



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

La Prima Sezione Civile della Corte d'Appello di Roma, riunita in camera di consiglio e composta da

Dottor Ettore Capizzi	Presidente
Dottoressa Lucia Fanti	Consigliere
Dottoressa Lilia Papoff	Consigliere relatore

ha pronunciato, ai sensi dell'art.6 D. Lgs. n. 150/2011, all'udienza del 30.3.2022, trattata in forma scritta ai sensi dell'art. 221 D.L. n. 34/2020, la seguente

S E N T E N Z A

nella causa civile in grado d'appello, iscritta al n. 2314 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2017 (alla quale è riunita la causa connessa n. 2377/17 R.G.) e vertente

T R A

BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA s.p.a., rappresentata e difesa dagli avv.ti Umberto Morera e Giuseppina Satta.

[REDACTED], rappresentato e difeso dagli avv.ti **[REDACTED]** e **[REDACTED]**

APPELLANTI

E

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

APPELLATO

pagina 1 di 9



CONCLUSIONI

La Banca Monte dei Paschi di Siena (d'ora in poi anche solo *Banca*) ha chiesto in via principale l'annullamento della sanzione irrogata, stante la violazione dell'art. 14, comma 2, L. n. 689/81 e non sussistendo la contestata violazione. In via subordinata ha chiesto la riduzione della sanzione al minimo edittale e, in ogni caso, di dichiarare l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha condannato la Banca al pagamento delle spese di lite.

_____ ha chiesto l'annullamento della sanzione irrogata; in subordine ha chiesto la riduzione della sanzione al minimo edittale e con riferimento alle sole operazioni di accredito in contanti, pari a € 354.900,00, o, in via ulteriormente gradata, con riferimento alle operazioni in addebito e in accredito in contanti pari a € 618.835,62.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha chiesto rigettare gli appelli perché inammissibili, improponibili, infondati.

MOTIVI IN FATTO E IN DIRITTO

La Corte, visti gli atti e sentito il relatore, osserva quanto segue.

1. Con ricorso ex art. 6 D. Lgs. 150/2011, la Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a. e _____, responsabile della Filiale di Senigallia della Banca, proponevano opposizione innanzi al Tribunale di Roma avverso il decreto sanzionatorio n. 400476 del 19.3.2015, emesso dal Ministero dell'Economia e delle Finanze a carico del _____ e della Banca quale responsabile in solido, per l'omessa segnalazione, in violazione dell'art. 3 L. n. 197/1991, di operazioni sospette per un importo complessivo di € 4.759.831,97 relativamente al periodo dal 29.4.2005 al 7.2.2007.

La contestazione trae origine da accertamenti valutari eseguiti dalla Guardia di Finanza, Nucleo Polizia Tributaria di Ancona, Gruppo Tutela Economia, Sezione Riciclaggio.

In precedenza, il suddetto nucleo, nel corso dello svolgimento di specifiche indagini delegate dall'A.G. di Ancona nell'ambito del procedimento penale n. 8982/2007, aveva effettuato accertamenti volti a verificare la regolarità di talune operazioni finanziarie, ai sensi del D. Lgs. n. 231/2007 nei confronti della società "_____." con sede a Marotta (PU).



In data 19.2.2010 la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Ancona rilasciava apposito *nulla osta* ad utilizzare documenti, dati, atti e notizie acquisiti nell'ambito del suddetto procedimento penale.

Come riferito dal MEF, si trattava di numerose operazioni di versamento di assegni, prelevamenti di denaro contante ed emissione di assegni bancari effettuate sul c/c n. 12818P acceso presso la suddetta filiale e intestato alla società [REDACTED] nel periodo di tempo compreso tra il 29.4.2005 e il 7.12.2007. Nel dettaglio, venivano riscontrate le seguenti operazioni: ANNO 2005 · ACCREDITI per un totale di € 1.515.321,73; · ADDEBITI per un totale di € 1.413.490,62; ANNO 2006 · ACCREDITI per un totale di € 633.399,64; · ADDEBITI per un totale di € 464.503,52.

Secondo il MEF il conto risultava essere movimentato in maniera sovradimensionata rispetto al volume d'affari della società attraverso una serie vorticoso di operazioni di versamenti bancari e di assegni circolari della Banca del Titano e di banche nazionali, nonché di denaro contante, con corrispondente emissione di assegni a favore di nominativi ricorrenti che venivano negoziati presso lo stesso istituto di credito sanmarinese.

Muratori in particolare eccepiva la tardività della contestazione, dato che gli accertamenti sull'operatività del conto corrente della società [REDACTED] erano iniziati nell'anno 2007, quando era stato instaurato il procedimento penale presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Ancona, mentre il processo verbale di contestazione era stato notificato al [REDACTED] olo in data 25.3.2010, quindi ben oltre il termine di 90 giorni previsto a pena di decadenza dall'art. 14, L. n. 689/81 e decorrente dall'accertamento della violazione.

L'opponente rilevava in particolare che l'assoluta mancanza di un'effettiva attività di verifica e di indagine nei primi mesi del 2010 dimostrava che la pretesa sanzionatoria era basata esclusivamente su quanto accertato nelle indagini di Polizia Tributaria.

2. Il Tribunale di Roma, con sentenza n. 18604/2016, rigettava le opposizioni proposte, ritenendo preliminarmente infondata l'eccezione di tardività della contestazione proposta dal Muratori e ritenendo nel merito fondata la contestazione del MEF.



Il giudice evidenziava in proposito che nella fattispecie in esame le violazioni contestate, anziché costituire l'occasione di indagini di carattere penale, erano emerse proprio dagli accertamenti compiuti nell'ambito di tali indagini.

Trovava quindi necessariamente applicazione l'art. 14 comma 3, L. n. 689/81 che prevede che *"quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all'autorità competente con provvedimento dell'autorità giudiziaria, i termini di cui al comma precedente decorrono dalla data della ricezione"*.

In un'ipotesi come quella in esame di indagini penali complesse, il provvedimento di trasmissione degli atti da parte della A.G. non poteva essere identificato con un qualsiasi atto o delega di indagine, bensì nel più ufficiale e giuridicamente significativo provvedimento con il quale la predetta A.G. aveva dato il *nulla osta* alla trasmissione degli esiti dell'indagine all'autorità amministrativa per le sue determinazioni.

Difatti solo a partire da quel momento l'autorità amministrativa era messa in condizione di esercitare liberamente la propria attività sanzionatoria, dovendosi ritenere che, prima di esso, tale attività le fosse preclusa.

Né poteva sostenersi che, sussistendo quanto meno un onere della polizia tributaria di attivarsi con il PM titolare delle indagini per il rilascio del *nulla osta*, l'eventuale mancato esercizio di tale potere di impulso avrebbe consentito di far decorrere il termine di decadenza.

Tale opzione interpretativa avrebbe fatto dipendere la verifica del rispetto del termine da accertamenti complessi e valutazioni opinabili sulle modalità di esercizio di funzioni delicate.

Inoltre si sarebbe avallata un'inammissibile interferenza dell'autorità amministrativa con l'esercizio della giurisdizione, *"imponendo al PM al contempo, deplorabilmente, una discovery anticipata"*.

3. Con distinti atti di appello, poi riuniti nel presente giudizio, la Banca e il [REDACTED] hanno impugnato la sentenza del tribunale, sia nella parte in cui preliminarmente era stata rigettata l'eccezione di tardività della contestazione, sia nel merito della fondatezza della contestazione che dell'entità della sanzione irrogata.

La Banca ha lamentato che non era stata dimostrata la tempestività della contestazione perché la Guardia di Finanza avrebbe dovuto puntualmente dimostrare il momento di



effettiva conclusione delle indagini effettuate presso la banca, nonché quello di conclusione delle indagini penali, mentre nella fattispecie era stata solo indicata la data di richiesta di *nulla osta* all'utilizzo delle informazioni raccolte, 9.2.2010, a distanza di tre anni dall'inizio delle indagini.

Il [REDACTED] ha svolto argomentazioni analoghe e ha evidenziato che dagli atti nessuna attività di controllo o investigativa risultava essere stata svolta successivamente all'acquisizione, avvenuta nel 2007, dei movimenti transitati sul conto corrente della società [REDACTED]

4. Il MEF, con specifico riferimento all'appello del [REDACTED] a rilevato come l'atto fosse carente sotto il profilo della specificità dei motivi e sostanzialmente una ripetizione delle argomentazioni del primo grado di giudizio.

Nel merito dell'eccezione il MEF ha ritenuto che il *dies a quo* coincidesse con il 22.3.2010, data in cui era stato escusso il [REDACTED] dalla Guardia di Finanza, essendo l'escussione delle persone informate sui fatti, e in particolare dell'incolpato, un momento fondamentale ai fini dell'accertamento dell'illecito.

Ha in ogni caso ritenuto rilevante almeno la data del 19.2.2010 di rilascio del *nulla osta* da parte dell'Autorità Giudiziaria, ai fini della tutela del segreto istruttorio penale. Vi era quindi l'esigenza di non far conoscere le risultanze delle indagini penali prima che queste si fossero concluse e di chiarire la posizione dello stesso [REDACTED] rispetto alle ipotesi di reato ascritte ai correntisti.

Infine il MEF ha richiamato l'art. 65 D. Lgs. n. 231/2007, nella nuova formulazione entrata in vigore il 4.7.2017, secondo cui *"Nel caso di concessione di nulla osta da parte dell'autorità giudiziaria per l'utilizzo, in sede amministrativa, delle informazioni o degli atti relativi ad un procedimento penale, il termine di cui all'articolo 14, comma 3, della legge 24 novembre 1981, n. 689, decorre dalla data di ricezione del nulla osta medesimo"*.

5. Si ritiene preliminare e assorbente l'esame dell'eccezione di tardività della contestazione.

Innanzitutto deve rilevarsi che l'osservazione di parte appellata di genericità dell'impugnazione del [REDACTED] per quanto attiene al motivo di appello relativo all'art. 14



citato, non è condivisibile, dato che l'appellante contesta espressamente l'individuazione del *dies a quo*, rilevando che dal 2007 nessuna attività di accertamento era stata eseguita.

Quanto alla nuova formulazione dell'art. 65 D. Lgs. n. 231/2007, essa non rileva nel presente giudizio perché non ha carattere interpretativo, ma si riferisce solo agli illeciti commessi successivamente all'entrata in vigore della novella.

Con riferimento invece alla fattispecie in esame occorre fare riferimento al dettato di cui all'art. 14 L. n. 689/1981 e alla giurisprudenza che ha interpretato la norma con particolare riferimento alla nozione di accertamento quale momento di decorrenza del termine decadenziale.

La Corte di Cassazione ha chiarito che, in tema di sanzioni amministrative, i limiti temporali entro i quali, a pena di estinzione dell'obbligazione di pagamento, l'amministrazione procedente è tenuta a provvedere alla notifica della contestazione, devono ritenersi collegati all'esito del procedimento di accertamento, mentre la legittimità della durata di quest'ultimo va valutata in relazione al caso concreto e alla complessità delle indagini, e non anche alla data di commissione della violazione, dalla quale decorre il solo termine iniziale di prescrizione di cui all'art. 28 L. n. 689/81.

L'attività di accertamento dell'illecito non coincide quindi con il momento in cui viene acquisito il fatto nella sua materialità, ma deve essere intesa come comprensiva del tempo necessario alla valutazione dei dati acquisiti e afferenti agli elementi (oggettivi e soggettivi) dell'infrazione e, quindi, della fase finale di deliberazione, correlata alla complessità delle indagini tese a riscontrare la sussistenza dell'infrazione medesima e a acquisire piena conoscenza della condotta illecita sì da valutarne la consistenza agli effetti della corretta formulazione della contestazione. Competerà, poi, al giudice di merito determinare il tempo ragionevolmente necessario all'amministrazione per giungere a una simile, completa conoscenza, individuando il *dies a quo* di decorrenza del termine, tenendo conto della maggiore o minore difficoltà del caso concreto e della necessità che tali indagini, pur nell'assenza di limiti temporali predeterminati, avvengano entro un termine congruo (v. in particolare Cass. n. 18574/2014).



Comunque l'accertamento deve essere svolto in un tempo ragionevole e quindi, nel caso in cui l'interessato abbia eccepito la tardività della contestazione, il giudice deve individuare il termine iniziale per la contestazione non nel giorno in cui la valutazione è stata compiuta ma in quello in cui avrebbe potuto, e quindi dovuto, esserlo (App. Roma n. 517 del 2.10.2013).

Nel caso in cui gli elementi di prova di un illecito amministrativo emergano dagli atti relativi alle indagini penali, occorre certamente procedere a un raccordo tra le attività e le esigenze operative delle due autorità.

Anche dello specifico profilo dell'interferenza tra accertamento in sede amministrativa e indagini penali si è occupata la Corte di Cassazione che ha, a tal proposito osservato che *“vi è la connessione c.d. probatoria che ricorre quando, come nella specie, gli elementi rilevanti ai fini della prova dell'illecito amministrativo sono acquisiti nell'ambito di un procedimento penale senza che fra l'illecito amministrativo ed il reato sussista il rapporto di dipendenza previsto dal citato art. 24. L'interpretazione sistematica della normativa in esame induce a ritenere che, anche nell'ipotesi in cui la violazione amministrativa emerga dagli atti penali senza che ricorra l'ipotesi della connessione per pregiudizialità del reato con l'illecito amministrativo di cui si è detto, gli agenti accertatori non possano trasmettere gli atti all'autorità amministrativa senza l'autorizzazione dell'autorità giudiziaria, atteso che spetta a quest'ultima verificare se ricorra o meno la vis attrattiva della fattispecie penale e, ove ritenga che non sussistono i relativi presupposti, adottare gli eventuali provvedimenti per la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa: la previsione del segreto istruttorio di cui all'art. 329 c.p.p., che anche gli agenti accertatori sono tenuti ad osservare, impedisce che questi possano assumere l'iniziativa di portare a conoscenza dell'indagato attraverso la contestazione della violazione amministrativa gli elementi raccolti nell'ambito delle indagini penali, la cui divulgazione potrebbe compromettere l'andamento delle indagini stesse. E, in tal caso, il termine di cui all'art. 14 non può che decorrere dalla ricezione degli atti da parte dell'autorità giudiziaria secondo quanto stabilito dal comma 3: in proposito, occorre sottolineare che la portata precettiva di tale disposizione non può essere limitata all'ipotesi di sanzioni amministrative depenalizzate, sussistendo in tutti i casi in cui la competenza del giudice penale in ordine alla violazione amministrativa viene a cessare: il che si verifica non soltanto nell'ipotesi di trasmissione da parte dell'autorità giudiziaria che accerti il difetto di giurisdizione in*



ordine alla violazione amministrativa, ma anche nel caso in cui il procedimento penale si chiuda per estinzione del reato o per difetto di una condizione di procedibilità (art. 24, u.c.). In tali casi, dunque, il termine di cui all'art. 14 della l. n. 689 del 1981 decorre dal nulla osta dell'autorità giudiziaria all'utilizzo degli atti rilevanti, confluiti nel fascicolo del pubblico ministero e presupposto sia dell'attività investigativa che di quella accertativa." (Cass. n. 9881/2018).

Trasponendo tali principi nell'esame della fattispecie concreta oggetto del presente giudizio, si ritiene che, seppure fosse necessario un nulla osta da parte dell'A.G., non era necessaria una trasmissione formale degli atti da parte di quest'ultima, come in effetti non vi è stata, dato che la Guardia di Finanza aveva già la disponibilità degli atti di indagine. L'organo di P.G. avrebbe dovuto piuttosto terminare l'attività di accertamento entro un tempo ragionevole, anche attivandosi per ottenere il nulla osta, mentre invece sono trascorsi tre anni senza che sia stata documentata alcuna attività investigativa.

La possibilità di chiedere autonomamente il nulla osta è senz'altro possibile e non è previsto che la P.G. rimanga inerte, aspettando comunque una iniziativa dell'autorità giudiziaria, né la richiesta del nulla osta rappresenta una inammissibile interferenza nel processo penale. Le esigenze del segreto istruttorio sono difatti autonomamente e liberamente valutate volta per volta dall'A.G. e non è detto che la cessazione del segreto coincida necessariamente con la conclusione delle indagini penali, ben potendo esservi stata un'attività di *discovery* precedente, legata magari a una attività di perquisizione o sequestro o all'applicazione di una misura cautelare.

Pertanto la valutazione da parte del giudice civile del termine congruo per la conclusione della procedura amministrativa di accertamento, e quindi dell'individuazione del *dies a quo* del termine decadenziale, comprende anche l'apprezzamento di un'eventuale inerzia nei rapporti con l'A.G. penale e un'ingiustificata protrazione dell'attività di accertamento.

Dagli atti risulta che il nulla osta fu chiesto in data 19.2.2010 e concesso celermente dall'A.G. solo alcuni giorni dopo.

Non è stata data però alcuna giustificazione dei motivi di un'attesa di anni per la richiesta del nulla osta.



Non può quindi, a fronte di un ritardo acculato in anni, farsi leva sulle sommarie informazioni acquisite dal [REDACTED] o il *nulla osta*.

Il mancato rispetto del termine decadenziale comporta l'estinzione dell'illecito e la necessità di annullare la sanzione irrogata, rimanendo assorbiti gli ulteriori profili del merito della contestazione.

Le spese di lite possono essere compensate per entrambi i gradi di giudizio stante la mancanza di una giurisprudenza consolidata sulla particolare questione della rilevanza e delle modalità di acquisizione del *nulla osta* ai fini dell'applicazione dell'art. 14 L. n. 689/1981.

P.Q.M.

La Corte, definitivamente pronunciando, così provvede:

- 1) In accoglimento degli appelli annulla il decreto sanzionatorio;
- 2) Compensa le spese di lite per entrambi i gradi di giudizio.

Così deciso nella camera di consiglio della Corte d'Appello di Roma del 30.3.2021

Il Consigliere estensore

Lilia Papoff

Il Presidente

Ettore Capizzi

