

Registrazione a debito  
(F.N. refutata)

6789/16

ORIGINALE

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

TERZA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. GIUSEPPE SALME' - Presidente -

Dott. FRANCO DE STEFANO - Consigliere

Dott. GIUSEPPINA LUCIANA BARRECA - Consigliere

Dott. ENZO VINCENTI - Rel. Consigliere

Dott. MARCO ROSSETTI - Consigliere

Oggetto

RESPONSABILITA' CIVILE - DANNI DA OMESSA VIGILANZA DELLA P.A. SU SOCIETA' COOPERATIVA OPERANTE IN SETTORE DEL CREDITO

Un. 22/12/2015 PU

R.G.N. 13062/2013

Rep.

Cron. 6789

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 13062-2013 proposto da:

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, in persona del Ministro in carica, domiciliato ex lege in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI 12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, da cui è difeso per legge;

- ricorrente-

contro

(omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

n.q. di erede di

(omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

(omissis)

elettivamente domiciliati in

(omissis)

(omissis)

presso lo studio dell'avvocato

(omissis)

(omissis)

che li rappresenta e difende giusta procura speciale

in calce al controricorso;

2015  
2593

FORUMonline.it



- controricorrenti -

avverso la sentenza n. 1813/2012 della CORTE D'APPELLO di ROMA, depositata il 02/04/2012, R.G.N. 8371/2008;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 22/12/2015 dal Consigliere Dott. ENZO VINCENTI;

udito l'Avvocato dello Stato (omissis);

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. LUISA DE RENZIS, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

RITENUTO IN FATTO

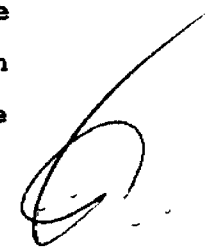
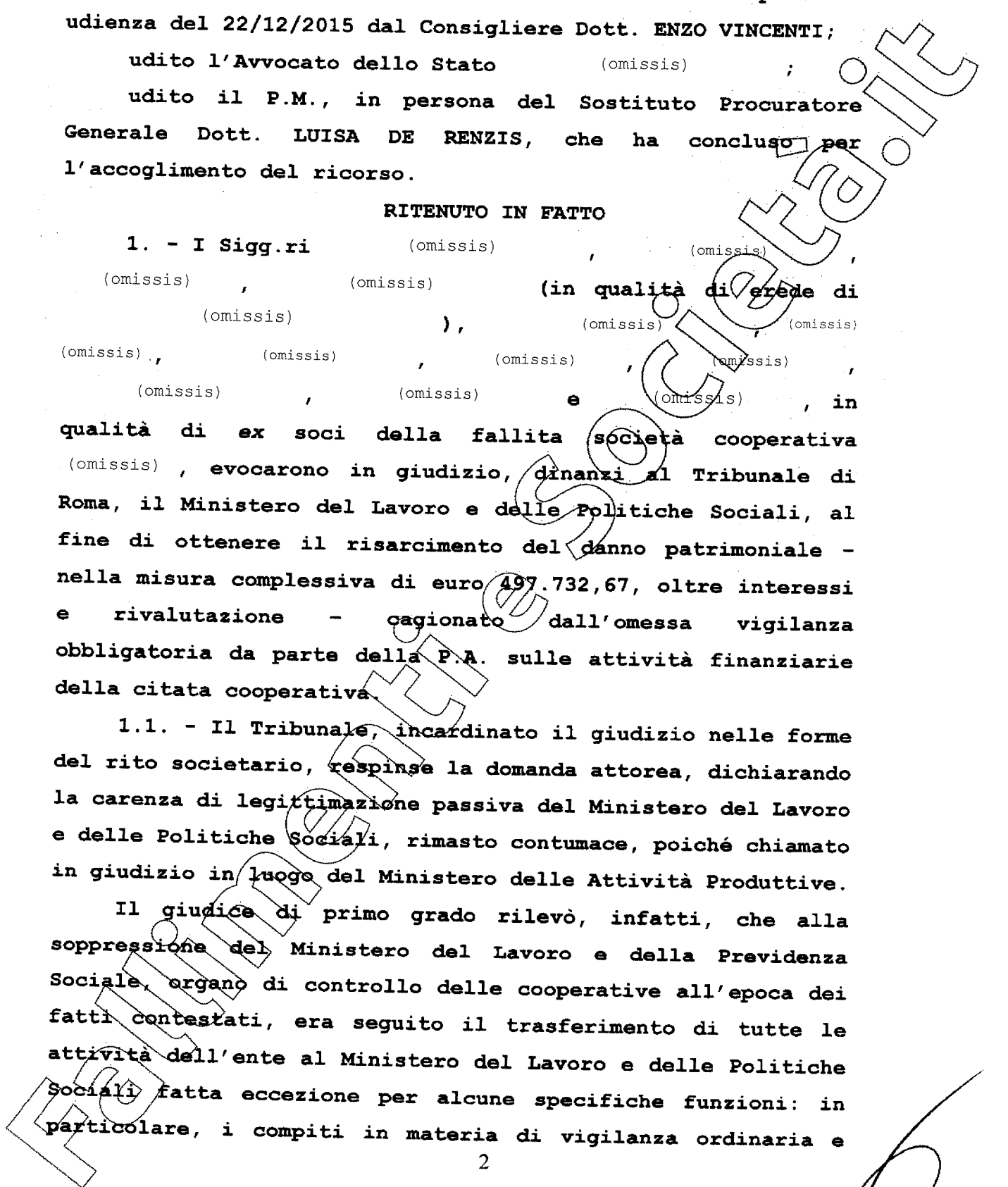
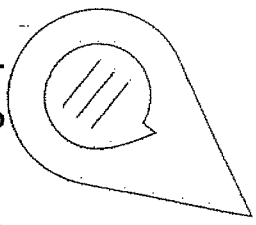
1. - I Sigg.ri (omissis), (omissis), (omissis) (in qualità di erede di

(omissis), (omissis), (omissis), (omissis), (omissis), (omissis), (omissis), (omissis), (omissis), (omissis) e (omissis), in

qualità di ex soci della fallita società cooperativa (omissis), evocarono in giudizio, dinanzi al Tribunale di Roma, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, al fine di ottenere il risarcimento del danno patrimoniale - nella misura complessiva di euro 497.732,67, oltre interessi e rivalutazione - cagionato dall'omessa vigilanza obbligatoria da parte della P.A. sulle attività finanziarie della citata cooperativa.

1.1. - Il Tribunale, incardinato il giudizio nelle forme del rito societario, respinse la domanda attorea, dichiarando la carenza di legittimazione passiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, rimasto contumace, poiché chiamato in giudizio in luogo del Ministero delle Attività Produttive.

Il giudice di primo grado rilevò, infatti, che alla soppressione del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, organo di controllo delle cooperative all'epoca dei fatti contestati, era seguito il trasferimento di tutte le attività dell'ente al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali fatta eccezione per alcune specifiche funzioni: in particolare, i compiti in materia di vigilanza ordinaria e





straordinaria sulle cooperative erano stati attribuiti al Ministero delle Attività Produttive, ai sensi dell'art.28 lett. a) del d.lgs. n. 300 del 1999.

2.- Il gravame proposto dagli ex soci della cooperativa avverso tale sentenza veniva accolto dalla Corte di appello di Roma con sentenza resa pubblica il 2 aprile 2012, che, riformando integralmente la pronuncia impugnata, condannava il Ministero convenuto al risarcimento del danno lamentato, per un importo complessivo di euro 485.218,38, altresì rigettando l'appello incidentale proposto dal Ministero appellato, che veniva condannato al pagamento delle spese di lite del doppio grado.

2.1. - La Corte territoriale, contrariamente a quanto opinato dal giudice di primo grado - che aveva rilevato la carenza di legittimazione passiva del convenuto rimasto contumace, in ragione dell'avvenuta successione tra le amministrazioni pubbliche - osservava che, nel caso di specie, trovava applicazione l'art. 4 della legge n. 260 del 1958, per cui anche l'erronea individuazione dell'amministrazione competente non comportava nullità del processo, ma una mera irregolarità, che restava sanata se non dedotta dall'Avvocatura dello Stato entro la prima udienza ovvero nel caso di contumacia della stessa difesa erariale, con stabilizzazione della legittimazione a contraddire della amministrazione effettivamente convenuta.

Sicché, nella specie la contumacia del Ministero convenuto aveva efficacia sanante dell'irregolarità derivante dalla citazione in giudizio di un'amministrazione differente da quella propriamente legittimata.

2.2. - Quanto poi all'impugnazione incidentale del Ministero appellato circa la "inammissibilità/improcedibilità per inapplicabilità del rito societario", la Corte territoriale, pur rilevando l'erroneo svolgimento del giudizio di primo grado secondo il rito di cui all'art. 2 del



d.lgs. n. 5 del 2003, reputava ininfluyente la circostanza ai fini della decisione di merito in sede di gravame.

Difatti, osservava il giudice del gravame, l'art. 20 del citato d.lgs. dispone che le cause definite in primo grado con rito societario sono soggette in appello al rito ordinario e, quindi, l'erronea applicazione del rito in primo grado risulta irrilevante in appello, ove la parte non lamenti un conseguente specifico pregiudizio al proprio diritto di difesa ovvero l'eventuale nullità della sentenza ex art. 50-quater cod. proc. civ., per inosservanza delle disposizioni sulla composizione collegiale o monocratica del tribunale.

E nella specie l'Amministrazione si era limitata a denunciare genericamente l'errore, omettendo sia di indicare la specifica compromissione del proprio diritto di difesa, sia di dedurre la nullità della sentenza per violazione delle norme attinenti alla ripartizione degli affari tra giudice monocratico e giudice collegiale del Tribunale.

2.3. - Nel merito, il giudice di appello riteneva fondata la pretesa risarcitoria degli attori, ravvisando in capo all'Amministrazione convenuta la responsabilità aquiliana per omessa vigilanza obbligatoria sulle attività finanziarie della società cooperativa (omissis), dalla sua costituzione sino al momento del verificarsi del dissesto, che ne aveva, poi, determinato il fallimento.

La Corte capitolina, sulla base delle emergenze probatorie (e, segnatamente, dei documenti e della CTU prodotti dagli ex soci), osservava che "la cooperativa, ove esercitato il normale controllo ispettivo da parte del Ministero, non avrebbe potuto continuare ad operare o per lo meno non con le stesse modalità: essa di fatto operava quale società finanziaria raccogliendo finanziamenti da circa 3000 soggetti (formalmente soci della cooperativa) tramite attività di procacciamento esercitate da diversi agenti e concedendo consistenti finanziamenti ad un certo numero di



soci ed anche ai membri del consiglio di amministrazione senza richiedere garanzie".

3. - Per la cassazione di tale sentenza ricorre il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, affidando le sorti dell'impugnazione a cinque motivi, illustrati da memoria.

Resistono con controricorso, illustrato da memoria,  
 (omissis) , (omissis) , (omissis)  
 (omissis) (in qualità di erede di (omissis)  
 (omissis) ) , (omissis) , (omissis) , (omissis)  
 (omissis) , (omissis) , (omissis) (omissis)  
 (omissis) e (omissis) , in qualità di ex soci della  
 fallita società cooperativa (omissis) .

**CONSIDERATO IN DIRITTO**

1. - Con il primo mezzo è denunciata violazione e falsa applicazione, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n.3 cod. proc. civ., dell'art. 4 della legge n.260 del 1958; degli artt. 101, comma primo, 110 e 291 cod. proc. civ.; degli artt. 3 e 111 Cost.; degli artt. 28, comma 1, lett. a), 45, 55, comma 1, del d.lgs. n. 300 del 1999.

Il giudice del gravame, senza affrontare nel merito la questione della legittimazione passiva sostanziale e processuale - risolta dal primo giudice nel senso della legittimazione del Ministero delle Attività produttive, ora M.I.S.E. -, si sarebbe erroneamente limitato a considerare applicabile al caso di specie l'art. 4 legge n.260 del 1958, offrendone un'interpretazione "estensiva", anche in violazione delle norme sulla successione ex lege tra soggetti pubblici applicabili, in caso di estinzione di una delle Amministrazioni dello Stato.

Inoltre, la Corte territoriale avrebbe violato le norme sulla contumacia, avendo ad essa fatto conseguire l'effetto - non previsto dall'art. 291 cod. proc. civ. - di "stabilizzare" la legittimazione passiva in capo al Ministero erroneamente convenuto, sanando l'irregolarità della vocatio



in ius, con conseguente violazione del principio del contraddittorio, come posto in rilievo dalla sentenza n. 8516 del 29 maggio 2012 delle Sezioni Unite, che ha composto i contrasti insorti al riguardo.

2. - Con il secondo mezzo è dedotta, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 cod. proc. civ., la violazione e falsa applicazione dell'art. 354 (recte: 345), secondo comma, cod. proc. civ. e del principio del contraddittorio ex artt. 101 cod. proc. civ. e 111 Cost.

La Corte territoriale, ritenendo applicabile il secondo comma dell'art. 345 cod. proc. civ., avrebbe errato nel considerare non rilevabile d'ufficio, "in base la fondamentale canone del contraddittorio", la carenza di legittimazione passiva, posto che questa è da ritenere presupposto della domanda e non eccezione in senso stretto.

2.1. - Il primi due motivi, da scrutinare congiuntamente per la loro connessione, non possono trovare accoglimento.

Posto che - alla luce del principio enunciato da Cass., sez. un., 29 maggio 2012, n. 8516 - l'operatività dell'art. 4 della legge 25 marzo 1958, n. 260 deve ritenersi limitata al profilo della rimessione in termini, finalizzata a consentire la *vocatio in ius* dell'autorità amministrativa effettivamente competente in relazione alla domanda proposta, nel caso in cui l'amministrazione pubblica erroneamente evocata in giudizio resti contumace in primo grado, ovvero formuli l'eccezione di erroneità nell'identificazione della controparte pubblica senza provvedere alla contemporanea indicazione di quella realmente competente, esigenze di tutela del diritto azionato dalla parte attrice impongono di ritenere inefficace tale eccezione e comportano la definitiva sanatoria del vizio, con la conseguenza che gli effetti della pronuncia si produrranno non nei confronti del corretto e reale destinatario della domanda, bensì di quello convenuto in giudizio, ancorché erroneamente (così, tra le altre, Cass., 18 giugno 2013, n. 15195).



Nella specie, il Ministero ricorrente non ha affatto dedotto di aver, in sede di appello, insistito per la rimessione in termini degli attori, né, del resto e ancor prima, ha indicato (anche in violazione dell'art. 366, primo comma, n. 6, cod. proc. civ.) i contenuti pertinenti delle difese spiegate in secondo grado, quale omissione particolarmente significativa posto che la sentenza impugnata ha dato atto che l'eccezione verteva soltanto sulla "contestazione in appello della legittimazione passiva"

3. - Con il terzo mezzo è prospettata, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3 cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del d.lgs. n. 5 del 2003 e del principio del contraddittorio ex artt. 101 cod. proc. civ. e 111 Cost., nonché dell'art. 50-quater cod. proc. civ.

La Corte territoriale avrebbe errato nel ritenere che la difesa erariale, con l'appello incidentale, non aveva spiegato eccezione di nullità della sentenza ex art. 50-quater cod. proc. civ., né aveva dedotto alcuna compromissione del diritto di difesa, il quale diritto sarebbe stato, quindi, "radicalmente" compromesso attraverso l'affermazione della legittimazione passiva del Ministero convenuto, in ragione dell'effetto "stabilizzante" della contumacia.

3. - Il motivo è infondato.

Esso postula che l'atto di appello incidentale del Ministero contenesse sia la deduzione in ordine alla compromissione del diritto di difesa della parte pubblica in conseguenza dell'applicazione, non consentita nella specie, del rito societario, sia la eccezione di nullità della sentenza di primo grado perché posta in violazione dell'art. 50-quater cod. proc., civ.

Orbene, dal contenuto del gravame anzidetto, riportato - quanto alla parte rilevante - per esteso in ricorso al § 1.4. (pp. 15 e 16) emerge chiaramente - e in via dirimente - che



la deduzione e l'eccezione anzidette non sono state formulate dalla parte pubblica.

Sicché, rimane ferma la statuizione della Corte territoriale, palesandosi, peraltro, corretta in iure nell'affermare la necessità di una concreta lesione del diritto di difesa nell'applicazione del rito non consentito (in quanto non è dato dolersi di violazioni astratte delle regole processuali: tra le molte, Cass., 18 dicembre 2014, n. 26831) e dello specifico motivo di impugnazione in ordine alla violazione dell'art. 50-quater cod. proc. civ. (tra le tante, dopo Cass., sez. un., 25 novembre 2008, n. 28040, cfr. Cass., 18 giugno 2014, n. 13907).

Peraltro, in ordine al profilo della mancata lesione del diritto di difesa non può non rilevarsi che, nella specie, l'adozione del rito societario si è risolta in un contesto processuale non esaminato nel merito, essendosi limitato il giudice di primo grado a ritenere non contestati i fatti nella contumacia del convenuto ed a pronunciare una sentenza di rigetto della domanda attorea per carenza di legittimazione passiva del Ministero.

4. - Con il quarto mezzo è denunciata, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 5 cod. proc. civ., l'omessa o insufficiente motivazione su punti di fatto decisivi, nonché dedotta violazione e falsa applicazione, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3 cod. proc. civ., degli artt. 1223, 2056, 2043, 2511, 2542 e 2543 cod. civ., 115 cod. proc. civ., 2, 9, 10, 11, d. lgs C.P.S. n. 1577 del 1947; 40 e 41 cod. pen.; 12 della legge n. 77 del 1983; 10, 11, 106, 107 del d.lgs. 385 del 1993; 4, 6 e 7 della legge 197 del 1991 e della delibera CICR 3 marzo 1994.

La Corte territoriale, limitandosi ad affermare che il Ministero del lavoro e della previdenza sociale concorse a provocare il danno subito dai soci per aver omesso di svolgere le ispezioni periodiche, avrebbe offerto una motivazione insufficiente su punti di fatto decisivi, ossia





il contenuto e la finalità delle ispezioni ordinarie del Ministero (che avrebbero potuto essere solo di carattere formale, senza poter mai "rilevare la falsità dei bilanci", non avendo il Ministero "la possibilità di effettuare verifiche di natura tecnico contabile e poteri istruttori", se non rivolti "ad assistere le cooperative nella conservazione del requisito della mutualità"), quanto tali ispezioni avrebbero potuto appurare (cioè soltanto la regolarità amministrativa e l'esteriorità dei bilanci) e quali sarebbero state le conseguenze sull'operato della società di quanto eventualmente accertato dalle ispezioni (non provvedimenti impeditivi dell'attività sociale, ma al più una diffida a cessare dalla raccolta di pronti contro termine o ad iscriversi all'albo delle s.i.m.).

Ciò, segnatamente, a fronte delle circostanze - dedotte in sede di gravame - per cui il dissesto della (omissis) era dipeso non dalle operazioni dei "pronti contro termine" (il cui volume nel 1994 ammontava a circa 20 miliardi di lire, contro i 130 miliardi di lire dei conti correnti individuali alimentati dai soci), ma "dall'infelice investimento operato nel 1994 nelle società (omissis) e (omissis)", poi fallite, emergendo "dai bilanci depositati fino a tutto il 1994 ... una situazione di sostanziale equilibrio patrimoniale", tale da non indurre - perché l'inconsistenza patrimoniale "non era percepibile *ictu oculi*" (ma svelata solo dalle indagini penali) - ad una messa in liquidazione della società cooperativa, che svolgeva attività solo nei confronti dei soci e non rivolta al pubblico.

Inoltre, "l'omissione delle ispezioni ordinarie" (dal gennaio 1993, poiché "quelle effettuabili negli anni precedenti risultavano irrilevanti") "non ebbero un ruolo concausale nel dissesto", giacché la (omissis) avrebbe continuato l'attività in ottemperanza della diffida e "avrebbe quindi proseguito nella raccolta (quantitativamente preponderante) di denaro tramite i versamenti nei conti



individuali da parte dei soci (attività certamente permessa ad una cooperativa finanziaria...)", da cui gli improvvidi investimenti nelle società poi fallite, "che furono la causa determinante del dissesto".

Sarebbe, altresì, carente la motivazione - perché operante solo un indifferenziato riferimento alla "raccolta del risparmio" - sul punto decisivo costituito dall'identificazione della natura e del regime giuridico dell'attività (bancaria o di intermediazione finanziaria) esercitata in concreto dalla cooperativa, necessaria al fine di determinare la peculiare tipologia di ispezioni che il Ministero avrebbe dovuto effettuare per adottare idonei provvedimenti e, quindi, per fondare correttamente il giudizio causale tra l'omessa attività di vigilanza e il danno patito dagli attori, posto che, in realtà, questo era dipeso dal dissesto finanziario conseguente agli investimenti nelle fallite società (omissis) e (omissis).

La Corte territoriale sarebbe, poi, incorsa nelle violazioni di legge indicate in rubrica, posto che l'attività svolta dalla (omissis) (bancaria, finanziaria, di sollecitazione del pubblico risparmio) non era comunque rivolta al pubblico, ma solo verso i soci, là dove poi il fatto che per divenire socio fosse sufficiente (senza alcun altro requisito) il versamento di una quota di lire 50.000 non contrastava con l'art. 2511 cod. civ., che non detta alcun requisito soggettivo per i soci ed essendo scopo mutualistico (di una cooperativa finanziaria) quello di "ottenere rendimenti maggiori di quelli riconosciuti dal deposito bancario o da altre forme di investimento".

Del resto, soltanto con gli artt. 11, comma 3, e 106, comma 4, del d.lgs. n. 385 del 1993 "venne previsto che il CICR stabilisse criteri e limiti in base ai quali individuare quando, anche in presenza di soci, ricorresse nondimeno l'esercizio verso il pubblico della raccolta del risparmio e dell'erogazione di finanziamenti". La delibera del CICR



venne, quindi, emanata il 3 marzo 1994, con effetti dall'esercizio dell'anno 1995, per cui soltanto a partire da tale esercizio "si sarebbe potuto porre un problema di conformazione dell'attività sociale alle nuove norme", non potendo, altresì, affermarsi che la (omissis) "abbia mai svolto attività rilevante ai fini della l. 77/83, cioè attività di sollecitazione del pubblico risparmio, poiché essa non ha mai offerto al pubblico l'acquisto o la vendita di valori mobiliari".

Di qui, l'impossibilità per il Ministero di adottare misure conseguenti, in base agli artt. 2 e 9 del d.lgs. C.P.S. n. 1577 del 1947 e agli artt. 2542 e 2543 cod. civ., con conseguente assenza di nesso causale tra mancata ispezione e danno lamentato dagli attori.

Peraltro, detto nesso sarebbe comunque assente in quanto la mancata messa in liquidazione coatta della (omissis) o il suo mancato commissariamento non avrebbe alcuna relazione con il dissesto siccome determinato dagli investimenti improvvidi nelle società (omissis) e (omissis), non potendo neppure reputarsi ragionevolmente che ciò abbia costituito "una conseguenza non imprevedibile dell'antecedente", ossia delle "irregolarità concretamente rilevabili in sede ispettiva".

Inoltre, non sarebbe corretto, al fine di fondare il nesso causale anzidetto, il rilievo della Corte territoriale sulla esistenza di perdite di capitale della (omissis) sin dal 1989, con ciò non avendo negato neppure il giudice di secondo grado che lo scopo delle ispezioni era solo quello della persistenza dei requisiti della mutualità nell'interesse generale e non in funzione dell'interesse individuale dei soci, competendo ad altre amministrazioni "verificare l'esattezza tecnica sotto profili diversi, specifici ai diversi settori di attività" e, segnatamente, quella finanziaria.



5. - Con il quinto mezzo è prospettata, ai sensi dell'art. 360, primo comma, n. 3 cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione degli artt. 1223, 2043, 2056, 2543, 2697 cod. civ., 40 e 41 cod. pen., 10 e 11 d. lgs. C.P.S. n. 1577 del 1947, 115 e 116 cod. proc. civ., nonché, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 5 cod. proc. civ., l'omessa o insufficiente motivazione su punti di fatto decisivi.

La Corte territoriale avrebbe errato nel ritenere "gravi" le irregolarità nelle quali sarebbe incorsa la (omissis), con conseguente erronea applicazione dell'art. 11, primo comma, del d.lgs. C.P.S. n. 1577 del 1947 (che prevede l'invio di una diffida alla cooperativa "in caso di costanti gravi irregolarità"); in ogni caso, non avrebbe fornito idonea motivazione - né correttamente applicato le norme in punto di nesso eziologico - sulla circostanza per cui, una volta effettuata la "diffida", le stesse irregolarità non sarebbero state sanate, così da pervenirsi al commissariamento della cooperativa, che avrebbe poi evitato i "fatali investimenti nelle società (omissis) e (omissis) (omissis)".

Né il giudice di appello avrebbe motivato in ordine alla sussistenza della prova che l'ispezione si sarebbe conclusa con una diffida, con conseguente interruzione dell'attività sociale. Verrebbe meno, così, il nesso di causalità, erroneamente applicato dal giudice del gravame, non essendo stata fornita la dimostrazione che l'omessa ispezione abbia impedito il commissariamento.

6. - I motivi quarto e quinto, da scrutinarsi congiuntamente per la loro stretta connessione, non possono trovare accoglimento.

6.1.1. - Giova premettere che le doglianze si sovrappongono, nella loro sostanza e complessiva portata, a quelle già scrutinate da questa Corte con la sentenza n. 23201 dell'11 ottobre 2013 sul ricorso avverso la decisione della Corte di appello di Roma n. 4265 del 2006, resa su



vicenda identica a quella oggetto della presente controversia ed alla quale pronuncia la stessa sentenza impugnata in questa sede (della medesima Corte capitolina) fa diretto ed esplicito riferimento anche quanto al corredo probatorio - e, segnatamente, alla c.t.u. contabile del dott. (omissis) - in base al quale essa stessa ha fondato la propria decisione, in linea con il citato precedente di merito.

Reputa, quindi, il Collegio di dover in buona parte richiamare anche quanto già condivisibilmente affermato dalla predetta sentenza n. 23201 del 2013 di questa Corte

6.1.2. - In ordine alle censure che deducono un vizio di motivazione sull'individuazione dell'attività svolta effettivamente dalla cooperativa, esse non scalfiscono l'iter logico seguito dalla Corte territoriale, che, sulla scorta delle emergenze processuali (con particolare riferimento alla c.t.u. contabile anzidetta), ha ritenuto che la (omissis), società cooperativa mutualistica avente quale scopo sociale la concessione ai propri soci di finanziamenti a tasso agevolato, di fatto operava quale società che svolgeva attività di raccolta del pubblico risparmio e, poi, finanziaria, «che non poteva svolgere, in ragione della tipologia societaria e in mancanza di autorizzazione, nonché in violazione dello statuto» (Cass. n. 23201 del 2013).

In tal senso si dispiega, in modo lineare ed esauriente, la motivazione del giudice di appello che dà rilievo alle effettive modalità con le quali la raccolta del capitale sociale e le successive concessioni di finanziamento venivano effettuate, disponendo la cooperativa di procacciatori che si occupavano di raccogliere finanziamenti da "circa 3000 soggetti", "formalmente soci", tali divenuti in forza del versamento della somma simbolica di lire 50.000, quale complessivo meccanismo strumentale alla raccolta di denaro tra il pubblico, altrimenti vietata dalla legge ai soggetti non autorizzati (legge n. 77 del 1983), essendo poi destinata l'attività di finanziamento "a un certo numero di soci ed



anche ai membri del consiglio di amministrazione senza richiedere garanzie".

Sicché, la Corte di merito ha «fornito logica spiegazione del perché si trattava di un'attività di raccolta del risparmio tra il pubblico, tenuto conto che chiunque con facilità poteva divenire socio, e che tale attività fosse vietata (se non autorizzata) era previsto sin dalla L. n. 141 del 1938 (art. 1), in tale prospettiva appalesandosi quindi irrilevante il richiamo alla Delib. CICR del 1994» (Cass. n. 23201 del 2013).

6.1.3. - Quanto alle doglianze in punto di asserita irrilevanza causale delle ispezioni ministeriali rispetto al danno lamentato dagli attori, esse, nella sostanza, prospettano una lettura delle risultanze istruttorie alternativa a quella fornita dal giudice di secondo grado, in tal modo non solo surrogandosi, inammissibilmente, nei poteri riservati al giudice del merito, ma neppure cogliendo l'effettiva ratio decidendi che sorregge la sentenza impugnata.

Questa, infatti, dopo aver evidenziato le gravi irregolarità (cfr. p. 15: «in via esemplificativa: esercizio abusivo dell'attività finanziaria "sia sotto il profilo della raccolta fondi, da configurarsi come sollecitazione al pubblico risparmio, sia dal lato degli impieghi dirottati dai soci senza l'osservanza delle previsioni statutarie in termini di garanzia" ...; irregolare tenuta dei libri sociali e contabili ...; perdite di esercizio non sfociate nel necessario scioglimento della cooperativa pur ricorrendo i presupposti di legge ...) compiute dalla (omissis) sin dagli anni 1988/1989 (mancato deposito del bilancio del 1988 e perdite di bilancio già al dicembre 1989), ha espresso il convincimento che "la cooperativa, ove esercitato il normale controllo ispettivo da parte del Ministero, non avrebbe potuto continuare ad operare o per lo meno non con le stesse modalità", altresì precisando che "l'esito delle ispezioni



avrebbe senz'altro dissuaso gli attori dall'effettuare gli investimenti" (p. 16 della sentenza impugnata).

Dunque, nel ragionamento della Corte di appello si dà esclusivo risalto alla complessiva attività di raccolta del risparmio e di finanziamento in concreto svolta dalla cooperativa (che, pertanto, «agiva in via di fatto come una banca o un intermediario finanziario»: Cass. n. 23201 del 2013) ed alle contestuali irregolarità contabili, mentre non si attribuisce affatto rilievo alla circostanza - invece essenziale nell'economia complessiva delle prospettate censure - del dissesto finanziario della cooperativa dovuto ai "fatali investimenti nelle società (omissis) e (omissis) (omissis)".

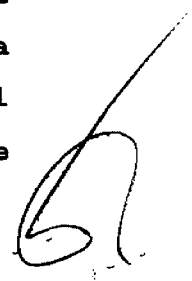
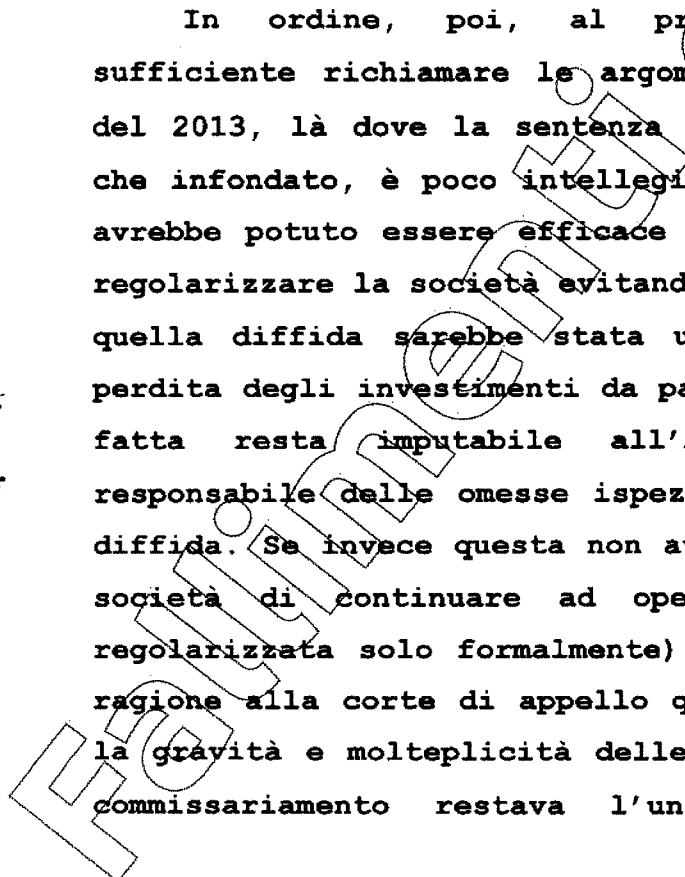
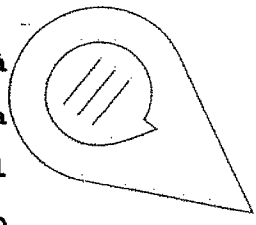
6.1.4. - Con ciò vengono meno anche le plurime censure che evocano la violazione delle regole in punto di nesso eziologico, dovendosi ribadire - alla stregua di quanto già affermato da Cass. n. 23201 del 2013 - che «l'evento dannoso rispetto al quale la corte romana ha correttamente indagato, ai fini del giudizio sul nesso causale con la condotta omissiva (le mancate ispezioni) è consistito non già nel dissesto finale, ma negli improvvisi investimenti effettuati in una società che non avrebbe dovuto operare con quelle modalità. Tanto premesso, va anche puntualizzato che, in materia di responsabilità extracontrattuale, l'accertamento della sussistenza o meno del nesso di causalità tra la condotta e l'evento dannoso comporta valutazioni di fatto che sono riservate al giudice di merito, il cui apprezzamento è insindacabile in sede di legittimità se sorretto da motivazione congrua ed immune da vizi logici e giuridici (Cass. n. 11453/2003), qual è appunto quella espressa dalla corte territoriale. La logicità del giudizio espresso dai giudici di merito, in ordine alla rilevanza causale di quella condotta omissiva, è confermata (e non contraddetta) dal rilievo che quelle ispezioni sono finalizzate a realizzare lo scopo mutualistico, il quale è certamente frustrato quando



una cooperativa non operi in conformità delle finalità sociali e compia gravi irregolarità, a danno della collettività e dei soci (è significativo che, a norma del d.lgs. n. 1577 del 1947, art. 9 "le ispezioni ordinarie hanno lo scopo di accertare principalmente... l'esatta osservanza delle norme legislative, regolamentari, statutarie e mutualistiche..., il regolare funzionamento contabile e amministrativo dell'ente; l'esatta impostazione tecnica e il regolare svolgimento delle attività specifiche promosse o assunte dall'ente; la consistenza patrimoniale dell'ente e lo stato delle attività e delle passività")».

6.1.5. - Quanto, infine, alle doglianze che lamentano l'erroneità del giudizio della Corte di appello sulle "gravi irregolarità" e sulla portata causale della "diffida" ex art. 11 del d.lgs. C.P.S. n. 1577 del 1947, va osservato, anzitutto, che, sul primo profilo, la valutazione del ricorrente si sostituisce, in modo inammissibile, a quella, congrua ed esente da errori in diritto, fornita dal giudice di merito.

In ordine, poi, al profilo della "diffida", è sufficiente richiamare le argomentazioni di Cass. n. 23201 del 2013, là dove la sentenza rileva che l'«assunto, prima che infondato, è poco intellegibile. Infatti, se la diffida avrebbe potuto essere efficace perché avrebbe consentito di regolarizzare la società evitando il commissariamento, allora quella diffida sarebbe stata utile al fine di evitare la perdita degli investimenti da parte dei soci e il non averla fatta resta imputabile all'Amministrazione, in quanto responsabile delle omesse ispezioni che avevano impedito la diffida. Se invece questa non avrebbe comunque impedito alla società di continuare ad operare irregolarmente (perché regolarizzata solo formalmente), allora si finisce per dare ragione alla corte di appello quando ha osservato che, data la gravità e molteplicità delle irregolarità, la strada del commissariamento restava l'unica possibile per evitare







l'evento dannoso, ma non era stata percorsa per mancanza delle ispezioni. E comunque, poiché la diffida va adottata solo quando sia "utile" a dar modo alla cooperativa di attuare le misure idonee a sanare le irregolarità riscontrate (v. Cons. Stato, sez. 6, n. 118 e 166/1981), la dedotta violazione di legge non sussiste e il problema della rilevanza della sua mancanza (ai fini dell'eventuale interruzione del nesso di causalità tra le mancate ispezioni e l'evento dannoso) si traduce in una critica della motivazione che è, invece, immune da vizi logici».

7. - Il ricorso va, dunque, rigettato e il Ministero ricorrente condannato, ai sensi dell'art. 385, primo comma, cod. proc. civ., al pagamento delle spese del presente giudizio di legittimità, come liquidate in dispositivo in conformità ai parametri introdotti dal d.m. 10 marzo 2014, n. 55.

Nei confronti del ricorrente Ministero non trova applicazione l'art. 13, comma 1-quater, del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Cass., 14 marzo 2014, n. 5955).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE

rigetta il ricorso e condanna il Ministero ricorrente al pagamento, in favore dei controricorrenti, delle spese del presente giudizio di legittimità, che liquida in complessivi euro 10.500,00, di cui euro 200,00 per esborsi, oltre spese generali ed accessori di legge.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Terza civile della Corte suprema di Cassazione, in data 22 dicembre 2015.

Il Consigliere estensore

Il Presidente

Il Funzionario Giudiziario  
PROMOSSA CATANIA

DEPOSITATO IN CANCELLERIA  
del 7 APR. 2016

