

nella rivista "il fisco" (anno 2007, dell' 11 giugno 2007, n. 23/2007 fascicolo n. 1, pag.3453 ss.) E.T.I. Wolters Kluwer Italia Professionale

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Strasburgo), terza sezione, decisione del 29 marzo 2007, sulla ricevibilità del ricorso n. 23123/04 nel caso SPAMPINATO c. Italia

(traduzione **non** ufficiale della decisione a cura dell'avv. Maurizio **de Stefano**)

NON ammissibilità dell'esame nel merito, della violazione allegata dal ricorrente circa la destinazione dell'otto per mille dell'imposta sul reddito alla Chiesa cattolica ed alle altre confessioni religiose. Peraltro l'otto per mille non costituisce un'imposizione che si aggiunge all'imposta normale sui redditi, ma soltanto una destinazione specifica di una percentuale di quest'ultima. In ogni caso, si iscrive nell'ampio margine di valutazione che gli Stati hanno sia in materia fiscale, sia nei loro rapporti con le confessioni religiose.(massima non ufficiale)

La Corte europea dei Diritti dell'Uomo (terza sezione), riunitasi il 29 marzo 2007_in una camera composta da:

Signori B.M. ZUPANČIČ, *presidente*,
C. BÍRSAN,

V. ZAGREBELSKY,

Signora E. FURA-SANDSTRÖM,

Signori E. MYJER,

DAVID THÓR BJÖRGVINSSON,

Signora I. ZIEMELE, *giudici*,

e dal Signor S. QUESADA, *cancelliere di sezione*,

Visto il ricorso sopra citato presentato il 21 giugno 2004,

Viste le osservazioni presentate dal Governo convenuto e quelle presentate in replica dal ricorrente,

Dopo averla deliberata, rende la seguente decisione:

IN FATTO

Il ricorrente, il sig. Carlo Spampinato, è un cittadino italiano, nato nel 1978 e risiedendo a Roma. È rappresentato dinanzi alla Corte dagli avvocati N. Paoletti ed A. Mari, avvocati in Roma. Il Governo italiano ("il Governo") è rappresentato dal suo agente, il sig. I. M. Braguglia, e dal suo coagente, il sig. F. Crisafulli.

" A. Le circostanze della fattispecie

I fatti della causa, così come sono stati esposti dalle parti, possono essere riassunti come segue.

A decorrere dal mese d'aprile 2003, il ricorrente lavorò come praticante avvocato.

Il 15 giugno 2004, il ricorrente fece la sua dichiarazione dei redditi, nella quale doveva calcolare l'importo imponibile dei redditi effettivi dell'anno precedente per procedere alla quantificazione dell'imposta sui redditi che doveva versare.

Nella sua dichiarazione dei redditi presentata nel 2004, il ricorrente decise di destinare allo Stato l'otto per mille dell'imposta sui redditi.

B. Il diritto e la prassi interni pertinenti

Ai sensi dell'articolo 47 § 2 della legge n. 222 del 1985, l'otto per mille dell'imposta sul reddito deve essere destinata, o allo Stato, o alla Chiesa cattolica, o ad una delle istituzioni rappresentative delle cinque altre religioni (Unione delle Chiese Avventiste del settimo giorno, Assemblee di Dio in Italia, Chiesa metodista e valdese, Chiesa evangelica luterana ed Unione delle Comunità ebraiche italiane) che hanno accettato di ricevere tale sovvenzione, dopo avere concluso con lo Stato una "intesa" che mira a regolare le loro relazioni

con quest'ultimo (vedere rispettivamente le leggi n. 516 del 1988, n. 637 del 1996, n. 449 del 1984, n. 409 del 1993, n. 520 del 1995, n. 101 del 1989 e n. 638 del 1996).

Le leggi suddette hanno la loro base negli articoli 7 e 8 della Costituzione, così formulati:

Articolo 7: << Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani. I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti, accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale>>.

Articolo 8. <<Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge. Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano. I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze>>.

Ai sensi dell'articolo 47 § 3 della legge n. 222 del 1985, la scelta quanto alla destinazione della percentuale dell'imposta sui redditi deve essere espressa al momento della dichiarazione dei redditi. Se nessuna scelta è espressa, la somma è versata allo Stato, alla Chiesa cattolica ed alle istituzioni rappresentative delle altre religioni, in modo proporzionale alle scelte effettuate da tutti i contribuenti.

Quanto alla quota dell'imposta sui redditi ricevuta dallo Stato, deve essere destinata alla realizzazione di attività d'interesse sociale, conformemente ai principi fissati in materia dal Decreto del Presidente della Repubblica n. 76 del 10 marzo 1998. Tuttavia, ai sensi dell'articolo 2 § 69 della legge n. 350 del 2003, l'importo globale di questa quota è ridotto ogni anno di 80.000.000 EURO, somma che lo Stato è liberamente autorizzato ad utilizzare in funzione delle sue necessità.

DOGLIANZE

1. Invocando gli articoli articolo 9 e 14 della Convenzione, il ricorrente lamenta di essere stato obbligato a manifestare le sue convinzioni in materia religiosa in occasione della compilazione della dichiarazione dei redditi.

2. Invocando gli articoli 1 del Protocollo n. 1 e 14 della Convenzione, il ricorrente lamenta di essere stato sottoposto ad un'imposizione fiscale che non risponde ad un interesse generale, dato che solo alcuni destinatari specifici possono beneficiarne, e del fatto che solo la quota dell'imposta sui redditi che è destinata allo Stato può essere ridotta ai sensi dell'articolo 2 § 69 della legge n. 350 del 2003.

IN DIRITTO

.1. Il ricorrente lamenta di essere stato obbligato a manifestare le sue convinzioni in materia religiosa in occasione della compilazione della dichiarazione di redditi. Invoca gli articoli 9 e 14 della Convenzione, così formulati:

Articolo 9 "

<<1. Ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione; tale diritto include la libertà di cambiare religione o credo, così come la libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo individualmente o collettivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

2. La libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e costituiscono misure necessarie, in una società democratica, per la pubblica sicurezza, la protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o per la protezione dei diritti e della libertà altrui>>.

Articolo 14

<<Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella (...) Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione>>.

.A. Sulle eccezioni d'irricevibilità

In primo luogo, il Governo sostiene che La doglianza del ricorrente avrebbe in realtà per oggetto l'imposizione fiscale sui redditi come tale, il metodo di prelievo di tale imposta e la destinazione di una parte dei fondi così raccolti. Tenuto conto del margine di valutazione a disposizione dello Stato in materia fiscale, il Governo conclude che la doglianza è incompatibile *ratione materiae* con la Convenzione ed i suoi Protocolli.

In secondo luogo, il Governo solleva un'eccezione di non esaurimento delle vie di ricorso interne, deducendo che il ricorrente avrebbe potuto avviare un'azione giudiziaria ai sensi degli articoli 141 e seguenti del decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003, avente per oggetto la protezione dei dati personali.

Riguardo all'eccezione dell'incompatibilità *ratione materiae*, il ricorrente si oppone alla tesi del Governo e sostiene che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, il diritto di non manifestare le proprie convinzioni religiose rientra nel campo d'applicazione dell'articolo 9 della Convenzione.

Quanto all'eccezione del non esaurimento delle vie di ricorso interne, il ricorrente sostiene che un'azione giudiziaria ai sensi del decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003 non costituirebbe nella specie una via di ricorso efficace. A tale riguardo, egli deduce segnatamente che l'espressione della scelta quanto alla destinazione dell'otto per mille dell'imposta sui redditi equivale ad un consenso implicito al trattamento dei dati personali. Di conseguenza, alla luce del contenuto del suddetto decreto legislativo, un'azione giudiziaria non potrebbe portare rimedio alla situazione controversa.

Per quanto riguarda l'eccezione dell'incompatibilità *ratione materiae*, la Corte rileva che la doglianza attiene al presunto obbligo del ricorrente di manifestare le sue convinzioni in materia religiosa al momento della dichiarazione dei redditi e non l'imposta sui redditi come tale o le modalità di funzionamento e d'utilizzo di quest'imposta. Ne consegue che l'eccezione del Governo è infondata e non può essere presa in considerazione (vedere *Alujer Fernandez e Caballero Garcia c. Spagna* (decisione), n. 53072/99, CEDU 2001 VI).

Riguardo all'eccezione del non esaurimento delle vie di ricorso interne, la Corte ricorda che l'obbligo di esaurire le vie di ricorso interne si limita a quella di fare un impiego normale di ricorsi verosimilmente efficaci, sufficienti ed accessibili (vedere *Buscarini ed altri c. San Marino* (GC), n. 24645/94, § 26, CEDU 1999-I, ed *Assenov ed altri c. Bulgaria*, sentenza del 28 ottobre 1998, Raccolta delle sentenze e decisioni 1998-VIII, § 85) e che il ricorso deve essere capace di apportare direttamente rimedio alla situazione controversa (vedere *Pezone c. Italia*, n. 42098/98, § il 45, 18 dicembre 2003). Un ricorrente non è obbligato ad esperire i ricorsi che, pur essendo teoricamente idonei a costituire una via di ricorso, sono in realtà sprovvisti di possibilità di successo (vedere Commissione Europea Diritti dell'Uomo n. 24276/94, decisione 22.5.95, D.R. 81, pp. 112, 121). Inoltre, incombe allo Stato che eccepisce il non esaurimento di dimostrare l'esistenza di un ricorso accessibile e sufficiente (vedere *Akdivar ed altri c. Turchia*, decisione del 16 settembre 1996, Raccolta delle sentenze e decisioni 1996-IV, § 68).

Nella fattispecie, la Corte constata che il Governo non ha fornito i precedenti e non ha dimostrato che alla luce delle circostanze della presente causa, il ricorso ai sensi degli articoli 141 e seguenti del Decreto Legislativo n. 196 del 30 giugno 2003 sarebbe stato accessibile ed efficace, e che avrebbe consentito al ricorrente di rimediare alla situazione controversa. In queste condizioni, la Corte ritiene che il Governo non abbia dimostrato che il ricorrente disponeva nella specie di un ricorso sufficiente di cui avrebbe dovuto trarre beneficio. Ne consegue che l'eccezione del non esaurimento delle vie di ricorso interne non può essere presa in considerazione.

B. Nel merito

Il Governo sostiene che l'entrata in vigore della legge n. 222 del 1985 non ha comportato un aumento dell'ammontare dell'imposizione fiscale ma ha obbligato lo Stato a destinare una parte predeterminata dell'imposta sui redditi ad opere umanitarie.

Il meccanismo stabilito dalla legge n. 222 del 1985 non implica l'obbligo di esprimere una scelta quanto alla destinazione dell'otto per mille dell'imposta sui redditi e, qualora i contribuenti abbiano l'intenzione di effettuare tale scelta, garantisce la possibilità di decidere circa la destinazione di questa percentuale. D'altra parte, la conseguenza di un'abrogazione eventuale di tale sistema sarebbe in particolare la riduzione di una fonte importante di redditi per le confessioni religiose.

Secondo il Governo, anche a voler supporre che l'articolo 9 della Convenzione consacra implicitamente il diritto non di manifestare le proprie convinzioni religiose, l'obbligo in questione costituirebbe una restrizione conforme al secondo paragrafo dello stesso articolo, essendo prevista dalla legge ed avendo uno scopo legittimo.

In ogni caso, il Governo deduce che la scelta quanto alla destinazione dell'imposta sui redditi non comporta necessariamente la manifestazione dell'adesione ad una confessione religiosa, dato che i contribuenti possono scegliere sulla base della fiducia che le organizzazioni ispirano loro quanto all'impegno in progetti umanitari, al di là delle convinzioni religiose.

Inoltre, il Governo sostiene che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, gli Stati conservano la possibilità di finanziare, direttamente o indirettamente, una o più religioni.

Quanto al meccanismo introdotto dall'articolo 2 § 69 della legge n. 350 del 2003, il Governo deduce che questo non comporta un nuovo onere per i contribuenti che hanno scelto di destinare la percentuale allo Stato, tenuto conto che la somma di 80.000.000 EURO è dedotta dall'importo globale dell'otto per mille dell'imposta sui redditi destinato allo Stato. In mancanza di qualsiasi aumento del prelievo fiscale sui redditi dei contribuenti, l'applicazione dell'articolo 2 § 69 della legge n. 350 del 2003 non potrebbe costituire una violazione dell'articolo 1 del Protocollo n. 1.

D'altra parte, considerando la libertà di decisione di cui dispongono le confessioni religiose quanto all'utilizzo dei fondi in questione, si può considerare che l'entrata in vigore della legge n. 350 del 2003 ha avuto per effetto quello di conferire allo Stato un margine di valutazione nella destinazione dei fondi equivalenti a quello di cui dispongono le confessioni religiose.

Il ricorrente sostiene da parte sua che, tenuto conto del sistema di destinazione dell'otto per mille dell'imposta sui redditi introdotta dalla legge n. 222 del 1985, i contribuenti sono obbligati ad effettuare una scelta che implica la manifestazione delle loro convinzioni religiose.

Inoltre, il sistema in questione costituirebbe una violazione dell'obbligo di neutralità da parte delle autorità pubbliche in materia religiosa che deriva dal principio di laicità dello Stato, di cui il divieto di finanziamento delle confessioni religiose costituisce un corollario.

Secondo il ricorrente, anche la scelta di destinare la percentuale allo Stato non ha impedito la destinazione di una parte di questi fondi ad attività di natura religiosa, tenendo conto in particolare della prassi delle autorità pubbliche di trasferire una parte di queste somme ad istituzioni confessionali. Infine, il ricorrente osserva che per l'articolo 1, paragrafi da 337 a 340, della legge n. 266 del 23 dicembre 2005, il legislatore nazionale ha introdotto un sistema che destina il cinque per mille dell'imposta sui redditi ad organizzazioni laiche. Tuttavia, tale sistema non è alternativo a quello introdotto dalla legge n. 222 del 1985.

La Corte ricorda che, siccome protetta dall'articolo 9, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione rappresenta una delle basi di una "società democratica" ai sensi della Convenzione. Questa libertà appare, nella sua dimensione religiosa, fra gli elementi più essenziali dell'identità dei credenti e della loro concezione della vita, ma è anche un bene prezioso per gli atei, gli agnostici, gli scettici o gli indifferenti. Ne va del pluralismo – a caro prezzo conquistato nel corso dei secoli - che non potrebbe essere dissociato da una simile società. Questa libertà implica, in particolare, quella di aderire o meno ad una religione e quella di praticarla o non praticarla (vedere, tra l'altro, *Kokkinakis c. Grecia*, sentenza del 25 maggio 1993, serie A n. 260-A, p. 17, § 3, e *Buscarini ed altri c. San Marino* (GC), n. 24645/94, § 34, CEDU 1999-I).

Se la libertà di religione dipende innanzitutto dal foro interno, essa implica anche quella di manifestare la propria religione individualmente ed in privato, o in modo collettivo, in pubblico e nella cerchia di coloro di cui si condivide la fede. L'articolo 9 enumera le diverse forme che possono assumere la manifestazione di una religione o convinzione, cioè il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti (vedere, *mutatis mutandis*, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia* (GC), n. 27417/95, § 73, CEDU 2000-VII).

Quanto all'articolo 14 della Convenzione, la Corte ricorda che questa disposizione non proibisce ogni distinzione di trattamento nell'esercizio dei diritti e libertà riconosciuti, essendo la parità di trattamento violata soltanto se la distinzione difetta di giustificazione oggettiva e ragionevole, cioè in assenza di uno scopo legittimo e di un rapporto ragionevole di proporzionalità tra i mezzi usati e lo scopo mirato (vedere *Darby c. Svezia* del 24 settembre 1990, serie A n. 187, p. 12, § 31).

Nella fattispecie, la Corte non può condividere la tesi del ricorrente secondo cui la scelta quanto alla destinazione di una quota dell'imposta sui redditi comporta necessariamente la manifestazione dell'adesione ad una confessione religiosa. Infatti, la Corte constata che ai sensi dell'articolo 47 § 3 della legge n. 222 del 1985, i contribuenti hanno la facoltà non di esprimere scelte quanto alla destinazione dell'otto per mille dell'imposta sui redditi. Ne consegue che la disposizione controversa non comporta alcun obbligo di manifestare le proprie convinzioni religiose che sarebbe contrario alle disposizioni invocate.

Di conseguenza, la doglianza deve essere respinta essendo manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

.2. Il ricorrente lamenta di essere stato sottoposto ad un'imposizione fiscale di cui soltanto alcuni destinatari specifici possono beneficiare e del fatto che solo la quota dell'imposta sui redditi che è destinata allo Stato può essere ridotta ai sensi dell'articolo 2 § 69 della legge n. 350 del 2003. Egli invoca l'articolo 14 della Convenzione, come pure l'articolo 1 del Protocollo n. 1, così formulato:

<< Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale.

Le disposizioni Precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende>>.

La Corte ricorda che l'imposizione fiscale costituisce normalmente un'ingerenza nel diritto garantito dal primo capoverso dell'articolo 1 del Protocollo n. 1 e che quest'ingerenza si giustifica conformemente al secondo capoverso di quest'articolo, che prevede espressamente un'eccezione per quanto riguarda il pagamento delle imposte o di altri contributi.

Tuttavia tale questione non sfugge per altrettanto a qualsiasi controllo della Corte, poiché l'obbligo finanziario sorto dal prelievo di imposte o di contributi può danneggiare la garanzia dedicata da questa disposizione se impone fondamentalmente alla persona o all'entità in causa un carico eccessivo o minaccia alla loro situazione finanziaria (vedere *Wasa Liv Ömsesidigt, Försäkringbolaget Valands Pensionsstiftelse c. Svezia*, n. 13013/87, decisione della Commissione del 14 dicembre 1988, Decisioni e rapporti 58, pp 163 e 214).

D'altra parte, spetta in primo luogo alle autorità nazionali decidere il tipo di imposte o di contributi che occorre riscuotere. Le decisioni in questo campo implicano normalmente una valutazione dei problemi politici, economici e sociali che la Convenzione lascia alla competenza degli Stati parti, poiché le autorità interne sono ovviamente meglio posizionate rispetto alla Corte per apprezzare questi problemi. Gli Stati parti dispongono dunque in materia di un ampio potere di valutazione (vedere *Gasus Dossier e Fördertechnik GmbH c. Paesi Bassi*, sentenza del 23 febbraio 1995, serie A n. 306-B, p. 49, § 60; *The National & Provincial Building Society, the Leeds Permanent Building Society and the Yorkshire Building Society c. Regno Unito*, sentenza del 23 ottobre 1997, Raccolta delle sentenze e decisioni 1997-VII, §§ 80-82).

Tale margine di valutazione è tanto più giustificato per quanto riguarda la determinazione dei delicati rapporti tra lo Stato e le religioni (vedere *Cha'ara Shalom Ve Tsedek c. Francia* (GC), sopra citata), dato che non esiste a livello europeo uno standard comune in materia di finanziamento delle chiese o culti e che queste questioni sono strettamente legate alla storia ed alle tradizioni di ogni paese (vedere *Alujer Fernandez e Caballero Garcia c. Spagna* (decisione), sopra citata).

La Corte ritiene che la legge fiscale controversa non preveda un'imposizione che si aggiunge all'imposta normale sui redditi, ma soltanto una destinazione specifica di una percentuale di quest'ultima. In ogni caso, si iscrive nel margine di valutazione dello Stato e non può essere considerata in quanto tale arbitraria. Tenuto conto delle circostanze della fattispecie, la Corte rileva che la regolamentazione in questione non può essere considerata siccome aver imposto al ricorrente un carico eccessivo che ha rotto il "giusto equilibrio" che deve regnare tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo.

Ne consegue che questa doglianza deve essere respinta come manifestamente infondata, ai sensi dell'articolo 35 §§ 3 e 4 della Convenzione.

Per questi motivi, la Corte, all'unanimità,

Dichiara il ricorso irricevibile.

M. ZUPANČIČ (Presidente)

Santiago QUESADA (Cancelliere)

