
Sì alla scissione degli effetti tra notificante e destinatario dell'atto anche ove si tratti di atti di un procedimento amministrativo sanzionatorio

Le Sezioni Unite, decidendo la corrispondente questione ritenuta di massima di particolare importanza, hanno sancito l'applicabilità del principio della scissione degli effetti tra notificante e destinatario dell'atto anche ove si tratti di atti di un procedimento amministrativo sanzionatorio, non ostandovi la loro recettività, le volte in cui dalla conoscenza dell'atto stesso decorrano i termini per l'esercizio del diritto di difesa dell'incolpato, e, ad un tempo, si verifichi la decadenza dalla facoltà di proseguire nel menzionato procedimento in caso di mancata comunicazione, entro un certo termine, delle condotte censurate.

Cassazione civile, Sezioni Unite, sentenza del 17.5.2017, n. 12332

...omissis...

RAGIONI DELLA DECISIONE

1 - La seconda sezione ha sollecitato l'intervento delle Sezioni Unite in relazione al quarto motivo di ricorso - stante il valore pregiudiziale rispetto agli altri mezzi - : con esso si è denunciata la violazione dell'art. 198 d. lgs n. 58/1998 e della deliberazione CONSOB 12697 del 2 agosto 2000 e successive modificazioni e integrazioni, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 cod proc. civ.

2 - Il ricorrente sostiene che ai fini della tempestività della contestazione occorre far riferimento alla data della ricezione dell'atto da parte dell'incolpato e non a quella della sua spedizione: ciò in quanto la contestazione degli addebiti va qualificata come atto recettizio, indirizzato all'incolpato ed il termine sancito dalla legge può ritenersi utilmente assolto solo quando l'atto è recapitato all'indirizzo del destinatario, così da mettere quest'ultimo in condizione di espletare le proprie difese.

Franchini et



3 – Il Collegio remittente ritiene che la questione presenti dei profili di peculiarità tali da non poter trovare soddisfacente sistemazione alla luce della elaborazione giurisprudenziale del principio della scissione degli effetti della notificazione , da ultimo individuati nella recente sentenza delle Sezioni Unite del 9 dicembre 2015 n. 24822, sia perché si verte in materia di procedimento amministrativo, sia perché l’atto da portare a conoscenza dell’interessato ha natura recettizia non negoziale, sia perché la mancata osservanza del termine determina la decadenza del potere sanzionatorio in capo all’autorità amministrativa

4 – Per quanto si andrà ad esporre , deve affermarsi che il principio della scissione degli effetti tra “notificante” e “notificato” va applicato anche nel caso di atti di un procedimento amministrativo sanzionatorio, non ostando la recettizietà dei medesimi, le volte in cui dalla conoscenza dell’atto decorrano i termini per l’esercizio del diritto di difesa dell’incolpato e , ad un tempo, si verifichi la decadenza dalla facoltà di proseguire nel procedimento sanzionatorio in caso di mancata comunicazione delle condotte censurate entro un certo termine.

5 - Ai fini definitori che qui vengono in esame, non appare fondata la perplessità interpretativa del Collegio remittente secondo la quale, se viene utilizzata una forma di partecipazione comunicativa diversa dalla notificazione, alla prima non potrebbe applicarsi il principio di scissione oggetto di scrutinio: ciò in quanto il *medium* scelto non può prevaricare sull’effetto , le volte in cui non siano sincro-

Scucchi



niche l'attività diretta alla comunicazione (*latu sensu* intesa) ed il risultato raggiunto (o, che legalmente deve ritenersi raggiunto) , in ragione della necessaria cooperazione a tal scopo di terzi soggetti.

6 – Prendendo spunto dalla necessità di identificare, per ogni singola fattispecie in cui si controverta della scissione degli effetti dell'atto di partecipazione comunicativa, un ragionevole bilanciamento della tutela degli interessi coinvolti, come enunciato dalla citata sentenza n. 24822/2015 (che aveva ritenuto che la tecnica del bilanciamento, frutto dell'applicazione del principio di ragionevolezza, operava solo per talune categorie di atti, e precisamente per gli atti processuali, senza alcuna distinzione tra atti processuali difensivi e atti processuali ad effetti sostanziali) , va messo in rilievo che la giurisprudenza di questa Corte ha più volte affermato che il procedimento sanzionatorio di cui al d.lgs n. 58/1998 è retto dai principi sanciti dalla legge 21 novembre 1981, n. 689 (tra le varie, v. Sez. 2, 4 marzo 2015 n. 4363; Sez. I, 12 dicembre 2003 n. 19041) che rappresenta il riferimento legislativo principale dell'intero sistema sanzionatorio amministrativo: da questo discende anche l'applicabilità dell'art 14 della citata legge n. 689/1981 che, al comma quarto, prevede che "per la forma della contestazione immediata o della notificazione si applicano le disposizioni previste dalle leggi vigenti. In ogni caso la notificazione può essere effettuata, con le modalità previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione. Quando la notificazione non può essere eseguita in mani

Sanchez et



proprie del destinatario, si osservano le modalità previste dall' articolo 137 , terzo comma, del medesimo codice” e, al sesto comma 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.” Il rinvio contenuto nell'art 14 della legge n. 689/1981 alle modalità previste dal codice di procedura civile consente la notifica a mezzo posta secondo quanto previsto dalla legge 20 novembre 1982 n. 890 e dunque anche dall'art 4, terzo comma, quale risultante dalla pronuncia di incostituzionalità sopra citata.

7 - Nell'ambito del procedimento sanzionatorio CONSOB l'atto di contestazione degli addebiti riveste la duplice funzione di comunicare agli interessati gli esatti termini dell' incolpazione e di consentire ai medesimi di svolgere le proprie difese, realizzando così la pienezza del contraddittorio.

8 - La natura recettizia o meno dell'atto da partecipare (beninteso: sempre che non si tratti di atti negoziali, chè allora il *discrimen* è dato dalla possibilità di fornire la prova contraria rispetto alla presunzione di conoscenza dell'atto correttamente notificato: art 1335 cod civ.) non è determinante al fine di escludere la separata considerazione degli effetti della fattispecie partecipativa del contenuto dell'atto, atteso che se in tale categoria di atti l'effetto finale si raggiunge solo se vi sia stata la conoscenza (legale) del predetto contenuto, ciò non toglie che l' inizio della fattispecie notificatoria (o, più in generale, partecipativa del contenuto dell'atto) fa emergere la permanenza dell'interesse alla realizzazione dell'effetto che con



essa si vuole perseguire, impedendo così le eventuali decadenze in cui l'agente in notificazione potrebbe incorrere, non rispettando il termine normativamente posto per l'esercizio del diritto.

9 - E' convincimento del Collegio che solo il principio della scissione consenta di attuare il bilanciamento dell'interesse del notificante a non vedersi imputare conseguenze negative per il mancato perfezionamento della fattispecie "comunicativa" a causa di fatto di terzi che intervengano nella fase di trasmissione del contenuto dell'atto e di quello del destinatario di non essere impedito nell'esercizio di propri diritti, compiutamente esercitabili solo a seguito dell'acquisita conoscenza (anche se solo legale) del contenuto dell'atto medesimo; invero nei procedimenti amministrativi sanzionatori la commistione tra interessi pubblicistici al perseguimento di condotte illecite e diritto (costituzionalmente e convenzionalmente riconosciuto) alla compiuta difesa dalle incolpazioni non consente di dar prevalenza all'uno piuttosto che all'altro aspetto; è dunque "proporzionale" - nell'accezione suggerita dalla precedente decisione delle Sezioni Unite, più volte richiamata - ritenere che il mancato perfezionamento della fattispecie comunicativa, come non può pregiudicare il diritto di difesa dell'incolpato, neppure può determinare decadenza a danno di chi tempestivamente vi ha dato avvio.

10 - L'atto dunque emanato al termine della fase endoprocedimentale della quale si controverte, è e rimane di natura recettizia: pur tuttavia nessun pregiudizio per le contrapposte parti nasce dall'applicazione del principio della scindibilità degli effetti dell'attività partecipativa del contenuto dell'atto.

franchini



11 - Posto ciò va altresì rilevato che , in punto di fatto, nella fattispecie, la comunicazione degli estremi della incolpazione è stata realizzata mediante lo strumento della notifica a mezzo del servizio postale , così che l'utilizzo di un mezzo partecipativo del contenuto della incolpazione disciplinato dalla legge (n. 890 del 1982) consente già di per sé di superare il dubbio interpretativo esposto nella prospettiva della dicotomia comunicazione/notificazione.

12 - Il motivo va dunque respinto, alla stregua del principio di diritto sopra indicato; la causa va rinviata alla seconda sezione di questa Corte per l'esame dei restanti motivi e per la complessiva regolazione delle spese

P.Q.M.

Rigetta il quarto motivo del ricorso; rinvia alla seconda sezione della Corte di Cassazione per l'esame dei restanti motivi

Così deciso in Roma il 24 gennaio 2017 nella camera di consiglio delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione

Il Consigliere estensore

Dr. Bruno Bianchini

Il Presidente

Dr. Renato Rordorf

IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

9

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
CORTE DI CASSAZIONE
17 MAG 2017
IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

