



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri magistrati:

Dott. Giovanni	OLLA	- Presidente -
Dott. Mario Rosario	MORELLI	- Rel. Consigliere -
Dott. Mario	ADAMO	- Consigliere -
Dott. Luigi	MACIOCE	- Consigliere -
Dott. Paolo	GIULIANI	- Consigliere -

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso proposto da:

MINISTERO ECONOMIA FINANZE, in persona del ministro pro tempore,
elettivamente domiciliato in ROMA VIA DEI PORTOGHESI 12, presso
l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope
legis;

- ricorrente -

contro

DI CAPRIO IVONNE CONCETTA, elettivamente domiciliata in ROMA VIA
DELLA GIULIANA 9, presso l'avvocato TOMMASO CARPINELLA, che la
rappresenta e difende, giusta procura in calce al controricorso;

- controricorrente -

avverso il decreto della Corte d'Appello di ROMA, depositato il
08/07/02;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del
04/05/2004 dal Consigliere Dott. Mario Rosario MORELLI;

udito per il ricorrente l'Avvocato GUIDA che ha chiesto
l'accoglimento del ricorso;

udito per il resistente l'Avvocato CARPINELLA che ha chiesto il
rigetto del ricorso;

udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott.
Federico SORRENTINO che ha concluso per l'accoglimento del ricorso.

FATTO

Fatto

1. Il Ministero della Giustizia ha impugnato per cassazione il decreto in data 8 luglio 2000, con

diritti-cedu.unipg.it

il quale la Corte di Appello di Roma lo ha condannato al pagamento della somma di Euro 800.00 in favore di Ivonne Concetta Di Caprio, a titolo di equo indennizzo, ai sensi dell'art. 2 l. 2001 n. 89, per la violazione del "termine ragionevole di durata" del processo da questa instaurato davanti alla Commissione tributaria di Benevento e concluso con sentenza della Commissione regionale di Napoli, che aveva accolto l'istanza della contribuente per la declaratoria di nullità di un avviso di liquidazione di maggiori imposte relativa ad un atto di compravendita.

L'intimata resiste con controricorso.

2. Con l'unico mezzo dell'odierno ricorso, illustrato con memoria, il Ministero - denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 3, co. 3, l. n. 89/01; 6, § 1, CEDU e alla l. 848/1955 - sostiene che abbia errato la Corte di merito nel non rilevare la (pur eccepita) inammissibilità della domanda della Di Caprio, per inapplicabilità della disciplina in questione ai giudizi in materia tributaria, alla stregua della interpretazione del citato art. 6 della CEDU resa, su tal profilo, dalla Corte di Strasburgo (sent. 12 luglio 2001, Ferrazzini vs. Governo italiano).

DIRITTO

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. La questione sottesa al motivo impugnatorio dell'Avvocatura di Stato - se sia, o non, applicabile anche ai giudici in materia tributaria la disciplina dell'equa riparazione, per "mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6, § 1, della CEDU", quale introdotta dagli artt. 2 ss. della l. n. 89/2001 - va risolta in senso negativo per le ragioni e nei limiti di cui appresso si dirà.

- Conducono convergentemente infatti a tale soluzione:

a) la considerazione del collegamento genetico (quale reiteratamente sottolineato pure nei lavori preparatori) e funzionale (testualmente ed univocamente postulato dall'art. 2) della citata legge nazionale con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo;

b) il valore conformativo, in termini di diritto vivente (o del cd valore di cosa interpretata) che riveste la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, relativamente alla definizione e delimitazione della portata applicativa della fattispecie disciplinata dalla norma europea (art. 6 § 1 cit.), alla cui violazione, appunto, il nostro legislatore ha inteso porre rimedio con il meccanismo riparatorio che qui viene in discussione;

c) le chiare indicazioni emergenti dalla giurisprudenza di quella Corte Europea (anche di recente ribadite) nel senso della non estensibilità del campo di applicazione dell'art. 6 § 1 CEDU alle controversie tra il cittadino ed il Fisco, aventi ad oggetto provvedimenti impositivi.

1.1. Come riassuntivamente infatti ricordato anche nelle recenti pronunzie delle Sezioni Unite nn. 1338 e 1340 del 2004, l'approvazione della legge n. 89/01 (o cd. legge Pinto) è stata determinata dalla necessità di prevedere un rimedio giurisdizionale interno contro le violazioni relative alla durata dei processi in modo da realizzare quel principio di sussidiarietà dell'intervento della Corte di Strasburgo, sul quale si fonda il sistema europeo di protezione dei diritti dell'uomo e dal quale deriva che gli Stati che hanno ratificato la CEDU debbano riconoscere a tali diritti una "protezione effettiva (art. 13 CEDU) e cioè tale da porre rimedio (alle eventuali loro violazioni) senza necessità che si adisca la Corte di Strasburgo". Un tale rimedio in precedenza non esisteva nell'ordinamento italiano, con la conseguenza che i ricorsi contro l'Italia per violazione dell'art. 6 della CEDU avevano "intasato" (è il termine usato dal relatore Follieri nella seduta del Senato del 28.9.2000) il giudice europeo. Rilevava la Corte di Strasburgo, prima della legge n. 89/01, che le dette inadempienze dell'Italia "riflettono una situazione che perdura, alla quale non si è ancora rimediato e per la quale i soggetti a giudizio non dispongono di alcuna via di ricorso interna". Tale accumulo di inadempienze è pertanto costitutivo di una prassi incompatibile con la Convenzione (quattro sentenze della corte in data 28 luglio 1999, su ricorsi di Bottazzi, Di Mauro, Ferrari).

La legge 89/01 ha così dunque posto riparo a quelle precedenti inadempienze dell'Italia, restituendo all'intervento della Corte Europea il carattere suo proprio di sussidiarietà (e non di supplenza) rispetto all'intervento interno.

Da ciò la perfetta simmetria di contenuto della norma nazionale rispetto alla prescrizione comunitaria, nel senso e per la ragione (chiaramente esplicitati nei lavori preparatori: vd. relazione alla L. Pinto, in atti Senato n. 3813 del 16.2.1999) che il meccanismo riparatorio introdotto dal legislatore italiano del 2001 mira ad assicurare al ricorrente "una tutela analoga a quella che egli riceverebbe nel quadro della istanza internazionale", poiché il riferimento diretto all'art. 6, (quale all'uopo inserito nel testo dell'art. 2 della L. 89/01) consente di trasferire sul piano interno "i limiti di applicabilità della medesima disposizione esistenti sul piano internazionale".

1.2. Questa simmetria tra i due piani (interno ed internazionale) di tutela dei diritti dell'uomo - coesistente, come detto, all'attuazione del principio di sussidiarietà che deve ricondurli a sistema - si realizza, appunto, conformando la fattispecie violativa cui è ricollegata l'equa riparazione ex lege 89/01 a quella disegnata dalla norma comunitaria di riferimento, come in concreto (quest'ultima) vive attraverso l'esegesi

della Corte di Strasburgo. Atteso che - come pure precisato nei richiamati recenti arresti delle S.U. - poiché il fatto costitutivo del diritto attribuito dalla legge n. 89/2001 consiste in una determinata violazione della CEDU, spetta al Giudice della CEDU individuare tutti gli elementi di tale fatto giuridico che, pertanto, finisce per essere "conformato" dalla Corte di Strasburgo, la cui giurisprudenza si impone, per quanto attiene alla applicazione della legge n. 89/2001, ai giudici italiani.

1.3. Ora, appunto, con riguardo al quesito esegetico posto dal ricorso in esame, la Corte dei Diritti dell'Uomo, dopo aver premesso che la nozione di controversia in materia civile e di controversia in materia penale (in relazione e nei limiti delle quali è tutelato dall'art. 6 § 1 CEDU il diritto alla ragionevole durata del processo) va determinata "in modo autonomo" da essa Corte, poiché qualsiasi altra soluzione rischierebbe di portare a risultati incompatibili con l'oggetto e la portata della Convenzione (vd. sentenze in cause Konig. c. Repubblica Federale di Germania 28 giugno 1978 - Baraona c. Portogallo dell'8 luglio 1987 - Maaonia c. Francia n. 39652/98 - Pierre Bloch c. Francia del 21 ottobre 1997) - ha già poi avuto, a tal fine occasione di escludere che rientrino nella sfera di applicazione della Convenzione le controversie relative ad obbligazioni, pur di natura patrimoniale, che "risultino da una legislazione fiscale" ed attengano, invece che a diritti di natura civile, a doveri civici "imposti in una società democratica" (vd. Schontene Meldrum c. Paesi Bassi del 9.12.94). Mentre con la più recente sentenza Ferrazzini c. Italia del 12.7.2001 quella stessa Corte - ripropostasi di (e dopo aver provveduto a) "verificare", alla luce dei cambiamenti intervenuti, nella società con riguardo alla tutela concessa agli individui nei loro rapporti con lo Stato, se il campo di applicazione dell'art. 6 § 1 CEDU dovesse o meno estendersi alle vertenze relative alla legittimità dei provvedimenti dell'amministrazione finanziaria - ha ancora una volta ribadito la estraneità ed irriducibilità delle suddette vertenze al quadro di riferimento delle liti in materia civile, cui ha riguardo il più volte citato art. 6 CEDU. Ed ha all'uopo sottolineato che "le evoluzioni verificatesi nelle società democratiche non riguardano la natura essenziale dell'obbligazione per gli individui di pagare le tasse" poiché "la materia fiscale fa parte ancora del nucleo duro delle prerogative della potestà pubblica".

2. Da ciò, quindi, la conclusione, per quel che qui rileva, che l'equa riparazione prevista dalla legge nazionale per le violazioni dell'art. 6 § 1 CEDU non è riferibile alla eventuale eccessiva protrazione della durata di controversie, involgenti la potestà impositiva dello Stato, che dal quadro di tutela della norma comunitaria restano, per come visto, escluse.

3. Nè è sostenibile che siffatta conclusione sia contraddetta dalla previsione dell'art. 3 della legge 89/01, che include, tra i soggetti legittimati passivi rispetto all'azione di riparazione, anche il Ministero delle Finanze quando si tratti di procedimenti tributari. Detta ultima disposizione - che per la sua natura di norma processuale attinente alle forme di esercizio del diritto non potrebbe immutare ed ampliare i contenuti della tutela, quale definita e circoscritta dalla normativa di portata sostanziale di cui al precedente art. 2 l. cit. va letta, infatti, in modo assolutamente coerente con il complessivo impianto sistematico della legge nazionale e della Convenzione, nel senso della sua riferibilità a quelle (e soltanto a quelle) controversie di competenza del giudice tributario, che siano riferibili:

a) alla materia civile, in quanto riguardanti pretese del contribuente che non investano la determinazione del tributo ma solo aspetti a questa consequenziali, come nel caso, ad esempio, del giudizio di ottemperanza ad un giudicato del giudice tributario ex art. 70 D.Leg. 546/92 od in quello (anch'esso di competenza di quel Giudice come rammentato da S.U. 18208/03) di giudizio vertente sull'individuazione del soggetto di un credito di imposta non contestato nella sua esistenza;

b) alla materia penale, intesa quest'ultima - secondo la "nozione autonoma" elaborata anche per tal profilo dalla giurisprudenza della CEDU, di cui il giudice

nazionale deve tenere conto - come comprensiva anche delle controversie relative alla applicazione di sanzioni tributarie, ove queste siano commutabili in misure detentive ovvero siano, per la loro "gravità", assimilabili sul piano della afflittività ad una sanction pénale (vd. Affaire Janoseviv c. Suede del 23.7.2002).

4. Priva di concreto rilievo è, a questo punto, anche l'argomentazione della ricorrente, per cui nulla impediva al legislatore nazionale di ampliare l'ambito di tutela predisposto dalla Convenzione, estendendo l'equa riparazione anche alle procedure tributarie in senso stretto.

Quel che vincola l'interprete è, infatti, non ciò che il legislatore avrebbe in astratto potuto ma ciò che effettivamente esso ha in concreto voluto disporre. Ed il legislatore del 2001 (come inequivocabilmente si è visto emergere dalla lettera, dalla ratio, dal sistema e dalle finalità della legge n. 89) ha inteso propriamente, ed esclusivamente, far coincidere l'area di operatività dell'equa riparazione con quella (di violazione) delle garanzie assicurate dalla CEDU.

5. Né, la legge n. 89/01 - così come interpretata in correlazione e piena sintonia con l'art. 6 § 1 della Convenzione - autorizza il dubbio, adombrato dal P.G. in udienza, di un suo possibile contrasto con il novellato art. 111 della Costituzione che, nel tutelare a sua volta la ragionevole durata come elemento del giusto processo, fa riferimento ad ogni tipologia di processo, non escluso quello tributario.

Una siffatta questione di legittimità costituzionale sarebbe infatti, per definizione, inammissibile con riguardo ai limiti istituzionali della funzione sindacatoria della Corte Costituzionale in rapporto alla funzione legislativa, non essendo richiedibile a quella Corte un intervento volto ad elevare il tasso di costituzionalità di norme che siano (come si prospetta per quelle in esame) non integralmente attuative o comunque non pienamente in sintonia con il precetto costituzionale.

In tal caso, invero, resta in premessa escluso alcun vulnus alla Costituzione e la possibile correzione migliorativa della norma - in direzione di una integrale o più completa realizzazione del valore costituzionale - resta di esclusiva competenza del legislatore (Corte Cost. n. 188/95).

6. In conclusione, deve escludersi, in relazione all'oggetto del processo a quo (involgente l'imposizione tributaria) che fosse in relazione alla durata dello stesso proponibile domanda di equa riparazione ex art. 2 l. n. 89/01.

Dal che l'accoglimento del ricorso, del Ministero con la conseguente cassazione senza rinvio del decreto impugnato.

7. Ai sensi ed in applicazione del novellato art. 384 cod. proc. civ., la causa può decidersi nel merito, conseguendo direttamente - alla rilevata estraneità della domanda al quadro normativo di tutela della citata legge n. 89/01 - il rigetto della stessa.

8. Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese dell'intero giudizio.

P.Q.M.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso; cassa senza rinvio il decreto impugnato e, decidendo nel merito, respinge la domanda. Compensa le spese dell'intero giudizio.

Roma, 4 maggio 2004.

DEPOSITATA IN CANCELLERIA IL 17 GIU. 2004.