



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

Ud.11/07/2024 PU

LORENZO ORILIA	Presidente
MAURO MOCCI	Consigliere
GIUSEPPE GRASSO	Consigliere
VINCENZO PICARO	Consigliere-Rel.
LUCA VARRONE	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al n. 31929/2019 R.G. proposto da:

[REDACTED] elettivamente domiciliato in ROMA [REDACTED]
[REDACTED] presso lo studio dell'avvocato [REDACTED]
[REDACTED] che lo rappresenta e difende
per procura in calce al ricorso,
-ricorrente-

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 .
(ADS80224030587) che lo rappresenta e difende *ex lege*,



avverso la SENTENZA della CORTE D'APPELLO di MILANO n.1225/2019 depositata il 20.3.2019.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio dell'11.7.2024 dal Consigliere VINCENZO PICARO.

FATTI DI CAUSA

In data 1.4.2015 l'Agenzia delle Dogane, Ufficio di Como, redigeva a carico di [REDACTED] verbale di accertamento e sequestro per violazione della normativa valutaria, per non avere dichiarato, nel varcare il valico frontaliero tra la Svizzera e l'Italia di [REDACTED] [REDACTED] benché avvertito dell'obbligo di dichiarare il possesso di denaro contante uguale o superiore ad € 10.000,00 di cui all'art. 3 del D. Lgs. n. 195/2008, l'importazione di una cartella ipotecaria al portatore n. [REDACTED] costituita il 14.12.2012 [REDACTED] rilasciata dall'Ufficio dei registri di [REDACTED] il 20.12.2012, dell'importo di 450.000 franchi svizzeri (pari ad € 431.613,27), che veniva rinvenuta dal personale dell'Ufficio delle Dogane e della Guardia di Finanza all'interno di una busta sul sedile posteriore della sua autovettura.

La suddetta cartella ipotecaria al portatore era stata emessa a favore del [REDACTED] a garanzia del finanziamento di un complesso immobiliare da edificare in territorio elvetico di proprietà dell'architetto [REDACTED] che era stato sequestrato il 21.1.2015 dall'autorità giudiziaria elvetica nell'ambito di un procedimento penale per truffa e bancarotta fraudolenta, nel quale il [REDACTED] figurava come persona offesa, che aveva portato all'arresto del [REDACTED]. Il finanziamento di 180.000 franchi svizzeri era stato concesso dal [REDACTED] al [REDACTED] (ed erogato con bonifici bancari regolarmente tracciabili) con pattuizione di un compenso di



100.000 franchi svizzeri, che il [REDACTED] avrebbe ricevuto insieme alla restituzione del finanziamento al momento della compravendita a terzi del complesso immobiliare da parte del notaio rogante, ed il [REDACTED] a garanzia della restituzione del finanziamento, aveva fatto emettere la cartella ipotecaria al portatore con pegno gravante sul complesso immobiliare in settimo rango per il valore nominale di 450.000 franchi svizzeri, (di poco superiore al doppio del credito garantito di 180.000 franchi svizzeri). Detta cartella ipotecaria secondo gli accordi intercorsi era rimasta depositata e custodita in nome e per conto del [REDACTED] presso il fiduciario avvocato [REDACTED] di [REDACTED] che ne avrebbe disposto solo in caso di istruzioni congiunte ed univoche del [REDACTED] e del [REDACTED] consegnando poi la cartella ipotecaria al notaio rogante incaricato della vendita dell'immobile, che a sua volta avrebbe dovuto corrispondere al [REDACTED] le sue spettanze trattenendole dalla maggior somma incassata dal [REDACTED] per la vendita dell'immobile finanziato, potendo essere ceduti i diritti derivanti dal contratto di finanziamento solo col consenso del [REDACTED] e del [REDACTED]. Detta cartella ipotecaria era stata invece restituita dal fiduciario al [REDACTED] una volta che il complesso immobiliare oggetto del pegno costituito a garanzia della restituzione del finanziamento e del pagamento del compenso al [REDACTED] era stato sottoposto a sequestro dall'autorità giudiziaria elvetica, per cui il [REDACTED] al momento del sequestro aveva spiegato che per effetto dell'intervenuto sequestro del complesso immobiliare oggetto del pegno costituito a garanzia della restituzione del finanziamento da lui erogato e del compenso relativo, egli aveva ritenuto priva di qualunque valore la cartella ipotecaria al portatore, certamente non equiparabile a denaro contante e semmai incorporante un credito personale assistito da garanzia immobiliare.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze notificava conseguentemente il 16.11.2015 al [REDACTED] il decreto n. 418200



del 9.11.2015, col quale per la violazione dell'art. 3 del D. Lgs. n.195/2008 gli applicava la sanzione amministrativa pecuniaria di €126.482,00.

Proposta tempestiva opposizione alla sanzione amministrativa, il Tribunale di Como, con la sentenza n. 422/2018, accertava la legittimità del decreto sanzionatorio opposto e rigettava il ricorso, condannando il [REDACTED] alle spese processuali.

Appellata tale sentenza dal [REDACTED] che contestava la riconducibilità sul piano oggettivo della condotta ascrittagli alla fattispecie dell'art. 3 del D. Lgs. n.195/2008, in ragione del fatto che la cartella ipotecaria al portatore, che da tale norma non era espressamente contemplata, non era assimilabile al denaro contante ed agli strumenti caratterizzati da libera trasferibilità e riutilizzabilità immediata, ed invocava la propria buona fede per avere incolpevolmente ritenuto che a seguito del disposto sequestro del complesso immobiliare da parte dell'autorità giudiziaria la cartella ipotecaria non avesse più alcun valore, sottolineando il difetto di offensività in concreto della sua condotta e la sproporzione ed irragionevolezza della sanzione inflittagli, la Corte d'Appello con la sentenza n. 1125/19 del 20.3.2019 rigettava l'appello e condannava il [REDACTED] al pagamento in favore del resistente Ministero dell'Economia e delle Finanze delle spese processuali di secondo grado.

La Corte d'Appello riteneva sul piano oggettivo che la cartella ipotecaria al portatore, che secondo gli articoli 842 e 864 del codice civile svizzero costituiva un credito personale garantito da pegno immobiliare, trasferibile al terzo acquirente con la consegna del titolo, rientrasse tra gli strumenti negoziabili emessi in forma tale che il relativo titolo passasse alla consegna, diversi dagli strumenti monetari emessi al portatore (*traveller's cheque*), dagli strumenti negoziabili emessi al portatore girabili senza restrizioni (assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento), o emessi a favore di un



beneficiario fittizio, o di un beneficiario non indicato per incompleta compilazione, assimilati dall'art. 1 comma 1 lettera c) n. 2 del D.Lgs. n. 195 del 2008 al denaro contante (banconote e monete metalliche), esso solo espressamente contemplato nella norma sanzionatoria del trasporto transfrontaliero di importo pari, o superiore ad € 10.000,00 dell'art. 3 del D. Lgs. n. 195 del 2008, non accompagnato dalla dichiarazione al personale dell'Ufficio doganale del possesso di tale importo.

La sentenza stessa, tenendo conto della finalità della normativa di lotta al riciclaggio e di controllo sui movimenti di denaro transfrontalieri, individuava la caratteristica comune al denaro contante ed agli strumenti monetari e negoziabili al portatore equiparati nell'attributo dell'immediata trasferibilità, trovandone conferma nella mancata espressa inclusione della cartella ipotecaria al portatore dall'elenco dei titoli dell'art. 3 comma 5° del D. Lgs. n.195 del 2008 che erano esclusi dall'obbligo di dichiarazione in caso di trasporto transfrontaliero.

Sul piano soggettivo l'impugnata sentenza riteneva sufficiente la cosciente e volontaria omessa dichiarazione del possesso della cartella ipotecaria al portatore da parte del [REDACTED] al passaggio della frontiera, ritenendola equiparabile al denaro contante, sottolineava che essendo l'appellante un imprenditore, ben poteva comprendere il dettato normativo anche se la cartella ipotecaria al portatore non era espressamente indicata tra gli strumenti equiparabili al denaro contante che andavano dichiarati al passaggio della frontiera, e riteneva irrilevante l'assenza di concreta dannosità della cartella ipotecaria in ragione dell'irrealizzabilità del pegno immobiliare a garanzia del credito incorporato per l'intervenuto sequestro dell'immobile sul quale la garanzia era stata costituita, in quanto tale profilo non incideva sull'immediata trasferibilità del credito finanziario garantito da pegno mediante consegna del titolo, la cui pericolosità era già stata



valutata dal legislatore in astratto nel prevedere la sanzione amministrativa.

La Corte d'Appello riteneva l'interpretazione data alla normativa conforme al testo dell'art. 3 del D. Lgs. n. 195 del 2008 ed all'intenzione del legislatore e quindi ai canoni ermeneutici dell'art. 12 delle preleggi, e considerava ragionevole e proporzionata la sanzione amministrativa inflitta al [REDACTED] di €126.482,00, rispettosa sia dei criteri dell'art. 11 della L. 689/1981, sia dei limiti edittali stabiliti dall'art. 9 del D. Lgs. n. 195 del 2008, che prevedeva una sanzione oscillante tra un minimo di € 300,00 ed un massimo pari al 40% dell'importo trasferito.

Avverso tale sentenza ha proposto ricorso alla Suprema Corte, [REDACTED] affidandosi a quattro motivi, ed ha resistito il Ministero con controricorso ed il ricorrente ha depositato memoria ex art. 380 bis c.p.c..

Avviata la causa alla trattazione camerale per l'udienza del 29.2.2024, con ordinanza interlocutoria in pari data è stata rimessa alla pubblica udienza per la necessità di affrontare, in assenza di precedenti di legittimità, la questione nomofilattica dell'inquadramento della cartella ipotecaria al portatore documentale prevista dal codice civile svizzero, e della sua assimilabilità o meno al denaro contante ed ai titoli ad esso equiparati dall'art. 1 comma 1 lettera c) n. 2 del D. Lgs. n.195/2008.

Il 14.6.2024 la Procura Generale, in persona del Sostituto Procuratore Generale Carmelo Celentano, ha concluso per la reiezione del ricorso ed in prossimità dell'udienza pubblica il ricorrente ha depositato memoria ex art. 378 c.p.c..

La causa è stata discussa e trattenuta in decisione alla pubblica udienza dell'11.7.2024, nella quale il Sostituto Procuratore Generale, Alberto Cardino, e la difesa del ricorrente si sono riportati alle conclusioni scritte già depositate.



RAGIONI DELLA DECISIONE

1) Col primo motivo il ricorrente lamenta, in relazione all'art. 360 comma primo n.3) c.p.c., l'errata valutazione della sussistenza dell'elemento oggettivo dell'illecito contestato con violazione dell'art. 1 comma 1 lettera c) del D. Lgs. n. 195/2008.

Si duole il ricorrente che la Corte d'Appello di Milano, pur avendo riconosciuto che la cartella ipotecaria al portatore non rientra nell'elenco dell'art. 1 comma 1 lettera c) del D. Lgs. n. 195/2008, richiamata solo in parte la disciplina della stessa dettata dagli articoli 842 e 864 del codice civile svizzero (ossia per la parte in cui prevedono che la cartella ipotecaria costituisce un credito personale garantito da pegno immobiliare che si trasmette con la consegna del titolo), e ritenuto che la normativa, finalizzata a porre un freno a fenomeni di riciclaggio ed a monitorare i flussi di denaro da un paese all'altro, equipari al denaro contante vero e proprio (banconote e monete metalliche) una serie di altri strumenti aventi come caratteristica comune al denaro contante la pronta trasferibilità, abbia ritenuto la cartella ipotecaria al portatore, in quanto immediatamente trasferibile a terzi, assimilabile al denaro contante, e quindi, al pari di quest'ultimo, soggetta all'obbligo di denuncia alla frontiera ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. n. 195/2008, secondo il quale *"chiunque entri nel territorio nazionale o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro deve dichiarare tale somma all'Agenzia delle dogane. L'obbligo di dichiarazione non é soddisfatto se le informazioni fornite sono inesatte o incomplete"*.

Osserva il ricorrente che in realtà, secondo la definizione della Banca d'Italia, il contante (banconote e monete), non solo consente un immediato trasferimento di valore tra due soggetti, ma é subito riutilizzabile, elemento quest'ultimo non considerato dall'impugnata



sentenza, e che gli strumenti alternativi al contante sono offerti da intermediari autorizzati (banche, istituti di pagamento, istituti di moneta elettronica, Poste) e consentono un trasferimento di fondi dal debitore al creditore attraverso un processo articolato su più fasi (trasmissione dell'ordine di pagamento, sua gestione all'interno di un circuito che consente lo scambio dell'informazione di pagamento tra prestatori di servizi e l'accredito al beneficiario), mentre la cartella ipotecaria al portatore, anche se trasferibile con la consegna all'acquirente (e non a qualsiasi terzo) perché al portatore, non è riutilizzabile e non costituisce un mezzo di pagamento, in quanto semplicemente incorpora un credito personale di restituzione di un finanziamento garantito da pegno immobiliare fino al valore nominale massimo riportatovi (nella specie 450.000 franchi svizzeri a fronte di un credito garantito di 280.000 franchi svizzeri), credito al quale il debitore può opporre le eccezioni inerenti al rapporto fondamentale, e non incorpora una somma di denaro immediatamente cedibile e spendibile, neppure tramite intermediari autorizzati.

Aggiunge il ricorrente che la cartella ipotecaria al portatore alla pagina 2, alla voce "trasmissione" dice chiaramente che "il credito può essere trasferito con la consegna del titolo all'acquirente", in tal modo riferendosi non a qualunque terzo entri in possesso del titolo, ma all'acquirente che partecipi, o subentri nell'operazione di finanziamento immobiliare, e per questo a seguito del sequestro del complesso immobiliare la cartella ipotecaria, che in precedenza era rimasta presso il fiduciario del [REDACTED] e del [REDACTED] avv. [REDACTED] aveva perso ogni validità ed era stata restituita al finanziatore ricorrente.

Da ultimo, il ricorrente rileva, che dal contratto di finanziamento da lui concluso col [REDACTED] il cui contenuto è già stato esposto nella descrizione dei fatti di causa, emerge univocamente che la cartella ipotecaria al portatore doveva rimanere in deposito al fiduciario



avv. [REDACTED] per conto del [REDACTED] per essere poi consegnata dal fiduciario al notaio rogante al momento della vendita del complesso immobiliare, allorché dal ricavato della vendita sarebbe stato tratto dal notaio l'importo destinato alla restituzione del finanziamento ed al pagamento del compenso del finanziatore [REDACTED] garantiti dal pegno immobiliare incorporato nella cartella ipotecaria, previo consenso del [REDACTED] e non era certo destinata alla circolazione, e che l'impugnata sentenza da un lato ha applicato per analogia la sanzione amministrativa prevista per le fattispecie dell'art. 1 comma 1 lettera c) del D. Lgs. n. 195/2008 alla cartella ipotecaria al portatore, e dall'altro ha ritenuto quest'ultima non espressamente compresa tra i titoli per i quali é escluso l'obbligo della dichiarazione alla frontiera ex art. 3 comma 5° del D. Lgs. n.195/2008, basandosi questa volta su una rigida interpretazione letterale del testo normativo.

Il primo motivo di ricorso, che impone l'esatta qualificazione giuridica della cartella ipotecaria documentale al portatore, regolata dal codice civile svizzero, é fondato e merita accoglimento.

L'art. 3 del D. Lgs. n. 195/2008 e successive modificazioni stabilisce che *"chiunque entri nel territorio nazionale o ne esce e trasporta denaro contante di importo pari o superiore a 10.000 euro deve dichiarare tale somma all'Agenzia delle dogane. L'obbligo di dichiarazione non é soddisfatto se le informazioni fornite sono inesatte o incomplete"*, e gli stessi oneri sono previsti dal comma 3 dello stesso articolo per l'invio di denaro contante tramite uffici postali mediante vaglia cambiario, o titolo equivalente. Tale adempimento, secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte (vedi Cass. 29.10.2021 n. 30769; Cass. 12.11.2019 n.29236), non é volto ad evitare illeciti trasferimenti di somme, ma è solo preordinato, attraverso la mera imposizione dell'obbligo di fornire una specifica informativa ma senza alcun onere finanziario a carico di chi la rende, a consentire il controllo del denaro contante



in entrata e in uscita dal Paese ed, in tal modo, **la rilevazione globale dei movimenti capitali verso le frontiere.**

L'art. 1 comma 1 lettera c) n. 2 del D. Lgs. n. 195/2008 e successive modificazioni ha esteso il trattamento sanzionatorio per il passaggio alla frontiera del denaro contante (banconote o moneta metallica, ma anche denaro che varchi le frontiere tramite servizi postali) senza dichiarazione al personale dell'Agenzia delle dogane, ad un elenco di titoli di credito spendibili anche da soggetti non ancora identificati e tracciati trasferibili mediante consegna, o girata a favore di soggetti terzi ed immediatamente utilizzabili a fini di pagamento, equiparati al denaro contante per la particolare pericolosità connessa alla possibilità di spendita immediata ed alla possibilità, comune al denaro contante, di sfuggire ai controlli sui movimenti transfrontalieri di denaro.

In particolare l'art. 1 comma 1 lettera c) n. 2) del D. Lgs. n.195/2008 e successive modificazioni equipara al denaro contante *“gli strumenti negoziabili al portatore, compresi gli strumenti monetari emessi al portatore quali traveller's cheque; gli strumenti negoziabili, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, emessi al portatore, girati senza restrizioni, a favore di un beneficiario fittizio o emessi altrimenti in forma tale che il relativo titolo passi alla consegna; gli strumenti incompleti, compresi assegni, effetti all'ordine e mandati di pagamento, firmati ma privi del nome del beneficiario”.*

A conferma dell'inapplicabilità della normativa sanzionatoria ai titoli di credito tracciati, che non presentano la stessa pericolosità rispetto all'esigenza di controllo dei movimenti di denaro transfrontalieri, l'art. 3 comma 5 del D. Lgs. n. 195/2008 stabilisce che le disposizioni di tale decreto *“non si applicano ai trasferimenti di vaglia postali o cambiari, ovvero di assegni postali, bancari o circolari, tratti su o emessi da banche o [redacted] s.p.a. che*



rechino l'indicazione del nome del beneficiario e la *clausola di non trasferibilità*".

Il Tribunale di Como e poi la Corte d'Appello di Milano hanno erroneamente sussunto la fattispecie concreta della cartella ipotecaria al portatore nell'ambito applicativo dell'art. 1 comma 1 lettera c) del D. Lgs. n. 195/2008 e successive modificazioni, includendola tra gli strumenti equiparati dal legislatore al denaro contante (banconote e monete metalliche), per i quali, in base all'art. 3 dello stesso decreto, l'omessa dichiarazione per un importo pari, o superiore ad €10.000,00, al passaggio della frontiera nazionale, é oggetto di sanzione amministrativa.

Premesso che l'illecito amministrativo dell'art. 3 del D. Lgs. n.195/2008 e successive modificazioni é delineato solo in riferimento espresso al denaro contante (banconote e monete metalliche), trasportato di persona al di là della frontiera, o inviato con vaglia postale, o titoli assimilati dal servizio postale, senza la prescritta informazione dell'Agenzia delle dogane, l'estensione della fattispecie agli strumenti monetari e negoziabili al portatore ad esso equiparati ricavabile dall'art. 1 comma 1 lettera c) del D. Lgs. n. 195/2008, presuppone che essi presentino le stesse caratteristiche che sono proprie del denaro contante.

La Banca d'Italia individua tali caratteristiche, nel dare la nozione di denaro contante, non solo nell'immediata trasferibilità, che caratterizza anche i titoli al portatore trasferibili per consegna, ed i titoli di credito nominativi che non rechino l'indicazione completa del beneficiario, ma anche nell'immediata riutilizzabilità, la quale ultima fa sì che essi possano essere considerati come veri e propri mezzi di pagamento nei rapporti con qualsiasi terzo.

Una conferma della rilevanza di tale nozione, si trae dall'esame degli strumenti monetari e negoziabili equiparati al denaro contante elencati espressamente dall'art. 1 comma 1 lettera c) n. 2 del D.Lgs. n.195/2008 (*traveller's cheque*, assegni, effetti all'ordine e



mandati di pagamento emessi al portatore girabili senza restrizioni, o emessi a favore di un beneficiario fittizio, o di un beneficiario non indicato per incompleta compilazione), che presentano appunto la doppia caratteristica dell'immediata trasferibilità e della immediata riutilizzabilità, almeno in astratto, come mezzi di pagamento da parte del terzo beneficiario, quest'ultima garantita anziché dal valore intrinseco del bene trasferito (come per le banconote e le monete metalliche), da circuiti di pagamento garantiti da banche, dalle Poste, o da altri intermediari dotati di speciali autorizzazioni che assicurano la monetizzabilità entro breve termine del titolo. Proprio la riutilizzabilità come mezzo di pagamento rende particolarmente pericolosa la circolazione dei titoli in questione, in quanto compromette la tracciabilità dei flussi di denaro ed agevola l'occultamento di patrimoni di provenienza delittuosa, o sottratti all'imposizione fiscale, giustificando quindi l'applicazione della sanzione amministrativa in caso di transito frontaliero senza la dichiarazione dell'importo trasferito da un paese all'altro. Del resto, le nozioni di denaro contante (banconote e monete metalliche) e di titoli di credito ad esso equiparati, e della condotta di omessa dichiarazione del possesso di essi alle autorità doganali alla frontiera, colpita da sanzione amministrativa, contenute nel D.Lgs. n. 195/2008 e successive modificazioni, sono mutate dagli articoli 2 e 3 del regolamento della Comunità europea n.1889 del 26.10.2005, relativo all'ingresso ed all'uscita dalla Comunità europea, regolamento che all'art. 9 ha imposto agli Stati membri, come l'Italia, di quantificare le sanzioni relative a tali infrazioni. Per quanto riguarda la cartella ipotecaria al portatore, che non è disciplinata dalla normativa italiana, e per questo non figura nell'elenco degli strumenti negoziali per i quali espressamente è escluso l'obbligo di dichiarazione alla frontiera nazionale contenuto all'art. 3 comma 5° del D. Lgs. n. 195/2008, l'art. 842 del codice civile svizzero, col quale iniziano le disposizioni generali, intitolato



"Scopo; relazione con il credito derivante dal rapporto fondamentale" stabilisce che: *"1 La cartella ipotecaria costituisce un credito personale garantito da pegno immobiliare. 2 Salvo diversa convenzione, il credito risultante dalla cartella ipotecaria sussiste, se del caso, accanto a quello da garantire derivante dal rapporto fondamentale tra il creditore e il debitore. 3 Per quanto concerne il credito risultante dalla cartella ipotecaria, il debitore può opporre al creditore e ai suoi aventi causa che non siano in buona fede le eccezioni personali derivanti dal rapporto fondamentale".*

L'art. 843 del codice civile svizzero, intitolato *"Tipi"* stabilisce che *"La cartella ipotecaria è costituita come cartella ipotecaria registrale o come cartella ipotecaria documentale"*.

Esistono quindi due tipi di cartelle ipotecarie. Entrambe assolvono la stessa funzione, ovvero garantire i crediti e il diritto di pegno immobiliare del creditore, e prevedono l'iscrizione di un diritto di pegno nel registro fondiario, ma presentano anche alcune differenze: a) la cartella ipotecaria documentale è un attestato fisico cartaceo che rappresenta al tempo stesso un titolo, simile ad un'azione e può essere rilasciata al titolare (cartella ipotecaria al portatore) o intestata ad un'altra persona (cartella ipotecaria nominativa) e le relative disposizioni di legge sono contenute negli articoli 860 e seguenti del codice civile svizzero; b) La cartella ipotecaria registrale, introdotta nel 2012 in sostituzione di quella documentale, rappresenta il diritto di pegno in forma digitale per cui non viene emesso nessun altro titolo (titolo di pegno), ed è una cartella ipotecaria nominativa intestata al creditore o al debitore, e le relative disposizioni di legge sono contenute nell'art. 857 del codice civile svizzero.

Nel caso qui in esame, si tratta di cartella ipotecaria documentale al portatore, per cui oltre al già richiamato articolo 842 del codice



civile svizzero vengono in rilievo gli articoli da 860 a 864 del medesimo codice.

L'art. 860, intitolato *"Costituzione. Iscrizione"* e riferito espressamente alla cartella ipotecaria documentale, stabilisce che: *"Per ogni cartella ipotecaria documentale iscritta nel registro fondiario é rilasciato un titolo. 2 Come creditori delle cartelle ipotecarie documentali possono essere designati il portatore persona, o una determinata persona, segnatamente il proprietario del fondo. 3 L'iscrizione produce gli effetti della cartella ipotecaria già prima della confezione del titolo"*.

L'art. 861 del codice civile svizzero, intitolato significativamente *"Titolo di pegno"* stabilisce che: *"1 I titoli delle cartelle ipotecarie documentali sono rilasciati dall'ufficio del registro fondiario. 2 I titoli sono validi soltanto se firmati dall'ufficiale del registro fondiario. Per il rimanente il Consiglio federale ne definisce la forma. 3 I titoli possono essere consegnati al creditore o al suo mandatario soltanto con il consenso esplicito del proprietario del fondo gravato"*.

L'art. 862 del codice civile svizzero, intitolato *"Protezione della buona fede"* stabilisce che: *"1 Il titolo rilasciato in forma regolare come cartella ipotecaria documentale fa stato secondo il suo tenore letterale per chiunque vi si sia riferito in buona fede. 2 Se il tenore letterale non corrisponde all'iscrizione o l'iscrizione non é stata eseguita fa stato il registro fondiario. 3 Chi ha acquistato il titolo in buona fede ha tuttavia diritto al risarcimento dei danni secondo le norme concernenti il registro fondiario"*.

L'art. 863 del codice svizzero stabilisce che: *"1 Il credito risultante da una cartella ipotecaria documentale non può essere alienato, dato in pegno o in qualsiasi modo negoziato se non con il possesso del titolo. 2 Rimane salvo il diritto di far valere il credito nei casi in cui il titolo sia stato annullato o non sia ancora stato rilasciato"*.



L'art. 864 del codice svizzero stabilisce che: *"1 Per la trasmissione del credito risultante da una cartella ipotecaria documentale occorre la consegna del titolo all'acquirente. 2 Se il titolo è nominativo, occorre inoltre la menzione della trasmissione sul titolo, con l'indicazione dell'acquirente".*

Dalla suddetta normativa svizzera si desume, che la cartella ipotecaria al portatore é emessa dall'ufficio del registro fondiario ed incorpora un credito personale in esso iscritto (nel caso di specie per un finanziamento di 180.000 franchi svizzeri effettuato da [REDACTED] con bonifici tracciabili a favore di [REDACTED] per la costruzione di un complesso immobiliare in Svizzera, maggiorato di 100.000 franchi svizzeri a titolo di compenso per il finanziatore, da incassare dal maggior prezzo di vendita a terzi del complesso immobiliare di proprietà di [REDACTED] una volta costruito, che é stato però sottoposto a sequestro dall'autorità elvetica prima della vendita per procedimenti per truffa e bancarotta fraudolenta a carico del [REDACTED] che é 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.

Dall'articolo 862 cod. civ., che vale anche per la cartella ipotecaria al portatore, e non solo per la cartella ipotecaria registrata, si desume poi, che in caso di contrasto tra il tenore letterale della cartella ipotecaria e le risultanze del registro fondiario, é quest'ultimo a prevalere, e che al terzo acquirente in buona fede compete solo il diritto al risarcimento dei danni secondo le norme del registro fondiario, e quindi non il diritto di intraprendere una procedura esecutiva sull'immobile oggetto del pegno immobiliare in contrasto con le risultanze del registro fondiario.

Il valore riportato sulla cartella ipotecaria (nella specie 450.000 franchi) é assimilabile al valore nominale dell'ipoteca del nostro ordinamento ed é più che doppio rispetto al credito relativo al solo finanziamento incorporato nel titolo (180.000 franchi svizzeri x 2, pari a 360.000 franchi svizzeri), e comunque non esprime il valore della cartella ipotecaria, ma il limite massimo entro il quale il pegno immobiliare può essere realizzato per soddisfare il credito, e proprio come nelle nostre ipoteche, la cartella ipotecaria riporta anche il grado, per esprimere l'ordine di soddisfacimento delle varie categorie di creditori sul bene immobile oggetto di garanzia.

In conformità all'art. 842 comma 2 del codice civile svizzero, peraltro, nella specie [REDACTED] ed il finanziato [REDACTED] avevano pacificamente pattuito convenzionalmente che il credito relativo alla restituzione del finanziamento ed il relativo compenso, garantiti dal pegno sul complesso immobiliare costruendo, sarebbero stati pagati a [REDACTED] dal notaio rogante trattenendoli dal prezzo di vendita solo al momento della vendita del complesso medesimo, in tal modo accentuando ulteriormente le differenze già normativamente esistenti tra la cartella di pagamento al portatore oggetto di causa ed i titoli di credito al portatore, o nominativi firmati ma con indicazione del beneficiario



da completare, equiparati dalla normativa comunitaria ed italiana in esame al denaro contante.

Il soddisfacimento del credito da finanziamento non era quindi immediatamente realizzabile per il valore intrinseco del titolo, come la dicitura "al portatore" potrebbe far pensare ad un esame superficiale, e neppure in astratto attraverso l'intervento di 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 potevano essere terzi estranei al rapporto sottostante.

Il possesso della cartella ipotecaria al portatore, trasferibile a terzi subentrati nel finanziamento solo col consenso del proprietario del complesso immobiliare gravato dal pegno, ed in conformità alle 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.195/2008, in quanto privo del requisito dell'immediata riutilizzabilità come denaro da parte del portatore. Il soddisfacimento del credito da finanziamento in favore del portatore della cartella ipotecaria, non attraverso la spendita diretta o la presentazione ad un circuito di pagamento istituzionalmente garantito, ma attraverso la vendita forzata del complesso immobiliare gravato dal pegno nel limite massimo previsto dal titolo, presupponeva infatti, da un lato la realizzabilità, attraverso una complessa procedura esecutiva, del pegno immobiliare costituito a garanzia del credito, nella specie palesemente impedita dall'intervenuto sequestro da parte dell'autorità elvetica del complesso immobiliare, la cui costruzione era stata finanziata con bonifici bancari tracciabili dal [REDACTED] e dall'altro il superamento delle eventuali eccezioni inerenti al rapporto fondamentale, che il debitore avrebbe potuto opporre



anche agli aventi causa del finanziatore originario, aventi solo un diritto al risarcimento danni se in buona fede, ma non la facoltà di agire esecutivamente sul complesso immobiliare gravato da garanzia in contrasto con le risultanze del libro fondiario.

Da quanto esposto, in ragione della natura giuridica della cartella ipotecaria al portatore regolata dal codice civile svizzero, e della disciplina convenzionale pacificamente pattuita nel caso di specie, discende che la cartella ipotecaria al portatore non dovesse essere dichiarata da [REDACTED] all'Agenzia doganale al passaggio della frontiera nazionale con la Svizzera, non essendo assimilabile al denaro contante, né ai titoli di credito elencati dall'art. 1 comma 1 lettera c) n. 2 del D.Lgs. n. 195/2008.

Deve quindi affermarsi il seguente principio di diritto: *“la cartella ipotecaria al portatore, regolata dal codice civile svizzero, non dichiarata alle autorità doganali al passaggio della frontiera tra Paesi della Comunità Europea ed extracomunitari, non può essere sottoposta alla sanzione amministrativa di cui all’art. 3 del D. Lgs. n. 195/2008 e successive modificazioni, non rientrando nelle previsioni sanzionatorie espresse dell’art. 3 del D. Lgs. n.195/2008, relative al denaro contante (banconote e monete metalliche) pari, o superiore ad € 10.000,00, ed all’invio di denaro contante di quell’importo da un Paese all’altro tramite uffici postali mediante vaglia cambiario, o titolo equivalente, non rientrando neppure tra i titoli di credito equiparati al denaro contante dall’art. 1 comma 1 lettera c) n. 2 del D. Lgs. n. 195/2008, e non essendo a tali fattispecie assimilabile per difetto dei requisiti 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, ossia delle caratteristiche che sono proprie del denaro contante”.*



Non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto, la causa può essere decisa nel merito ai sensi dell'art. 384 comma 2 c.p.c. e pertanto, in accoglimento dell'opposizione del [REDACTED] va annullato il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 418200 del 9.11.2015.

L'accoglimento del primo motivo del ricorso comporta logicamente l'assorbimento del secondo motivo (sull'elemento soggettivo dell'illecito amministrativo), del terzo motivo (sull'interpretazione della normativa sanzionatoria contraria all'art. 12 delle preleggi) e del quarto motivo (sulla contrarietà dell'interpretazione fornita agli articoli 1, 2 e 3 del D. Lgs. n.195/2008 dalla sentenza impugnata rispetto ai principi di ragionevolezza e proporzionalità delle sanzioni degli articoli 3 e 97 della Costituzione).

Le spese dell'intero giudizio vanno dichiarate compensate tra le parti, per la novità della questione giuridica affrontata.

P.Q.M.

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso e dichiara assorbiti gli altri, cassa l'impugnata sentenza in relazione al motivo accolto, e decidendo nel merito, in accoglimento dell'opposizione di [REDACTED] annulla il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 418200 del 9.11.2015, e compensa tra le parti le spese processuali per tutti i gradi di giudizio.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio dell'11.7.2024.

Il Consigliere estensore

Vincenzo Picaro

Il Presidente

Lorenzo Orilia

