

# Dibattito aperto sul doppio binario sanzionatorio in materia tributaria

Di recente la CEDU ha ritenuto legittima la doppia sanzione se tra i procedimenti intercorre una stretta connessione sostanziale e temporale

/ Antonio CRIMINISI e William CRIMINISI

La sentenza *Grande Stevens* del [4 marzo 2014](#) ha catalizzato l'attenzione di dottrina e giurisprudenza sul principio del *ne bis in idem*, animando – anche per via del successivo intensificarsi delle pronunce in materia – un articolato dibattito che ha contribuito, in più occasioni, a ingenerare non poche **incertezze** sulla corretta individuazione dei presupposti applicativi dell'istituto.

A spargliare ulteriormente le carte è stato l'intervento della Corte europea dei diritti dell'uomo la quale, nella causa *A. e B. c. Norvegia* del [15 novembre 2016](#) sul tema della legittimità del sistema sanzionatorio di **doppio binario** amministrativo e penale, è pervenuta a conclusioni che paiono mettere in seria discussione alcuni punti ritenuti, fino a quel momento, quasi pacifici (oppure "quasi di generale accettazione").

Nella citata decisione, i giudici di Strasburgo, prendendo atto dell'ampio ricorso operato dai singoli ordinamenti nazionali al sistema del doppio binario sanzionatorio, chiariscono che una corretta interpretazione della garanzia convenzionale del *ne bis in idem* non preclude la possibilità di condurre **più procedimenti interconnessi** (conseguenzialmente o in parallelo) con riferimento a uno stesso fatto e ritengono ammissibile, pertanto, la facoltà di contemplare reazioni sanzionatorie "multilivello" (operanti, cioè, su un piano sia amministrativo sia penale).

Da ciò consegue che l'applicazione dell'istituto non esclude da sé che gli ordinamenti possano adottare un sistema di doppio binario sanzionatorio, a patto, però, che tra i due procedimenti instaurati nei confronti di uno stesso soggetto e per lo stesso fatto sussista una connessione **sostanziale e temporale** sufficientemente stretta (*a sufficiently close connection in substance and in time*) da non comportare una duplicazione nella raccolta e valutazione degli elementi probatori acquisiti e dimodoché le sanzioni irrogate costituiscano parte di una risposta sanzionatoria unitaria e coerente, nel rispetto, da ultimo, dei principi di proporzionalità e prevedibilità.

In termini più analitici, per valutare la legittimità del doppio binario sanzionatorio, devono verificarsi **congiuntamente** le seguenti condizioni:

- i due procedimenti instaurati devono perseguire obiettivi complementari e tendere, dunque, non solo *in abstracto* ma anche in concreto, alla prevenzione o repressione di diversi aspetti di una determinata condotta antisociale;
- il cumulo di procedimenti deve costituire una conse-

guenza prevedibile della stessa condotta (*idem*);

- i procedimenti devono essere svolti in modo tale da evitare una duplicazione nella raccolta e valutazione degli elementi probatori acquisiti, per mezzo, tra l'altro, di un'adeguata interazione tra le autorità competenti coinvolte;

- la sanzione irrogata nel procedimento che per primo si conclude deve essere presa in considerazione nell'ambito dell'altro procedimento, in modo da garantire che l'ammontare complessivo della pena sia proporzionato e non irragionevolmente gravoso.

Si precisa, inoltre, che la connessione sotto il profilo cronologico, che deve sempre sussistere, **non** implica necessariamente che i procedimenti debbano essere condotti **simultaneamente**. Ad ogni modo, tanto più debole si profila tale connessione, tanto maggiore sarà la probabilità di incorrere in una violazione della garanzia convenzionale di cui all'art. 4 del Protocollo n. 7 CEDU.

Quanto a un'applicazione del predetto criterio, si segnala il recente caso *Jóhannesson e Altri c. Islanda* del [18 maggio 2017](#), ove si è riscontrata una **violazione** del *ne bis in idem* poiché, data la limitata sovrapposizione temporale dei due procedimenti (svoltisi parallelamente solo per un anno rispetto a un arco temporale complessivo di oltre 9 anni) nonché uno svolgimento delle fasi di raccolta e valutazione degli elementi probatori avvenuto in modo pressoché indipendente, non è stata ritenuta ravvisabile quella stretta connessione sostanziale e temporale tra procedimenti idonea a garantire la legittimità del doppio binario sanzionatorio.

La sentenza in esame, forse apprezzabile concettualmente in alcuni punti, ha destato non poche critiche in dottrina: la vaghezza ed eccessiva arbitrarietà che connotano tali indicatori sintomatici della connessione sostanziale e temporale rendono concreto il **rischio** (tra i molteplici rilevati) di dare seguito a interpretazioni "creative" del *ne bis in idem* così configurato e di pervenire, in ultima istanza, a pronunce opposte ancorché in presenza di fattispecie sostanzialmente affini. L'impostazione argomentativa e il risultato che ne consegue non appaiono, pertanto, convincenti.

Su questo tema si attendono ora alcune pronunce della Corte di Giustizia Ue, tra cui quella sulla rilevanza del *ne bis in idem* nell'ambito degli **omessi versamenti IVA**, ove l'Avvocato Generale ha recentemente preso una posizione netta nell'affermare la necessità che il giudice nazionale valuti la "natura penale" della sanzione applicata ([C-524/15](#)).