

Con sentenza n. 8449 del 22 ottobre 2024, la sesta sezione del Consiglio di Stato è intervenuta in tema di cancellazione dall'albo dei soggetti privati abilitati ad effettuare attività di liquidazione e di accertamento dei tributi e quelle di riscossione dei tributi e di altre entrate delle province e dei comuni, affermando l'inapplicabilità dell'art. 14 della L. n. 689/1981 al provvedimento in questione poiché non ha natura "afflittiva" secondo i criteri Engel.

È noto che la Corte EDU, nell'intento di evitare che il processo di depenalizzazione in corso in vari Stati aderenti alla CEDU potesse comportare la surrettizia sottrazione degli illeciti alle garanzie assicurate dalla CEDU, a partire dalla sentenza Engel v/Olanda (1976), ha affermato che le suddette garanzie devono essere assicurate ai fini dell'applicazione di sanzioni che abbiano, dal punto di vista sostanziale, natura "penale" o "afflittiva". In particolare, indicative della natura penale/afflittiva di una sanzione sono, per la Corte EDU, la funzione punitiva-deterrente della sanzione, la severità/gravità del sacrificio imposto nonché, ma in via sussidiaria, la qualificazione dell'illecito operata dal diritto interno. È sufficiente che ricorra anche una sola di tali circostanze, perché la sanzione vada qualificata come "penale". Tale può essere una sanzione che non sia di natura pecuniaria o che abbia una dimensione non esclusivamente afflittiva/punitiva: non v'è alcuna incompatibilità funzionale tra l'infliggere una punizione a fini retributivi e di deterrenza e la cura dell'interesse pubblico, ragione per cui all'interno di una medesima sanzione ben possono coesistere finalità afflittive-dissuasive e di ripristino della lesione subita dall'interesse pubblico; di conseguenza, la specifica preordinazione dei provvedimenti sanzionatori a tutelare un dato interesse pubblico non è affatto incompatibile con un carattere penalistico-punitivo. La Corte EDU, quindi, ha talora riconosciuto natura penale a sanzioni aventi finalità spiccatamente ripristinatorie, come l'ordine di demolizione di un immobile abusivo (Corte EDU, 27 novembre 2007, caso n. 21861/03, Hamer v. Belgium).

La Corte Costituzionale, coerentemente all'orientamento assunto con le note sentenze nn. 348 e 349 del 2007, in punto posizione della CEDU nella gerarchia delle fonti del diritto interno e del rilievo delle relative previsioni come norme interposte ai sensi dell'art. 117, comma 1, della Costituzione, ha costruito un nuovo sistema di tutela costituzionale delle sanzioni amministrative aventi carattere spiccatamente afflittivo, segnatamente nel senso di riconoscere la necessità di applicare ai relativi procedimenti le principali garanzie del diritto penale, ovvero: l'irretroattività della norma sfavorevole (sentenze nn. 96/2020, 223/2018, 68/2017, 276/2016, 04/2014 e 196/2010); la retroattività della lex mitior (sentenza n. 63/2019); la determinatezza dell'illecito e delle sanzioni (sentenze nn. 134/2019 e 121/2018); il principio della responsabilità personale (sentenza n. 49/2015); la proporzionalità della sanzione alla gravità del fatto (sentenza n. 112/2019); la garanzia del ne bis in idem (sentenze nn. 222/2019 e 43/2018); il giusto procedimento sanzionatorio (sentenze nn. 151/2021 e 84/2021). Per quanto riguarda, in particolare, il regime decadenziale e prescrizione applicabile ad una sanzione amministrativa, si è affermato che esso può essere desunto esclusivamente dalla legge generale relativa al regime giuridico sostanziale e processuale delle sanzioni amministrative, laddove non esista una deroga proveniente da una norma di pari rango: un diverso termine previsto da un mero regolamento interno deve, invece, ritenersi inidoneo a modificare le disposizioni di cui alla L. 689/1981 (Cass. Civile, sentenze nn. 4873/2007, 4329/2008, 22199/2010 e 9517/2018). Il Consiglio di Stato ha già avuto occasione di interrogarsi sulla perentorietà, o meno, di alcuni termini che regolano l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie di competenza di autorità connotate da alto grado di indipendenza, giungendo alla conclusione che la perentorietà dei termini, ancorché non esplicitamente affermata dalle norme di riferimento, può essere nondimeno affermata in ragione della natura afflittiva dei provvedimenti sanzionatori: trattandosi, cioè, di provvedimenti che sono espressione di potestà sanzionatoria, e non già di amministrazione attiva, il relativo procedimento risulta connotato da caratteri di specialità, rispetto al paradigma generale del procedimento amministrativo, e deve risultare idoneo ad assicurare il rispetto delle garanzie che devono assistere l'applicazione di misure a carattere afflittivo; per tale ragione la normativa generale di riferimento non può essere rappresentata dalla legge generale sul procedimento amministrativo, di cui alla L. 241/1990, ma è costituita dalla legge n. 689/1981, che disciplina in via generale l'irrogazione delle sanzioni amministrative, e che infatti, all'art. 14, prevede un termine di 90 giorni, pacificamente ritenuto perentorio, per la contestazione dell'illecito.