

Ristretti i tempi per la contestazione delle violazioni amministrative

Solo un'adeguata motivazione salva la dilatazione dei termini di contestazione non immediata

/ Maurizio MEOLI

La Corte di Cassazione, nella sentenza n. [8687](#), depositata ieri, esamina i termini entro i quali provvedere alla "contestazione" delle violazioni amministrative.

Ai sensi dei primi due commi dell'art. 14 della L. 689/1981 – applicabili anche alle sanzioni amministrative contemplate dal DLgs. 58/1998 (c.d. TUF) e comminate dalla Consob – "la violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente ... Se non è avvenuta la contestazione immediata ..., gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il **termine di novanta giorni** e a quelli residenti all'estero entro il termine di trecentosessanta giorni dall'accertamento".

Sul tema del mancato rispetto dei termini in assenza di contestazione immediata si riscontra un importante precedente delle Sezioni Unite: la sentenza n. [5395/2007](#) ha stabilito che il momento dell'accertamento degli illeciti amministrativi in relazione al quale collocare il "dies a quo" del termine previsto dall'art. 14 comma 2 della L. n. 689/1981 non deve essere fatto coincidere, necessariamente e automaticamente, né con il giorno in cui l'**attività ispettiva è terminata**, né con quello in cui è stata depositata la relazione dell'indagine, né con quello in cui la Commissione si è riunita per prenderla in esame. Occorre invece individuare, secondo le particolarità dei singoli casi e indipendentemente dalle date di deposito della relazione ispettiva e di riunione della Commissione, il momento in cui, ragionevolmente, la constatazione avrebbe potuto essere tradotta in accertamento: momento dal quale deve farsi decorrere il termine per la "contestazione" (cfr. anche Cass. nn. [3043/2009](#) e [9311/2007](#)).

In particolare, occorre considerare che: l'intera operazione di "**accertamento**" deve svolgersi entro un tempo ragionevole, correlato alle caratteristiche ed alla complessità della situazione concreta; la pura "constatazione" dei fatti nella loro materialità non coincide necessariamente con l'"accertamento", dato che vi sono ambiti, come quello dell'intermediazione finanziaria, che richiedono valutazioni complesse, non effettuabili nell'immediatezza della percezione; i ritardi, dovuti a qualsiasi causa (disfunzioni burocratiche, distinzione tra organi di indagine e di valutazione o artificiosa protrazione nello svolgimento dei compiti) non possono andare a scapito del diritto a ricevere una tempestiva "contestazione" della violazione.

E, quindi, il giudice di merito, tenuto conto della complessità della materia e delle peculiarità del caso concreto, anche con riferimento al contenuto ed alle date

delle diverse operazioni, deve individuare il momento in cui è ragionevole ritenere che la constatazione si era tradotta, o si sarebbe potuta tradurre, in accertamento; soprattutto nelle ipotesi in cui le violazioni erano riferibili ad un **tempo ben determinato e circoscritto**. E, in tale contesto, la valutazione delle verifiche compiute richiede un maggior rigore anche nella considerazione della cadenza delle indagini.

Tutto ciò – osserva la Suprema Corte – non si riscontra nel caso di specie. In particolare, come sottolineato dalla parte ricorrente in Cassazione, nella decisione di merito non risultavano **affatto illustrati i motivi** per i quali era stato ritenuto ragionevole l'ampio lasso di tempo trascorso per lo svolgimento degli accertamenti nella loro globalità, nonostante fossero decorsi oltre tre anni e mezzo dai fatti; e, soprattutto, mancava ogni approfondimento sul fatto che la Consob – dopo una prima valutazione del materiale acquisito circa il "fatto" nella sua entità fenomenica – aveva lasciato trascorrere oltre due anni per l'espletamento degli ultimi due atti di indagine.

A fronte di ciò, osservano i giudici di legittimità, è vero che il termine di cui all'art. 14 comma 2 della L. n. 689/1981 va individuato nel momento in cui l'autorità procedente abbia acquisito e valutato tutti i dati indispensabili ai fini della verifica dell'esistenza della violazione segnalata, ovvero in quello in cui il tempo decorso non risulti ulteriormente giustificato dalla necessità di tale acquisizione e valutazione, al di là ed a **prescindere dalla natura del termine** in parola; ma il principio non può essere dilatato fino a ritenere non necessaria una "adeguata motivazione" ogni qualvolta il tempo impiegato per le indagini risulti particolarmente ampio in presenza di operazioni da collocare in un ambito cronologicamente ben definito.

In questi casi il giudice di merito deve effettuare un accertamento puntuale in relazione al momento in cui collocare il "dies a quo" del termine per determinare il tempo ragionevolmente necessario per la notifica degli estremi della violazione, 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**, essendo il relativo giudizio sindacabile, in sede di legittimità, solo sotto il profilo del vizio di motivazione. Ed è proprio l'adeguata motivazione delle operate dilatazioni temporali a mancare nella decisione di merito del caso di specie, che si limitava a rilevare la presenza di un accertamento che necessitava di istruttorie complesse.