interesse di fatto (Cass. nn. 18474/05 e 6549/93; in senso analogo, in materia di sanzione irrogata dall'allora Ministero del Tesoro su proposta della Consob, Cass. nn. 5139/07 e 23783/04; v. ancora, in altre materie, Cass. nn. 17617/11, 14098/06, 10681/06, 19284/05, 11763/04, 13283/03, 12240/03, 15830/02, 16154/01, 14635/01, 13588/01, 3543/98, 2816/98, 1910/98, 12515/97, 7718/97, 5833/97, 6573/96 e 1318/92).

Ma - il punto è da precisare - l'autonomia delle posizioni dei soggetti a vario titolo responsabili non vuol dire che la stessa P.A. *non debba procedere* nei confronti di tutti, come si desume inequivocabilmente dai primi due commi dello stesso art. 14 sulla contestazione immediata o sulla notificazione, che devono avvenire nei confronti dei trasgressori e dei coobbligati solidali; il che conferma il generale principio di obbligatorietà dell'*azione* contro tutti i responsabili (direttamente desumibile, a sua volta, dai principi costituzionali di uguaglianza, buon



andamento della pubblica amministrazione e doverosità della funzione pubblica).

Se dunque la P.A. *deve procedere congiuntamente* entro il termine di decadenza di cui all'art. 14, secondo comma, contro tutti i soggetti obbligati che le siano noti, ma poi *può sanzionare isolatamente* entro il termine di prescrizione fissato dall'art. 28 solo alcuni di loro a sua libera scelta, vuol dire che il rapporto sanzionatorio non è unitario (nel senso di inscindibile), ma è declinabile al plurale come in ogni caso di solidarietà (e in tal senso depongono, del resto, i precedenti di S.U. n. 20935/09 e nn. 18075/04, 5833/97, 6573/96 e 1318/92, che escludono ogni ipotesi di litisconsorzio necessario; *contra* la sola n. 415/98).

4. - Sebbene coesistente al funzionamento di tale responsabilità in solido, il regresso per l'intero previsto dall'art. 6, ultimo comma, legge n. 689/81 non appare elemento sufficiente a inclinare verso una ricostruzione dell'obbligo, gravante sui responsabili solidali, in chiave di accessoria-dipendenza rispetto all'obbligazione del trasgressore.

La responsabilità solidale in tema di illecito amministrativo è tutt'altro che nuova nell'ordinamento. Quella della persona rivestita di autorità o incaricata della direzione o della vigilanza nonché delle persone giuridiche private per le violazioni commesse dal rappresentante, dall'amministratore o dal dipendente era già contemplata dagli artt. 12 della legge n. 4 del 1929 (sulla repressione delle violazioni finanziarie) e 3, secondo comma, della legge n. 706/75 (sul sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda); così la responsabilità del proprietario del veicolo era prevista dagli artt. 3, primo comma, sia della legge n. 317/67 (recante modificazioni al sistema



sanzionatorio delle norme in tema di circolazione stradale e delle norme dei regolamenti locali), sia della legge n. 706/75 (riferendosi, quest'ultima, al più generico concetto di "cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione"). Ed ulteriori ipotesi di solidarietà erano e sono previste, poi, in materia tributaria e dal codice della strada.

Ciò che in passato restava non disciplinato era il regresso per l'intero, su cui tali precedenti, pur senza minimamente escluderlo, nulla disponevano.

La non parzialità dell'obbligazione nel rapporto interno fra il trasgressore e il corresponsabile solidale, rapporto che sorge se ed in quanto quest'ultimo abbia pagato la somma dovuta a titolo di sanzione, non basta a ricondurre la fattispecie all'inciso finale dell'art. 1298, primo comma, c.c. e ad innescare la relativa deduzione sillogistica sulla natura dipendente di tale solidarietà. Infatti, l'obbligazione ex art. 6 non è *contratta* nell'interesse dell'autore della violazione o di qualsivoglia altro consorte (come avviene nelle ipotesi di garanzia fideiussoria, generalmente richiamata nel commentare l'ultimo inciso del primo comma dell'art. 1298 c.c., garanzia che sebbene negoziata con il creditore è pur sempre funzionale all'interesse del debitore principale, che diversamente non potrebbe accedere al credito). Tale obbligazione, invece, è *prevista ex lege* nel solo ed esclusivo interesse della P.A. creditrice, al duplice scopo di agevolare la riscossione della somma dovuta e di evitare che l'illecito resti impunito (interessi, questi ultimi, che evidentemente non sono riferibili al trasgressore).

Il regresso per l'intero, dunque, nell'assolvere la sua funzione di allocare definitivamente il peso economico della sanzione sull'autore del fatto illecito, e di definire così gli effetti



delle due responsabilità, quella in via principale e quella in via solidale, nulla predica sulla natura, dipendente o autonoma, dell'obbligazione solidale nel rapporto esterno con l'Amministrazione.

Pressoché nullo, poi, è l'apporto derivante dai casi di obbligatorietà del regresso.

Già previsto nel settore bancario e in quello dell'intermediazione finanziaria, rispettivamente, dagli artt. 145, decimo comma, D.Lgs. n. 385/93 e 195, nono comma, D.Lgs. n. 58/98, l'obbligatorietà del regresso è stata abrogata dall'art. 1, comma 53, lett. n), D.Lgs. n. 72/15. Essa permane, tuttavia, in base all'art. 196, quarto comma, dello stesso D.Lgs. n. 58/98 per le violazioni commesse dai consulenti finanziari abilitati all'offerta fuori sede; sicché, in definitiva, si è in presenza di una disciplina troppo discontinua, disorganica e dipendente dall'interferenza di altri fattori (la tutela dei soci o dei risparmiatori) per offrirsi a considerazioni di carattere generale.

Se ne deve concludere che, quantunque stabilito per l'intero e coesistente alla tenuta stessa del sistema, il regresso operi ad un livello esclusivamente privatistico di riequilibrio interno, che non comunicando con quello di rilevanza pubblicistica concernente il rapporto obbligatorio tra l'Amministrazione e tutti i suoi debitori per effetto della violazione commessa, non autorizza illazioni sulla natura dipendente o autonoma della solidarietà di cui all'art. 6 legge n. 689/81.

Non senza osservare, benché l'argomento non possa certo accreditarsi come decisivo, che la legge n. 689/81 (così come le leggi nn. 317/67 e 706/75) non qualifica l'obbligazione di pagamento della sanzione come obbligazione di "carattere civile", al contrario di quanto invece stabilivano gli artt. 3,

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' with a diagonal slash through it.



cpv., e 5, terzo comma, della legge n. 4 del 1929. E dunque – almeno ciò è lecito chiosare – nulla si frappone alla possibilità di valorizzare all'interno del rapporto obbligatorio con l'Amministrazione aspetti propriamente pubblicistici.

4.1 - A differenza di quanto si è appena visto per l'art. 6, ultimo comma, legge n. 689/81, l'art. 14, ultimo comma, stessa legge trova perfetta corrispondenza testuale nei precedenti degli artt. 7, terzo comma, della legge n. 317/67 e 6, terzo comma, della legge n. 706/75. Applicando il criterio interpretativo c.d. del legislatore consapevole (*id est*, la clausola generale esclusiva), la lettera di tale (iterata) disposizione dovrebbe intendersi nel senso di escludere l'effetto estintivo per tutti i soggetti coobbligati, in via principale o solidale, nei cui confronti la notificazione sia invece avvenuta nel termine di legge.

Vi sarebbe, a ben vedere, un'isolata previsione legislativa di pari significato nel D.Lgs. n. 231/07, in materia di prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio, di recente modificato dal D.Lgs. n. 90/17. L'art. 65, decimo comma, come appena sostituito, stabilisce che, in relazione alle sanzioni amministrative pecuniarie previste dagli artt. 58 e 63 del medesimo decreto, la responsabilità solidale di cui all'art. 6 della legge n. 689/81 sussiste anche quando l'autore della violazione non è univocamente identificabile, ovvero quando lo stesso non è più perseguibile ai sensi della legge medesima. Tuttavia tale disposizione non vale per le sanzioni previste per i restanti illeciti contemplati dallo stesso D.Lgs., per cui appare arduo attribuirvi una portata generale e un'efficacia risolutiva. Salvo osservare che l'ipotesi di un'interpretazione dell'art. 14, ultimo comma, legge n. 689/81



nel senso della permanenza dell'obbligazione di garanzia, trova, se non una conferma, almeno una sponda legislativa.

4.1.1. - Inappagante il solo dato letterale delle norme in materia, è dunque ancor più necessario ricercare l'orizzonte di senso entro cui opera il sistema.

Una prima, pur ovvia considerazione, è che l'individuazione delle categorie di soggetti responsabili in solido non è neutra, ma esprime un giudizio legislativo di disvalore operato nell'area intermedia tra correalità ed estraneità al fatto. Similmente a quanto avviene nell'ambito della responsabilità civile c.d. aggravata, anche in quella in esame è la relazione con la *res* adoperata o col soggetto danneggiante a fondare l'attribuzione della responsabilità solidale. Assistita dal regresso per l'intero, quest'ultima assicura, ad un tempo, che la repressione sia agevolata e che i relativi effetti economici ricadano in via definitiva sull'autore del fatto.

Eppure è innegabile che lo strumento dell'obbligazione solidale, per quanto di risalente e consolidata applicazione in materia, appaia *prima facie* spurio all'interno di un sistema sanzionatorio basato sul principio di personalità. Sistema che comunque opera in maniera dissonante rispetto alle regole civilistiche degli artt. 1292 e ss. e 2055 c.c. sulla solidarietà passiva, sol che si consideri che tra più autori del medesimo illecito amministrativo non vi è neppure rapporto interno, sia perché ciascun concorrente soggiace all'intera sanzione, sia perché il pagamento da parte di uno non estingue l'obbligazione degli altri (cfr. Cass. nn. 2088/00 e 18365/06).

La previsione di soggetti obbligati in solido ma non in via succedanea costituisce una scelta intermedia tra correalità e mera garanzia. Tant'è che – è pacifico nella giurisprudenza di questa Corte – conseguenze precipuamente sanzionatorie,



come il fermo amministrativo e la confisca, permangono a carico definitivo non del trasgressore, ma dell'obbligato solidale proprietario della *res* servita o destinata a commettere la violazione (cfr. per un caso di confisca a danno dell'obbligato solidale la sentenza n. 17398/08; v. anche la n. 7666/97, che pure afferma espressamente che destinatari delle sanzioni amministrative accessorie sono anche i soggetti obbligati in solido a norma dell'art. 6 legge n. 689/81). Segno che anche l'obbligato in solido può soggiacere ad una propria, ancorché accessoria, sanzione, pur essendo altri l'autore dell'illecito amministrativo. Un'ottica, quest'ultima, che sia pure in larga approssimazione potrebbe definirsi "plurisanzionatoria".

Inoltre, in tutte le ipotesi previste dai primi tre commi dell'art. 6 della legge n. 689/81 fra il trasgressore e la persona fisica o giuridica con lui obbligata in solido intercorre un nesso che può essere più o meno stretto, coinvolgere rapporti di lavoro o assetti societari ed essere tale, comunque, da rendere il momento sanzionatorio parimenti (anche se non ugualmente) afflittivo per tutti i coobbligati a prescindere dall'*an* e dal *quo modo* del regresso. Che per plurime ed ottime ragioni può anche mancare del tutto (salvo le ipotesi residuali di regresso obbligatorio).

L'effettiva collocazione finale del peso economico della sanzione dipende da variabili che l'ordinamento non può né ha interesse di regola a controllare nel concreto. Ciò che, invece, esso ha interesse a mantenere ferma è la *possibilità* del regresso, senza la quale lo strumento della solidarietà risulterebbe insanabilmente alterato nei suoi stessi presupposti.



Oltre e più che rafforzare il credito in funzione recuperatoria della somma dovuta dall'autore del fatto, il meccanismo della solidarietà, dunque, mostra oggettivamente di irrobustire la capacità reattiva e afflittiva del sistema sanzionatorio, sì da amplificarne l'efficacia deterrente (cfr. le sentenze nn. 3879/12 e 12264/07, le quali, pur affermando che la responsabilità solidale per gli illeciti commessi dai legali rappresentanti o dipendenti delle società è prevista esclusivamente in funzione di garanzia del pagamento della somma dovuta dall'autore della violazione, ammettono che essa risponda anche alla finalità di sollecitare la vigilanza delle persone e degli enti chiamati a rispondere del fatto altrui).

Attraverso forme estese di responsabilità aggravata (fino al limite estremo della responsabilità oggettiva prevista dal terzo comma dell'art. 6), il sistema mira a dissuadere quelle condotte (*in vigilando* o *in eligendo*) che possano agevolare la violazione delle norme amministrative. Il principio di personalità non ne risulta né contraddetto né attenuato, ma certamente ricondotto alla sua reale e naturale funzione garantistica, che non esclude la visione dell'illecito come fatto di rilevanza sociale piuttosto che quale mero episodio della vita del singolo.

Conclusioni, quest'ultima, che appare coerente alle linee evolutive del più generale settore della responsabilità, che ormai ammette forme di incidenza diretta anche sugli enti collettivi (si pensi alla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, prevista dal D.Lgs. n. 231/01).

Se dunque all'interno del sistema dell'illecito amministrativo la solidarietà non si limita ad assolvere una funzione di sola garanzia, ma persegue anche e soprattutto uno scopo



pubblicistico di deterrenza generale nei confronti di quanti, persone fisiche o enti, abbiano interagito con il trasgressore rendendo possibile la violazione, l'obbligazione del corresponsabile solidale possiede una propria indubbia autonomia; e non dipendendo da quella principale, non si estingue con questa.

Ne deriva un'interpretazione dell'art. 14, ultimo comma, della legge n. 689/81 del tutto coerente alla sua lettera, che limita l'effetto estintivo alla sola obbligazione del soggetto nei cui confronti sia stata omessa la notificazione tempestiva. E si conferma la tesi che distingue tra loro, rendendoli non comunicanti, i due livelli di operatività del rapporto, quello pubblicistico necessario tra l'Amministrazione e tutti i soggetti oblati, e quello privatistico eventuale, nel quale attraverso l'azione di regresso si trasferisce l'aggravio economico della sanzione principale sul trasgressore. Con la conseguenza che il regresso a favore del *solvens* già obbligato solidalmente, non inquadrandosi nello schema della surrogazione legale ex art. 1203, n. 3 c.c., ma derivando da un'espressa norma coesistente alla tenuta del sistema della responsabilità amministrativa, opera al riparo dall'eccezione di estinzione per mancata notifica nel termine di legge, rilevante solo nel primo dei suddetti rapporti.

5. - Tale soluzione, che esclude l'ipotesi d'una solidarietà di tipo dipendente e lascia in vita il regresso nonostante l'estinzione dell'obbligazione del responsabile in via principale, non costituisce una dissimmetria rispetto all'indirizzo costante seguito da questa Corte per il caso, solo apparentemente simile, della morte del trasgressore avvenuta prima del pagamento della sanzione.



Nel nostro ordinamento l'illecito amministrativo nasce e si struttura nella sua autonomia mediante successive leggi di depenalizzazione di omologhe fattispecie di reato. La norma dell'art. 7 legge n. 689/81, in base alla quale l'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi, era presente tal quale nei rispettivi artt. 4 delle leggi nn. 317/67 e 706/75, e si coordina oggi con il principio della natura personale della responsabilità amministrativa (art. 3, primo comma, legge n. 689/81), al pari e a somiglianza di quella penale (art. 27, primo comma, Cost.). Ed è stata poi richiamata nei rispettivi artt. 23, primo comma, dei D.P.R. nn. 454/87 e 148/88, in materia valutaria.

Da ciò la giurisprudenza di questa Corte ha tratto che tale principio si rende applicabile a tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è prevista in sostituzione di una sanzione penale, e trova la sua ragione giustificativa nel carattere afflittivo di tali sanzioni che le riconduce all'ambito del diritto punitivo, accentuandone – quindi – la stretta inerenza alla persona del trasgressore (così la sentenza n. 10823/96; conformi, le nn. 7515/96 e 12853/97).

Dunque, la morte dell'autore della violazione determina, in base ad una libera e risalente scelta di politica legislativa, il venir meno in radice dell'interesse dello Stato ad accertare la responsabilità stessa e ad applicare il relativo trattamento sanzionatorio. Ciò che in tal caso si estingue è lo stesso illecito, al pari dell'estinzione del reato prevista dall'art. 150 c.p. nell'ipotesi di morte del reo prima della condanna. Di riflesso, viene meno l'intero apparato "plurisanzionatorio" di

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' with a long horizontal stroke extending to the left.



cui si è appena detto, ormai privo della sua primigenia e fondativa giustificazione.

Ma al di là del distinguo appena proposto tra estinzione dell'illecito ed estinzione del relativo trattamento sanzionatorio (che pure potrebbe legittimamente criticarsi per il fatto che sia l'art. 7, sia l'art. 14, ultimo comma, legge n. 689/81 parlano solo e allo stesso modo della "obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione"), il venir meno anche della responsabilità solidale nel caso di morte del trasgressore deriva ineluttabilmente dalla circostanza che, comunque, il regresso non potrebbe più essere esercitato. Ammetterne la conservazione verso gli eredi contraddirebbe l'esplicita esclusione dell'obbligazione di pagamento dal fenomeno successorio, non ipotizzabile a corrente alternata e a seconda della persona del creditore (e tenuto ulteriormente conto del fatto che il regresso, come si è innanzi detto, riguarda l'aspetto privatistico della sequenza obbligatoria generata dalla commissione dell'illecito).

Ben diverso, invece, è il caso in cui la morte dell'autore del fatto non preceda ma segua temporalmente il pagamento della sanzione da parte del coobbligato solidale. In tal caso, al momento dell'apertura della successione si è già estinta l'obbligazione verso la P.A., con il che la stessa applicabilità dell'art. 7 legge n. 689/81 non è più revocabile in ipotesi; ed è già entrata a far parte del patrimonio ereditario del trasgressore la soggezione di lui al potere di regresso del *solvens*. E dunque più nulla si frappone al fenomeno successorio.

6. - Sulla base di quanto fin qui considerato si enuncia il seguente principio di diritto, ai sensi dell'art. 384, primo comma, c.p.c.: "all'interno del sistema dell'illecito



amministrativo la solidarietà prevista dall'art. 6 legge n. 689/81 non si limita ad assolvere una funzione di sola garanzia, ma persegue anche uno scopo pubblicistico di deterrenza generale nei confronti di quanti, persone fisiche o enti, abbiano interagito con il trasgressore rendendo possibile la violazione. Pertanto, l'obbligazione del corresponsabile solidale è autonoma rispetto a quella dell'obbligato in via principale, per cui, non dipendendone, essa non viene meno nell'ipotesi in cui quest'ultima, ai sensi dell'art. 14, ultimo comma, legge n. 689/81, si estingua per mancata tempestiva notificazione; con l'ulteriore conseguenza che l'obbligato solidale che abbia pagato la sanzione conserva l'azione di regresso per l'intero, ai sensi dell'ultimo comma del citato art. 6, verso l'autore della violazione, il quale non può eccepire, all'interno di tale ultimo rapporto che è invece di sola rilevanza privatistica, l'estinzione del suo obbligo verso l'Amministrazione".

7. - Il secondo motivo del ricorso denuncia l'omesso esame d'un fatto decisivo per il giudizio ed oggetto di discussione tra la parti, ex art. 360, primo comma, n. 5, c.p.c., relativamente alla prova delle violazioni, non avendo la Corte territoriale considerato che non sono stati acquisiti agli atti i libri sociali e i registri informatici, e che la prima nota di cassa, su cui si fonda il verbale della polizia tributaria, non costituisce scrittura obbligatoria e non contiene la prova della violazione contestata.

8. - Il motivo è infondato.

Ai sensi del nuovo testo del n. 5 dell'art. 360 c.p.c., come modificato dal D.L. n. 83/12, convertito in legge n. 134/12, costituisce motivo di ricorso per cassazione l'omesso esame d'un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di



discussione tra le parti. Tale riformulazione della norma, com'è noto, è stata interpretata da queste S.U. nel senso: a) che l'omesso esame deve avere ad oggetto un "fatto storico", non un punto o una questione; e b) che il sindacato di legittimità sulla motivazione è ridotto al "minimo costituzionale", con la conseguenza che è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali; tale anomalia si esaurisce nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile", esclusa qualunque rilevanza del semplice difetto di "sufficienza" della motivazione (v. sentenza n. 8053/14).

Sempre queste S.U. hanno poi ulteriormente precisato che l'omesso esame di elementi istruttori non integra di per sé il vizio di omesso esame di un fatto decisivo, se il fatto storico rilevante in causa sia stato comunque preso in considerazione dal giudice, benché la sentenza non abbia dato conto di tutte le risultanze probatorie (così, in motivazione, la sentenza n. 19881/14).

Ne consegue che in sede di legittimità non è data ora (come del resto non era altrimenti data allora, vigente il testo precedente del n. 5 dell'art. 360 c.p.c.) la possibilità di censurare che la prova di un dato fatto sia stata tratta o negata dall'apprezzamento o dalla obliterazione di un determinato elemento istruttorio, atteso che una tale critica ha ad oggetto non già un "fatto storico", ma la stessa attività di



valutazione del corredo probatorio, che solo al giudice di merito compete.

8.1. - Nello specifico, costituisce una mera torsione verbale qualificare come "fatto storico", il cui esame sarebbe stato omesso, la mancata considerazione di ciò, che «*agli atti del giudizio non risulta acquisita la documentazione invocata (libri sociali, registri cartacei e archivio informatico), bensì il solo pvc. della GDF [presupposto dell'ordinanza ingiunzione], che però attinge i dati a base dei rilievi dalla sola "documentazione in copia fotostatica allegata al presente p.v." (...) e, pertanto, fa in via esclusiva riferimento (...) agli estratti "Prima nota cassa"» (così, a pag. 7 del ricorso). Si tratta, ad evidenza, di una critica mossa proprio e solo alla valutazione della prova del fatto storico, decisivo e discusso, dell'avvenuto trasferimento di denaro contante tramite la Cassa Arianese di Mutualità; sicché non è stato omesso alcun esame del fatto, ma quest'ultimo è stato semplicemente apprezzato in maniera opposta alle aspettative della parte odierna ricorrente.*

9. - Il terzo mezzo espone la violazione degli artt. 1, comma 1, 4, commi 1 e 2, e 6, commi 1 e 4-*bis*, del D.L. n. 143 del 1991, in relazione al disposto di cui all'art. 106 Testo Unico Bancario. Si sostiene che la Cassa Arianese di Mutualità rientrava tra i soggetti potenzialmente abilitati ad effettuare le operazioni oggetto di contestazione, in quanto (i) svolgente in prevalenza attività di concessione di finanziamenti e (ii) iscritta nell'apposito elenco tenuto dal(l'allora) Ministero del Tesoro ai sensi dell'art. 6, 1° comma, di detta legge.

10. - Anche tale motivo non ha pregio.

Ai sensi del D.L. n. 143/91, convertito in legge n. 197/91, applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, le operazioni di trasferimento di denaro contante possono essere effettuate



unicamente dai soggetti abilitati *ex lege* ai sensi del primo comma dell'art. 4 stesso D.L., ovvero per effetto di un apposito provvedimento amministrativo dell'(allora) Ministro del Tesoro, ricorrendo, in quest'ultimo caso i requisiti indicati nel secondo comma di detto articolo.

Il fatto che l'art. 6, primo comma, detto D.L. preveda che l'esercizio in via prevalente di una o più delle attività di cui all'articolo 4, comma 2, sia riservato agli intermediari iscritti in apposito elenco tenuto dal Ministro del tesoro, che si avvale dell'Ufficio italiano dei cambi, il quale dà comunicazione dell'iscrizione alla Banca d'Italia e alla CONSOB; e che il comma 4-*bis* dello stesso art. 6 consenta agli intermediari di cui ai commi 2 e 2-*bis* esercenti l'attività alla data di entrata in vigore del decreto di continuare ad esercitarla a condizione che ne diano comunicazione all'Ufficio italiano dei cambi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, non elide, contrariamente a quanto opina parte ricorrente, la necessità del provvedimento di abilitazione. Al contrario, l'inserzione del soggetto nell'elenco degli intermediari finanziari tenuto dall'Ufficio italiano dei cambi è condizione necessaria per l'abilitazione alle operazioni di trasferimento di denaro contante, come del resto dimostra la lettera del primo comma dell'art. 6, che tale attività *riserva*, e non già attribuisce, agli intermediari iscritti nel ridetto elenco.

11. - Con il quarto motivo si allega l'omesso esame d'un fatto decisivo per il giudizio e oggetto di discussione tra le parti, in relazione al mancato riconoscimento della carenza dell'elemento soggettivo ovvero della sussistenza di un errore scusabile, per l'oggettiva difficoltà d'interpretazione delle disposizioni anzidette. Parte ricorrente lamenta, in particolare, che la Corte distrettuale abbia inquadrato la corrispondente



censura d'appello nell'ambito dell'esimente dell'art. 3, cpv. legge n. 689/81, mentre la società ricorrente aveva evidenziato che l'errore incolpevole investiva non già il divieto, ma il fatto storico che la Cassa Arianese di Mutualità possedesse la qualifica di soggetto intermediario abilitato.

12. - Strettamente connesso il quinto mezzo, che ripropone la medesima doglianza sotto il profilo della nullità della sentenza ai sensi dell'art. 132, secondo comma, n. 4, c.p.c. per motivazione apparente.

13. - Entrambi i suddetti motivi, da esaminare congiuntamente, sono infondati.

In primo luogo va rilevato che l'errore sul divieto rientra nel primo comma dell'art. 3 della legge n. 689/81, ed è di regola irrilevante, mentre l'errore sul fatto è disciplinato dal secondo comma del medesimo articolo, ed ha efficacia scriminante se non dipende da colpa. Pertanto, la censura, lì dove lamenta che la Corte distrettuale avrebbe erroneamente attratto sotto l'art. 3, cpv. legge cit. l'errore riguardante «*il fatto storico del possesso da parte della CAM della qualifica di intermediario abilitato*» (v. pag. 17 del ricorso), mostra di essere formulata in maniera non giuridicamente consequenziale.

Ciò a parte, è decisivo osservare che la sentenza impugnata, pur richiamando espressamente solo il primo comma dell'art. 3 legge cit., ha in realtà esaminato diffusamente anche l'asserito errore sul fatto, escludendolo sulla base di molteplici considerazioni (v. pagg. 15-16 della sentenza impugnata), tutt'altro che apparenti (la società ingiunta non si era neppure posta il problema di verificare se la CAM fosse in possesso dell'abilitazione per le operazioni di trasferimento di denaro contante, perché più semplicemente ne ignorava l'illiceità; era poco probabile che detta società conoscesse la nota dell'Ufficio



italiano cambi, peraltro giudicata non rilevante a tal fine, da cui la stessa società aveva infondatamente dedotto la sussistenza dell'abilitazione; le indagini penali e il successivo decreto di archiviazione avevano riguardato altro, ossia il reato di attività bancaria abusiva; non vi era stata una vera e propria prassi della CAM tale da ingenerare l'errore, che ad ogni modo non era né incolpevole né inevitabile per la sola asserita usualità della condotta vietata; del pari dubbio che la società sapesse di una precedente ispezione della Banca d'Italia presso la CAM e del suo esito, e in ogni caso tale ispezione era del tutto irrilevante perché anteriore di circa sette anni rispetto a quella da cui erano scaturite le contestazioni oggetto di causa).

Per il resto, sui generali limiti del controllo di legittimità ai sensi del nuovo testo dell'art. 360, n. 5 c.p.c., si ripropongono valide e intatte le osservazioni svolte *supra* al paragrafo 8.

14 - Il sesto motivo, infine, censura in base all'art. 360, n. 5 c.p.c. la statuizione di rigetto del motivo d'appello incidentale con cui l'odierna ricorrente aveva chiesto ridursi la sanzione irrogata. Ciò in quanto la Corte territoriale avrebbe omesso di considerare che la sanzione irrogata corrisponde al 5% dell'importo complessivo delle operazioni contestate.

15. - La censura è manifestamente infondata, atteso che la Corte territoriale ha espressamente esaminato il suddetto motivo d'impugnazione incidentale e l'ha respinto proprio osservando che, a fronte di una sanzione edittale massima pari al 40% del valore della transazione, la percentuale del 5% applicata in concreto era proporzionale ed equa, tenuto conto anche della gravità soggettiva della violazione.

16. - In conclusione il ricorso va respinto.



17. - Applicato *ratione temporis* (il giudizio è iniziato nel 2010) il testo dell'art. 92, secondo comma, c.p.c. anteriore alle modifiche apportate dal D.L. n. 132/14, convertito in legge n. 162/14, ricorrono gravi ed eccezionali ragioni, derivanti dal contrasto di giurisprudenza sull'interpretazione dell'art. 14, ultimo comma, legge n. 689/81, per compensare integralmente fra le parti le spese del presente giudizio di cassazione.

18. - Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* D.P.R. n. 115/02, inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12, sussistono le condizioni per il raddoppio del contributo unificato.

P. Q. M.

La Corte rigetta il ricorso e compensa integralmente le spese.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1-*quater* D.P.R. n. 115/02, inserito dall'art. 1, comma 17 legge n. 228/12, dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento da parte ricorrente dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma del comma 1-*bis* dello stesso art. 13.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio delle Sezioni Unite civili della Corte Suprema di Cassazione, il 18.7.2017.

Il Consigliere estensore
dr. Felice Manna

IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

Il Presidente
dr. Renato Rordorf

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
del 20 SET 2017
IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI





CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
UFFICIO COPIE UNIFICATO

Copia ad uso studio che si rilascia a richiesta di **DIRITTO E GIUSTIZIA**.

Roma, 22 settembre 2017

La presente copia si compone di 34 pagine.
Diritti pagati in marche da bollo € 7.69