

ENTI RELIGIOSI CIVILMENTE RICONOSCIUTI  
E ATTIVITÀ ECONOMICHE DI RILIEVO  
TRANSFRONTALIERO. LO STATO DELL'ARTE  
DELL'ART. 17.1 TFUE FRA TRATTAMENTI  
NAZIONALI DI FAVORE E MERCATO  
INTERNO DELL'UNIONE EUROPEA

*Andrea Cesarini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. Di nuovo intorno al consolidarsi di un “diritto ecclesiastico europeo”. – 2. Il caso *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland KdöR c. Bildungsdirektion für Vorarlberg* (C-372/21). Breve riassunto della vertenza e dei quesiti pregiudiziali. – 3. La complessa vicenda interpretativa del primo paragrafo dell'art. 17 TFUE: da argine assoluto alla competenza dell'Unione europea a canone espressivo di un interesse (anche eurounitario) suscettibile di un bilanciamento ragionevole e proporzionato. – 4. I termini del bilanciamento e i loro criteri di composizione. La disciplina nazionale di riconoscimento degli enti esponenziali delle confessioni religiose e la sua sindacabilità (implicitamente ammessa) alla stregua delle norme del mercato interno dell'Unione europea. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione. Di nuovo intorno al consolidarsi di un “diritto ecclesiastico europeo”*

La pervasività acquisita dal diritto dell'Unione europea, in un certo senso accentuata dall'approccio casistico che contraddistingue il *case law* pregiudiziale (art. 267 TFUE) della sua Corte, rende ragione della centralità di sistema che hanno assunto alcune tra le questioni giuridiche che più animano la dialettica tra l'ordinamento sovranazionale e quelli degli Stati membri, nel rispetto tendenziale che il primo manifesta di osservare nei riguardi dell'“identità nazionale” dei secondi (art. 4.2 TUE)<sup>1</sup>. Una di tali questioni risiede, se non altro a cagione della

---

<sup>1</sup> Sulle implicazioni dell'art. 4.2 TUE ci si limita a richiamare, anche per più ampi richiami alla vasta bibliografia, la voce di M. CARTABIA, *sub Art. 4*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati del-*

frequenza con la quale sta venendo evocata di fronte ai Giudici di Lussemburgo, nel determinare le conseguenze regolatorie che discendono dal principio enunciato dall'art. 17.1 TFUE, il quale impegna l'Unione a "rispetta[re] e non pregiudica[re] lo *status* di cui le chiese e le associazioni o comunità religiose godono negli Stati membri in virtù del diritto nazionale". Recenti pronunce della Corte di Giustizia offrono infatti l'occasione per tornare a riflettere su un tema, espressivo dell'attenzione eurounitaria alla tutela del pluralismo confessionale, che ha a lungo sollecitato l'attenzione degli studiosi del *Law and Religion*.

L'interesse del caso che verrà approfondito in queste pagine emerge innanzitutto, e quasi per paradosso, dalla disinvoltura con cui la Corte risolve il quesito sottopostole dal rimettente, il quale, in accordo a un'ipotesi ermeneutica di respiro "tradizionale", si era interrogato sulla portata, eventualmente derogatoria, che l'art. 17.1 TFUE avrebbe potuto spiegare rispetto all'operatività del diritto europeo in relazione a un'attività economica – nella specie, la gestione di scuole private – esercitata da enti religiosi riconosciuti in uno Stato membro. La Corte si avvale, allo scopo, di una motivazione essenziale, nutrita del richiamo ai propri noti precedenti, che già avevano ricondotto la problematica a un solido approdo interpretativo. Superate le riserve espresse da coloro che, in passato, proponevano di leggerci un'irriducibile "clausola di salvaguardia"<sup>2</sup> (tra l'altro) del regime di favore che il diritto nazionale riserva alle attività economiche esercitate da tali soggetti, infatti, la giurisprudenza sovranazionale postula piuttosto che l'art. 17.1 TFUE esprima un interesse che non si sottrae a un giudizio di bilanciamento con altre posizioni giuridiche equiordinate – in particolare, quelle sottese ai principi strutturali del mercato interno dell'Unione –, con esso eventualmente confliggenti.

Sullo sfondo della fattispecie si colloca invece, come una parte della letteratura da tempo suggerisce, il consolidarsi progressivo di un vero e proprio "diritto ecclesiastico europeo"<sup>3</sup>, il quale rifugge qualsiasi preclusione aprioristica, derivante da una gerarchizzazione *in abstracto* dei valori e degli interessi in gioco, ma ne ricerca al contrario una composizione ordinata, lumeggiata dai canoni

---

*l'Unione europea*, Milano, 2014, p. 23 ss. Sul concetto di "identità nazionale", nella specifica prospettiva della dialettica tra l'Unione europea e gli Stati membri, è tornata di recente a occuparsi anche S. NINATTI, *Identità costituzionale e valori. Note introduttive a margine della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in L. MONTANARI, A.O. COZZI, M. MILENKOVIC, I. RISTIC (a cura di), *We, the people of the United Europe. Reflections on the European state of mind*, Napoli, 2022, p. 81 ss.

<sup>2</sup>L'espressione è stata adoperata, tra i primi, da M. VENTURA, *La laicità dell'Unione europea. Diritti, mercato, religione*, Torino, 2001, p. 239, a proposito della Dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam, immediato antecedente dell'art. 17 TFUE.

<sup>3</sup>Senza pretesa di completezza, si evidenzia che hanno impiegato la locuzione "diritto ecclesiastico europeo", tra gli altri, G. DALLA TORRE, *Verso un diritto ecclesiastico europeo? Annotazioni preliminari sulla Costituzione*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2005/2, p. 399 ss.; M. LUGLI, J. PASQUALI CERIOLI, I. PISTOLESI, *Elementi di diritto ecclesiastico europeo*, Torino, 2<sup>a</sup> ed., 2012; G. MACRÌ, M. PARISI, V. TOZZI, *Diritto ecclesiastico europeo*, Bari, 2006.

della proporzionalità e della ragionevolezza. Attesa l'incompetenza (artt. 4.1 e 5 TUE) che, com'è noto, l'ordinamento dell'Unione avverte nei riguardi della disciplina, in via diretta e immediata, del fattore religioso, la soluzione della controversia non può naturalmente che passare attraverso il suo assorbimento in un ambito di stretto rilievo sovranazionale<sup>4</sup>, e in particolare per il tramite di una sua lettura sotto lente dei "principi strutturali del libero mercato comunitario"<sup>5</sup>.

Già in diverse occasioni, infatti, la Corte di Giustizia ha avuto modo di saggiare la compatibilità di alcune normative ecclesiasticistiche nazionali con la disciplina europea in materia di concorrenza, prestando attenzione al profilo del divieto di aiuti di Stato (art. 107 TFUE), in ordine all'esercizio di attività economiche, di rilevanza transfrontaliera, svolte da enti confessionali<sup>6</sup>. La particolarità della vertenza che ci si accinge a esaminare discende invece dalla singolare (e fino a oggi inedita) interazione che essa prospetta tra l'ambito operativo delle libertà fondamentali del mercato interno dell'Unione<sup>7</sup> – segnatamente, della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE – e la categoria "classica" dei così detti *registration cases*, più familiare alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>8</sup>. Per suo canto, la soluzione adottata dalla Corte di Giustizia,

---

<sup>4</sup>In questo senso, a far tempo dal suo *leading case* in materia, *Udo Steymann c. Staatssecretaris Van Justitie* (CGUE, Sez. VI, 5 ottobre 1988, 196/87), la Corte di Giustizia ha affermato in maniera ricorrente che "la partecipazione ad una comunità fondata su una religione o su un'altra concezione spirituale o filosofica della vita non rientra nella sfera d'applicazione del diritto comunitario se non in quanto possa essere considerata un'attività economica", secondo le categorie proprie del diritto sovranazionale (§ 9).

<sup>5</sup>M. VENTURA, *Diritto e religione in Europa: il laboratorio comunitario*, in *Pol. dir.*, 1999, p. 604.

<sup>6</sup>In questa prospettiva, occorre richiamare le note pronunce pregiudiziali intervenute nei casi *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania c. Ayuntamiento de Getafe* (CGUE, Grande Sez., 27 giugno 2017, C-74/16); *Scuola Elementare Maria Montessori S.r.l. c. Commissione e Pietro Ferracci c. Commissione* (CGUE, Grande Sez., 6 novembre 2018, cause riunite da C-622/16 a C-624/16). Per una ricostruzione esaustiva di queste ultime delicate vertenze, che hanno interessato direttamente l'ordinamento italiano, vedasi, anche per richiami alla più vasta bibliografia, A. PIREGO, *Il recupero dell'ICI non versata dagli enti non commerciali (anche religiosi). Presupposti ed esiti di una recente pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Stato Chiese plur. conf.*, 2019/26, p. 5 ss.

<sup>7</sup>Non avevano invece rivelato profili di attrito con lo *status* nazionale delle organizzazioni religiose i casi *Yvonne van Duyn c. Home Office* (CGUE, 4 dicembre 1974, C-41/74) – riguardante la libertà di circolazione delle persone, con particolare riguardo a una donna (straniera) cui era stato negato l'ingresso nel Regno Unito, ove ella era stata chiamata a ricoprire il ruolo di segretaria presso una comunità di Scientology – e *Association Eglise de scientologie de Paris e Scientology International Reserves Trust c. Primo ministro* (CGUE, 14 marzo 2000, C-54/99) – che coinvolgeva il principio di libera circolazione dei capitali.

<sup>8</sup>Per una rassegna approfondita su questo filone giurisprudenziale della Corte di Strasburgo, si rimanda a M. TOSCANO, *Il fattore religioso nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Itinerari giurisprudenziali*, Pisa, 2018, p. 129 ss.

che *prima facie* sembra inscrivere in uno “schema collaudato”<sup>9</sup>, meramente confermativo dei suoi precedenti, potrebbe dare l’abbrivio ad alcuni interessanti avanzamenti applicativi, su cui sarà opportuno soffermarsi con attenzione.

## 2. *Il caso Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland KdöR c. Bildungsdirektion für Vorarlberg (C-372/21). Breve riassunto della vertenza e dei quesiti pregiudiziali*

L’ausilio interpretativo della Corte di Giustizia è stato richiesto nell’ambito di una vertenza incardinata avanti alla giurisdizione austriaca. La controversia principale era stata introdotta dalla *Freikirche der Siebenten-Tags-Adventisten in Deutschland KdöR* (Libera Chiesa avventista del settimo giorno in Germania), la quale si era vista denegare la concessione di una sovvenzione finalizzata a retribuire il personale di una scuola privata della quale essa deduceva il carattere “confessionale”<sup>10</sup> a mente del così detto *Privatschulgesetz* (Legge federale sulle scuole private). La motivazione del diniego poggiava sul dato che la Chiesa avventista tedesca, la quale in Germania gode della personalità giuridica di diritto pubblico<sup>11</sup>, non soddisfaceva invece i requisiti articolati dal *Bundesgesetz über die Rechtspersönlichkeit von religiösen Bekenntnisgemeinschaften* (Legge federale sulla personalità giuridica delle comunità religiose) ai fini del suo riconoscimento (anche) nell’ordinamento austriaco. Il requisito in parola integrava un presupposto indefettibile ai fini dell’accoglimento dell’istanza. Invero, il sistema scolastico austriaco è conformato a un pluralismo “interconfessionale”<sup>12</sup>, che si presta a consentire ai genitori di orientare l’istruzione dei loro figli in funzione dei loro convincimenti religiose, ma richiede a tale fine che le comunità confes-

---

<sup>9</sup> Così A. LICASTRO, A. RUGGERI, *Diritto concordatario versus diritto eurounitario: a chi spetta la primauté? (a margine della pronunzia della Corte di Giustizia del 27 giugno 2017, C-74/16, in tema di agevolazioni fiscali per le “attività economiche” della Chiesa)*, in *Stato Chiese plur. conf.*, 2017/26, p. 2.

<sup>10</sup> Ai sensi dell’art. 17 del *Privatschulgesetz*, “(1) [I]e Chiese e le associazioni religiose legalmente riconosciute beneficiano di sovvenzioni per la remunerazione del personale delle scuole private confessionali riconosciute, in conformità con le seguenti disposizioni. (2) Per scuole private confessionali s’intendono le scuole mantenute da Chiese e associazioni religiose legalmente riconosciute e dalle loro istituzioni, nonché le scuole mantenute da associazioni, fondazioni e fondi che sono riconosciute come scuole confessionali dall’autorità superiore ecclesiastica competente (dell’associazione religiosa interessata)”.

<sup>11</sup> Sul trattamento giuridico (“*legal status*”) delle confessioni religiose nell’ordinamento tedesco, alle quali è attribuita la qualifica di corporazioni di diritto pubblico, vedasi per tutti G. ROBBERS, *State and Church in Germany*, in G. ROBBERS (a cura di), *State and Church in the European Union*, 3<sup>a</sup> ed., Baden-Baden, 2019, p. 109 ss.

<sup>12</sup> Così, nelle parole della stessa Corte (CGUE, Sez. III, 2 febbraio 2023, C-372/21, § 34).

sionali, siccome vocate a partecipare all'erogazione di un servizio pubblico<sup>13</sup> – quello dell'istruzione scolastica<sup>14</sup> –, ne assicurino una prestazione efficace ed effettiva. Esigenza di cui intende per l'appunto farsi carico il meccanismo nazionale di riconoscimento della personalità giuridica<sup>15</sup> degli enti esponenziali delle confessioni, attraverso l'enumerazione di una serie di indici<sup>16</sup> di radicamento territoriale, di segno quantitativo e cronologico, aventi carattere oggettivo<sup>17</sup>.

La Chiesa avventista tedesca si determinava, nondimeno, a impugnare il di-

---

<sup>13</sup> Per un paragone con la disciplina italiana in materia di scuole paritarie (confessionali o semplicemente di ispirazione religiosa) nel quadro del principio di sussidiarietà orizzontale, cfr. G. CIMBALO, *La scuola tra servizio pubblico e principio di sussidiarietà. Legge sulla parità scolastica e libertà delle scuole private confessionali*, Torino, 1999; F. FRENI, *L'identità degli istituti d'istruzione confessionali. Riforme e scuole non statali*, Milano, 2007, (soprattutto p. 228 ss.). Cfr. anche, in chiave comparatistica, il lavoro di A. FERRARI, *Libertà scolastiche e laicità dello Stato in Italia e Francia*, Torino, 2002.

<sup>14</sup> Come riportato dalla Corte di Giustizia, il Giudice del rinvio ha illustrato che nell'ordinamento austriaco le Chiese e le associazioni religiose riconosciute “sono persone giuridiche di diritto pubblico che godono di diritti speciali e sono incaricate di missioni, in particolare in materia di insegnamento, mediante le quali esse partecipano alla vita pubblica nazionale” (CGUE, Sez., III, 2 febbraio 2023, C-372/21, cit., § 11).

<sup>15</sup> Sulla *ratio* “funzionale” o “strumentale” che presiede all'erezione in persona giuridica degli enti collettivi, commisurata allo scopo per il quale la personalità viene attribuita, si veda l'opera classica di G. ARANGIO-RUIZ, *Gli enti soggetti del diritto internazionale I*, Milano, 1951. Un'applicazione di tale teoria alla categoria degli enti religiosi civilmente riconosciuti è stata operata da P. LO IACONO, *La natura funzionale della personalità giuridica nel diritto ecclesiastico*, Napoli, 2000.

<sup>16</sup> Ai fini del riconoscimento, si richiede che la comunità religiosa dimostri di “a) esistere in Austria da almeno 20 anni, dei quali dieci in forma organizzata e almeno cinque come comunità confessionale dotata di personalità giuridica ai sensi della presente legge; o b) essere integrata sotto il profilo organizzativo e dottrinale in un'associazione religiosa attiva a livello internazionale che esiste da almeno 100 anni ed essere già attiva in Austria in forma organizzata da almeno dieci anni; o c) essere integrata sotto il profilo organizzativo e dottrinale in un'associazione religiosa attiva a livello internazionale che esiste da almeno 200 anni e d) riunire un numero di membri pari almeno al due per mille della popolazione austriaca, come determinata nell'ultimo censimento. Se la comunità confessionale non è in grado di fornire tale prova sulla base dei dati del censimento, essa è tenuta a fornirla in qualsiasi altra forma idonea” (art. 11).

<sup>17</sup> In merito all'ammissibilità, in astratto, di adottare un criterio numerico in ordine al riparto di risorse limitate nei confronti delle confessioni religiose, si è espressa anche la Corte costituzionale italiana. Ad avviso di quest'ultima, purché adoperato in modo ragionevole e proporzionato, tale “criterio è del tutto logico e legittimo [...] in quanto si limita a condizionare e a proporzionare l'intervento all'esistenza e all'entità dei bisogni al cui soddisfacimento l'intervento stesso è finalizzato” (Corte cost., 17 aprile 1993, n. 195). La pronuncia del Giudice delle leggi era stata sollecitata in ordine a una disciplina regionale relativa alla concessione di aree e contributi economici finalizzati alla realizzazione di attrezzature religiose. Sul tema, cfr. N. MARCHEI, *Il «diritto al tempio». Dai vincoli urbanistici alla prevenzione securitaria*, Napoli, 2018, la quale ammonisce, tuttavia, che simili criteri “conducono, qualora applicati indiscriminatamente e senza alcun correttivo, ad azzerare i diritti delle confessioni minoritarie, di nuova formazione o di nuovo insediamento nel Paese” (p. 69).

niego. Nell'articolare le proprie doglianze, l'attrice adduceva che l'attività espletata dalla scuola destinataria del contributo – gestita formalmente da un'associazione di diritto austriaco, ma da essa sostenuta in maniera sostanziale, mediante l'erogazione di finanziamenti, la fornitura di materiali didattici e la formazione continua del personale docente – dovesse qualificarsi come un'attività economica di prestazione di servizi, secondo il diritto primario dell'Unione. Il limite posto dall'ordinamento nazionale sarebbe pertanto ridonato, in tesi, in una restrizione della corrispondente libertà dell'operatore straniero, secondo una modalità che la Chiesa ricorrente reputava irragionevole.

Il Giudice rimettente, il *Verwaltungsgerichtshof* (Corte amministrativa d'Austria), aderiva, almeno nelle premesse qualificatorie, alla prospettazione della ricorrente e si interrogava, di conseguenza, sulla legittimità del provvedimento gravato. Il parametro di legittimità della normativa nazionale veniva individuato – seppur, come si dirà appresso, in modo impreciso – nell'art. 56 TFUE (libera circolazione dei servizi). Allo stesso tempo, tuttavia, il rimettente si domandava, in via preliminare, se la fattispecie in esame potesse soggiacere al diritto dell'Unione, siccome, a suo dire, la disciplina della concessione di sovvenzioni alle scuole private confessionali afferenti a Chiese e associazioni religiose riconosciute da uno Stato membro sarebbe appartenuta al settore delle relazioni tra tale Stato membro e dette Chiese e associazioni, ossia a un complesso assiologico-normativo rispetto al quale l'ordinamento sovranazionale, in osservanza del limite imposto dalle proprie competenze attribuite, e in particolare degli imperativi di “rispetto” e “non pregiudizio” espressi dell'art. 17.1 TFUE, dovrebbe rimanere “neutrale” (ma sul punto si tornerà meglio *infra*).

Di qui la sospensione del giudizio interno e la prospettazione di una problematica ermeneutica articolata in due questioni pregiudiziali: con la prima, il Giudice del rinvio domandava innanzitutto se, alla luce dell'art. 17.1 TFUE, una fattispecie in cui una Chiesa riconosciuta e stabilita in uno Stato membro dell'Unione europea presenti, in un altro Stato membro, istanza per la concessione di sovvenzioni a favore di una scuola privata, da essa reputata confessionale, rientrasse nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (I); con il secondo quesito, il rimettente si interrogava se una previsione normativa come quella di specie, la quale subordini il rilascio delle predette sovvenzioni al previo riconoscimento di una Chiesa o associazione religiosa alla stregua del diritto nazionale, trovasse ostacolo nelle libertà fondamentali del mercato interno, e in particolare nella libertà di stabilimento *ex art. 56 TFUE* (II).

Come emerge da questi brevi cenni, il nodo interpretativo non si focalizza dunque, in via immediata, su di un settore della normativa nazionale afferente al fattore religioso, ancorché quest'ultimo ne risulti indirettamente (e inevitabilmente) riguardato. Ciò che giustifica il rilievo sovranazionale della vertenza è invece la prospettata riconducibilità dell'attività delle scuole confessionali, destinatarie di sovvenzioni statali elargite secondo criteri soggettivamente selettivi,

alla prestazione di un servizio qualificabile come “attività economica” secondo le categorie proprie del diritto sovranazionale. Agevole, a questo proposito, la risposta affermativa che viene offerta dalla Corte di Giustizia. L’attività delle scuole private austriache, ivi comprese quelle di ispirazione confessionale, risulta infatti essere finanziata “essenzialmente, mediante fondi privati non provenienti dal prestatore dei servizi [...] posto che lo scopo perseguito da tali scuole consiste nell’offrire servizi di questo tipo in cambio di una remunerazione”<sup>18</sup>. Parimenti agevole, ad avviso della Corte, sarebbe apprezzare il carattere transfrontaliero della controversia. Nel caso di specie, infatti, era stata direttamente la Chiesa avventista tedesca – e dunque un soggetto giuridico riconosciuto all’interno di un altro Stato membro – a richiedere alle autorità austriache una sovvenzione per una scuola sita in Austria, da essa sostenuta in quanto scuola confessionale.

Ebbene, è risaputo che nel perseguimento delle proprie finalità ultime, sottratte di per sé alle qualificazioni di valore operate dagli ordinamenti statali (e *a fortiori* dall’Unione europea), le confessioni religiose appaiono sempre più spesso coinvolte<sup>19</sup>, mediante la variegata galassia di enti che a esse in maniera più o meno immediata fanno capo, nella prestazione di servizi soddisfattivi di interessi generali rilevanti *in re civili*<sup>20</sup>. Ciò significa, come è stato efficacemente rimarcato nel corso di un noto precedente della Corte di Giustizia, che gli enti delle confessioni “non svolgano, all’interno della società, soltanto compiti rigorosamente religiosi, ma forniscano anche un contributo importante ai fini del raggiungimento di obiettivi sociali, culturali ed educativi”<sup>21</sup>; contributo che concorre a determinare, nel suo complesso, il trattamento normativo (o, se si vuole, lo *status*) riservato a quei soggetti nell’ordinamento degli Stati membri. Secondo il paradigma consolidato della sussidiarietà orizzontale<sup>22</sup>, infatti, gli enti delle

<sup>18</sup> CGUE, Sez. III, 2 febbraio 2023, C-372/21, cit. § 20.

<sup>19</sup> Ciò è a dirsi, per limitarsi al caso italiano, specie a seguito della riforma organica che ha interessato la materia del Terzo settore, al cui interno possono iscriversi anche le attività “secolari” degli “enti religiosi civilmente riconosciuti” (art. 4, comma 3, d.lgs. n. 117/2017).

<sup>20</sup> Opina a questo proposito G. D’ANGELO, *Nuovo Welfare sussidiario e fattore religioso. Ragioni, limiti, contraddizioni*, Torino, 2021, cit., p. 88, che il concetto di “interesse generale” – richiamato in Italia dall’art. 118, comma 4, Cost., “non è pienamente sovrapponibile a quello di interesse pubblico. In particolare, esso non copre quelle attività che sono parimenti destinate al soddisfacimento di interessi della collettività ma che, a differenza degli interessi generali genericamente intesi, sono più direttamente imputati alle istituzioni pubbliche e sono quindi definiti essi stessi come pubblici”.

<sup>21</sup> Cfr. le *Conclusioni* dell’Avvocato Generale nel caso *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania c. Ayuntamiento de Getafe* (CGUE, Grande Sez., 27 giugno 2017, C-74/16, cit., § 45).

<sup>22</sup> Sul tema, con specifica attenzione alla dimensione sovranazionale del fenomeno, cfr. F. BOTTI, *Le confessioni religiose e il principio di sussidiarietà nell’Unione europea: un nuovo giurisdizionalismo attraverso il mercato*, in *Stato Chiese plur. conf.*, gennaio 2011.

confessioni religiose si trovano sovente a prestare un'attività di feconda "collaborazione"<sup>23</sup> con le autorità civili, configurata quale modalità di "integrazione"<sup>24</sup> delle loro attività nella realizzazione del "bene comune terreno"<sup>25</sup>. Ciò a cui ci si riferisce – si badi – è una forma di collaborazione che non impegna il piano, caro alle categorie classiche del diritto ecclesiastico, delle relazioni tra ordinamenti indipendenti e sovrani su ordini propri e distinti<sup>26</sup> (Stato-confessioni religiose)<sup>27</sup>, ma che implica piuttosto un concorso delle articolazioni soggettive delle confessioni istituzionali<sup>28</sup> nella realizzazione di obiettivi che l'ordinamento civile reputa meritevoli di sostegno, financo mediante la predisposizione di trattamenti, economici e fiscali, di favore.

Ma le ragioni del sostegno prestato dagli ordinamenti degli Stati membri alle attività degli enti confessionali (e più in generale religiosi) non si esauriscono qui. In sito nella forma costituzionale di alcuni Stati membri vi è altresì, talora, l'imperativo di assicurare "una coerente valorizzazione della meritevolezza di tutela [anche e prima di tutto] del fine genuinamente religioso che ispira l'azione sociale e nel contempo di una adeguata salvaguardia di quel diritto all'identità

<sup>23</sup> Il coinvolgimento "collaborativo" degli enti delle confessioni religiose in attività di interesse generale, alla stregua del canone di sussidiarietà orizzontale è da tempo oggetto delle riflessioni degli studiosi. Cfr., per un inquadramento d'insieme, il volume di G. CIMBALO, J.I. ALONSO PÉREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionale*, Torino, 2003.

<sup>24</sup> Così M.C. FOLLIERO, *Istituzioni pubbliche e istituzioni confessionali tra collaborazione cooperazione e sussidiarietà: il ruolo dei principi*, in M.C. FOLLIERO, A. VITALE, *Diritto ecclesiastico. Elementi*, Quaderno 2, Torino, 2013, p. 227.

<sup>25</sup> Mediante il loro inserimento nel paradigma della sussidiarietà orizzontale, anche gli enti confessionali (o genericamente di ispirazione religiosa) pongono in essere attività "che non solo trascendono la mera dimensione individuale, ma assumono altresì rilevanza pubblicistica, concretizzandosi nel perseguimento del *bonum publicum* realizzato attraverso lo svolgimento di attività di interesse generale" (P. LO IACONO, *Gli enti ecclesiastici e gli enti religiosi quale archetipo della personalità giuridica (la valenza funzionale della personificazione tra normativa pattizia e Codice del Terzo settore)*, in P. CAVANA (a cura di), *Gli enti ecclesiastici nella riforma del Terzo settore*, Torino, 2021, pp. 64-65).

<sup>26</sup> Sul concetto di "ordine", inteso come complesso di materie, interessi e contenuti rimessi all'autodeterminazione sovrana di un ordinamento originario e (perciò) indipendente, si rinvia a J. PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio del principio di distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Milano, 2006.

<sup>27</sup> Questo è invece il terreno di elezione del principio italiano di "reciproca collaborazione", il quale, a dispetto della sua pattuizione nell'art. 1 dell'Accordo di Villa Madama tra lo Stato e la Santa Sede, è assunto oggi alla dignità di un principio generale, quale coniugazione settoriale del canone di solidarietà espresso dalla Costituzione (art. 2 Cost.): sul tema, di recente, v. *amplius* A. CESARINI, *La reciproca collaborazione tra la Repubblica e la Chiesa cattolica in materia giudiziaria. Prerogative sovrane distinte e loro coordinamento solidaristico nella prospettiva del bene comune*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2023/1, p. 177 ss.

<sup>28</sup> L'equazione istituzione-ordinamento giuridico è mutuata qui dal lessico di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Macerata, (ristampa del) 2018.

strutturale e finalistica che può essere legittimamente vantato da ciascuna delle [...] forme espressive del fatto religioso organizzato che aspiri a contribuire al progresso spirituale e materiale della società”<sup>29</sup>. Questo è tra gli altri il caso, occorre sottolinearlo, dell’ordinamento italiano, che conformandosi nel segno di una laicità “positiva”<sup>30</sup> e pluralista elabora istituti di promozione del fenomeno religioso organizzato rispetto ai quali, a rigore, “il diritto comunitario primario sembrerebbe impegnare il sistema dell’Unione a un certo *self-restraint*”<sup>31</sup>.

Quanto appena illustrato non implica, tuttavia, che laddove l’azione degli enti confessionali si strutturi nelle vesti di un’attività economica – *id est*, per quanto qui rileva, nella prestazione di un servizio reso dietro il pagamento un corrispettivo<sup>32</sup> – essa possa sottrarsi automaticamente al rigore applicativo del diritto eurounitario. Poco importa infatti, che la finalità religiosa che anima il servizio lo connoti, agli occhi dei suoi fruitori, “in modo peculiare e imprescindibile”<sup>33</sup> e pertanto, in questo particolare senso, “infungibile”<sup>34</sup>. A rivelarsi dirimente, per il diritto dell’Unione, è *viceversa* la circostanza che il servizio venga erogato in forma imprenditoriale nell’ambito di un mercato votato alla concorrenza, al cui interno le attività degli operatori economici, per quanto religiosamente animate, dovrebbero soggiacere alle norme del diritto eurounitario e alla forza livellatrice del suo primato.

---

<sup>29</sup> G. D’ANGELO, *Il favor fiscale dell’ente ecclesiastico-religioso “imprenditore sociale” nella prospettiva del divieto europeo di aiuti di Stato: conferme problematiche dalla recente giurisprudenza UE in tema di esenzione ICI/IMU*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2016/3, p. 678 s., il quale si richiama all’art. 4, comma 2, della Costituzione italiana. Rispetto alle più recenti traiettorie interpretative di quella disposizione della Carta, in una prospettiva di ricostruzione che *ivi* colloca l’ancoraggio di una più vasta e capillare “costituzione spirituale”, si vedano le riflessioni di F. COLOMBO, ‘*Costituzione spirituale*’ e *dovere di concorrere al progresso della società: spunti per un’indagine*, in *Stato Chiese plur. conf.*, 2023/5/b, p. 159 ss.

<sup>30</sup> Sulle implicazioni del “*coté positivo*” della laicità all’italiana, è tornato a riflettere, di recente J. PASQUALI CERIOLI, *Laicità*, in *Stato Chiese plur. conf.*, 2023/2, p. 83 ss.

<sup>31</sup> Così A. LICASTRO, A. RUGGERI, *Diritto concordatario*, cit., p. 19.

<sup>32</sup> Il diritto eurounitario, in materia, si applica soltanto alle attività delle “imprese”, la cui nozione, da intendersi in senso funzionale, comprende qualsiasi soggetto che eserciti un’attività economica, a prescindere dal suo *status* giuridico e dalle sue modalità di finanziamento. Costituisce un’attività economica, in particolare qualsiasi attività che consista nell’offrire beni o servizi su un determinato mercato. Cfr. le *Conclusioni* dell’Avvocato Generale nel caso *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania c. Ayuntamiento de Getafe* (CGUE, Grande Sez., 27 giugno 2017, C-74/16, cit.), §§ 36 ss.

<sup>33</sup> M. MICCINESI, *L’incidenza del diritto comunitario sulla fiscalità degli enti e delle confessioni religiose*, in *Stato Chiese plur. conf.*, novembre 2010, p. 8.

<sup>34</sup> Critico, nei confronti “di un indistinto modello egualitario di libero mercato, restio a percepire come le credenze etico-religiose siano, per loro natura, mutuamente incompatibili o infungibili”, è invece F. FRENI, *Enti ecclesiastici e associazioni etico-religiose in una “new economy” di comunione solidale. Per un’economia dal volto più umano*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2015/3, p. 902.

È dunque al crocevia di questo delicato snodo di valori e interessi che si colloca l'art. 17.1, nella funzione, che esso assolve, di assicurare un presidio all'identità nazionale degli Stati membri, specificativo del principio generale<sup>35</sup> espresso dall'art. 4.2. TUE<sup>36</sup>. Ciò è quanto, del resto, riconosce la Corte di Giustizia nel caso qui preso in esame, dopo aver sostituito il parametro normativo originariamente evocato dal rimettente, ricollocando più opportunamente la controversia nel raggio operativo della libertà di stabilimento (art. 49 TFUE)<sup>37</sup>. Sicché, in definitiva, il vero *punctum pruriens* riposa nell'interazione (o, come pure si è detto, del "combinato disposto"<sup>38</sup>) tra gli artt. 17.1 e 49 TFUE. A dispetto della formale bipartizione delle questioni pregiudiziali formulate dal Giudice del rinvio, è proprio nell'operatività della "clausola di salvezza" del trattamento nazionale (*status*) del fenomeno religioso organizzato, oggi definitivamente ricalibrata rispetto alle sue opzioni ermeneutiche più risalenti, che risiede la chiave di lettura dell'intera controversia<sup>39</sup>.

---

<sup>35</sup> Per una ricognizione dogmatica della categoria dei principi generali del diritto, si rimanda alle riflessioni di N. BOBBIO, (voce) *Principi generali di diritto*, *Noviss. dig. it.*, Vol. XIII, Torino, 1966. Cfr. anche, più di recente, G. ALPA, *I principi generali*, 3<sup>a</sup> ed., in G. IUDICA E P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato* Milano, 2023. Con specifica attenzione ai principi generali dell'Unione europea, vedasi invece K. LENAERTS, J.A. GUTIÉRREZ-FONS, *The Role of General Principles of EU Law*, in AA.VV., *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Oxford, 2011, p. 180 ss.

<sup>36</sup> È un'acquisizione condivisa il fatto che l'art. 17 TFUE costituisce specificazione dell'art. 4.2 TUE "in relazione a un peculiare ambito materiale di esperienza" (A. LICASTRO, A. RUGGERI, *Diritto concordatario*, cit., p. 28, nt. 81).

<sup>37</sup> Nelle parole di CGUE, Sez. III, 2 febbraio 2023, C-372/21, cit., § 26, "[o]ccorre ricordare, in via preliminare, che la scuola per la quale la Chiesa avventista tedesca richiede una sovvenzione si trova in Austria ed è gestita da un'associazione registrata in tale Stato membro, che assicura una presenza stabile e continuativa nel territorio di quest'ultimo. Pertanto, una situazione di questo tipo rientra nella libertà di stabilimento, garantita dall'articolo 49 TFUE, e non nella libera prestazione di servizi garantita dall'articolo 56 TFUE".

<sup>38</sup> CGUE, Sez. III, 2 febbraio 2023, C-372/21, cit., § 27.

<sup>39</sup> Sostanzialmente conforme A. LICASTRO, *La salvaguardia dello «status» nazionale delle confessioni religiose alla prova del principio eurounitario della libertà di stabilimento*, in *Consulta online*, 16 maggio 2023, p. 375, il quale osserva che "(anche) nell'esame della seconda questione pregiudiziale non si poteva prescindere dal riservare un adeguato rilievo al principio sancito dall'articolo 17 TFUE".

3. *La complessa vicenda interpretativa del primo paragrafo dell'art. 17 TFUE: da argine assoluto alla competenza dell'Unione europea a canone espressivo di un interesse (anche eurounitario) suscettibile di un bilanciamento ragionevole e proporzionato*

Le difficoltà ermeneutiche che accompagnano l'applicazione del primo paragrafo dell'art. 17 TFUE riflettono la complessità della sua gestazione normativa<sup>40</sup>, nonché delle ragioni politico-istituzionali che motivarono il suo inserimento nel *corpus* dei Trattati. Com'è noto, l'ascrizione di quell'enunciato al piano del diritto primario dell'Unione costituisce un'acquisizione piuttosto recente, che risale alla stipula del Trattato di Lisbona. La clausola, invero, trova il proprio immediato antecedente nella Dichiarazione n. 11 allegata al Trattato di Amsterdam – quest'ultima destituita di cogenza normativa –, la cui introduzione intese rispondere a una duplice gamma di esigenze: da un lato, quelle manifestate dagli Stati membri, preoccupati di approntare un argine all'ingerenza che il diritto europeo minacciava di operare in un settore reputato espressione irrinunciabile della loro sovranità; dall'altro, quelle di alcune tra le principali confessioni religiose diffuse nel territorio europeo<sup>41</sup>, le quali, impiegando la loro vigorosa influenza lobbistica<sup>42</sup>, ambivano a preservare il trattamento di favore riservato alle proprie articolazioni soggettive, operanti all'interno dei singoli ordinamenti nazionali. In occasione della predisposizione del progetto per una Costituzione europea, le medesime rappresentanze confessionali divisarono di includere nell'articolato una previsione che assicurasse in maniera espressa il diritto di autodeterminazione in materia di insegnamento e di organizzazione delle Chiese e delle comunità religiose, nonché tutelasse le loro attività religiosamente motivate, con particolare riferimento all'esercizio del culto, alla carità, alla cultura e alla cura pastorale<sup>43</sup>.

Il naufragio del progetto costituente europeo comportò l'abbandono del proposito di introdurre, in seno ai Trattati, un innesto di così ampio respiro. L'avvertita "inadeguatezza"<sup>44</sup> del presidio assicurato dalla Dichiarazione n. 11,

---

<sup>40</sup> Ne offre una ricostruzione esaustiva il lavoro di A. LICASTRO, *Unione europea e «status» delle confessioni religiose. Fra tutela dei diritti umani fondamentali e salvaguardia delle identità costituzionali*, Milano, 2014, p. 121 ss.

<sup>41</sup> Per un'analisi dettagliata della natura e delle attività di questi soggetti, si rimanda all'opera collettanea di A.G. CHIZZONITI (a cura di), *Chiese, associazioni, comunità religiose e organizzazioni non confessionali nell'Unione europea*, Milano, 2002.

<sup>42</sup> Sulla partecipazione delle organizzazioni religiose al fenomeno lobbistico che contraddistingue la *governance* dell'Unione europea, vedasi per tutti G. MACRI, *Europa, lobbying e fenomeno religioso. Il ruolo dei gruppi religiosi nella nuova Europa politica*, Torino, 2004.

<sup>43</sup> Per un esame della proposta, si rinvia a M. VENTURA, *L'articolo 17 TFUE come fondamento del diritto e della politica ecclesiastica dell'Unione europea*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2014/2, p. 295.

<sup>44</sup> Cfr. I.C. IBÁN, *Europa, diritto, religione*, Bologna, 2010, p. 157.

nondimeno, convinse gli Stati membri a elevare il contenuto di quella che era nata come una disposizione non precettiva al più elevato grado delle fonti dell'ordinamento sovranazionale, tenendo di conseguenza obbligate l'Unione e le sue Istituzioni a rispettare e non pregiudicare lo *status* nazionale assicurato alle forme organizzative in cui prende corpo il fenomeno religioso all'interno degli Stati membri (art. 17.1 TFUE). La novella ha comportato, giocoforza, che l'art. 17.1 TFUE assumesse una progressiva centralità nel sistema giuridico sovranazionale, nella misura in cui quest'ultimo intersechi, come sovente accade, la materia ecclesiasticistica. Complice l'opacità della scrittura normativa, tuttavia, l'individuazione del suo esatto significato ha a lungo affaticato gli interpreti, al punto che ancor oggi esso non appare del tutto chiaro, nell'insieme delle ricadute regolatorie che ne discendono. La varietà delle opzioni ermeneutiche che si sono avvicendate negli anni emerge dal lavoro di chi, in letteratura, ne ha meglio approfondito le sfaccettature<sup>45</sup>.

Al fine di comprendere il contenuto normativo dell'art. 17.1 non si può omettere di fare chiarezza sulle assonanze che esso rivela con due dei principi fondanti del sistema eurounitario, ai quali la clausola risulta con tutta evidenza interrelata<sup>46</sup>: ci si riferisce in primo luogo al principio di attribuzione delle competenze, espresso dagli artt. 4.1 e 5 TUE; in secondo luogo, al canone del rispetto dell'identità nazionale degli Stati membri, codificato dal secondo paragrafo dell'art. 4 TUE.

Com'è noto, in forza del principio di attribuzione, le Istituzioni eurounitarie possono operare soltanto nel tracciato definito dalle competenze di cui gli Stati le hanno investite, dal momento che “[q]ualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri” (art. 5.2 TFUE). Per quanto è qui d'interesse, è risaputo che nessuno spazio di azione è espressamente riservato all'Unione europea nella disciplina, in via diretta e immediata, del fattore religioso, il quale potrà essere attinto soltanto nell'eventualità (e nella misura) in cui i principi e le regole dell'Unione lo coinvolgano in via indiretta, nel perseguimento dei fini propri dell'ordinamento sovranazionale. Naturalmente, all'incompetenza eurounitaria in materia non può sottrarsi neppure il trattamento normativo (o, se si vuole, lo *status*) delle espressioni aggregative nelle quali il fattore religioso prende corpo, né, *a fortiori*, la disciplina dei rapporti e delle relazioni tra quelle e i singoli ordinamenti nazionali.

È proprio poggiando su questa (pacifica) constatazione che si innesta l'assunto, recepito infine nella giurisprudenza della stessa Corte di Giustizia, secondo cui

---

<sup>45</sup> Cfr. F. COLOMBO, *Interpreting Article 17 TFEU: New Openings towards a European Law and Religion System*, in *Stato Chiese plur. conf.*, 2020/1, in particolare p. 22 ss.

<sup>46</sup> Cfr., con specifica attenzione a questi legami, M. LUGATO, *L'Unione europea e le Chiese: l'art. 17 TFUE nella prospettiva del principio di attribuzione, del rispetto delle identità nazionali e della libertà religiosa*, in *Quad. dir. e pol. eccl.*, 2014/2, p. 312.

l'art. 17.1 TFUE esprimerebbe “la neutralità dell’Unione nei confronti dell’organizzazione, da parte degli Stati membri, dei loro rapporti [*rectius*, le loro relazioni] con le Chiese e le associazioni o comunità religiose”<sup>47</sup>. Si tratta di una forma di neutralità – si badi – che non riflette una specifica presa di posizione dell’Unione europea nei riguardi del fenomeno religioso, da intendersi quale manifestazione di un attributo intrinseco alla sua forma ordinamentale, ma nemmeno, *viceversa* come la professione di un suo disinteresse generalizzato nei confronti della materia (e *a fortiori* della tutela della libertà<sup>48</sup>) religiosa. La formula si atteggia invece, più precisamente, quale espressione significativa dell’“astensione” (tendenziale) che l’ordinamento sovranazionale si impegna a osservare nei riguardi di quella materia, derivante da una ricognizione del suo difetto di sovranità<sup>49</sup>.

La presa d’atto della neutralità del sistema sovranazionale nel campo religioso, così ridefinita, può oggi dirsi fermamente recepita nel diritto vivente dell’Unione europea. L’affermazione, dogmaticamente ineccepibile, coglie nel segno, ma un suo impiego disinvolto (e superficiale) rischia di prestare il fianco a una serie di criticità, che trovano peraltro una parziale eco anche in alcuni dei più recenti arresti della Corte di Giustizia. In primo luogo, va evidenziato che, qualora il significato normativo dell’art. 17.1 si esaurisse in una semplice riaffermazione dell’incompetenza comunitaria in materia di relazioni Stato-confessioni, si scontrerebbe il rischio di svuotare la disposizione “quasi del tutto di un qualsiasi contenuto capace di darle un senso ragionevole e non banalmente ovvio, oltreché privo di qualsiasi pratica rilevanza”<sup>50</sup>. Il rischio appare evidente, a

<sup>47</sup> Così nel caso *Egenberger* (CGUE, Grande Sez., 17 aprile 2018, C-414/16).

<sup>48</sup> Libertà che l’Unione, nel suo ambito di competenze (cfr. art. 51 CDFUE), si propone *viceversa* di tutelare a prescindere da quale sia l’interpretazione da accordare alla clausola di salvaguardia: cfr. C. HONORATI, *Art. 17 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai trattati dell’Unione europea*, Padova, 2014, p. 199. Occorre richiamare, a questo proposito, l’art. 10 CDFUE, il quale riconosce e garantisce a ogni persona la libertà di pensiero, coscienza e religione. Si tratta di una norma della quale la Corte di Giustizia ha postulato l’immediata applicabilità nelle controversie di diritto interno, anche previa eventuale disapplicazione della normativa nazionale: cfr., di recente, il caso *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e.a. e Altri c. Vlaamse Regering* (CGUE, Grande Sez., 17 dicembre 2020, C-336/19). Altro terreno di intersezione tra la normativa eurounitaria e la materia ecclesiasticistica è quella inerente al divieto di discriminazione (tra l’altro) in ragione della propria fede religiosa (artt. 19 TFUE e 21 CDFUE). Non si può fare a meno di richiamare, in tal senso, i noti casi *Samira Achbita, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. G4S Secure Solutions NV* (CGUE, Grande Sez., 14 marzo 2017, C-157/15); *Asma Bougnaoui, Association de défense des droits de l’homme (ADDH) c. Micropole SA, former Micropole Univers SA* (CGUE, Grande Sez., 14 marzo 2017, C-188/15); *IX c. WABE eV e MH Müller Handels GmbH c. MJ* (CGUE, Grande Sez., 15 luglio 2021, cause riunite C-804/18 e C-341/19).

<sup>49</sup> Si concorda, sul punto, con F. COLOMBO, *Interpreting Article 17 TFEU*, cit., pp. 19-20.

<sup>50</sup> A. LICASTRO, *Il rapporto di lavoro degli insegnanti di religione nelle scuole pubbliche italiane davanti alla Corte di giustizia dell’Unione europea*, in *Stato Chiese plur. conf.*, 2022/4, p. 84.

maggior ragione, al cospetto di quella variante interpretativa “minimalist[a]”<sup>51</sup>, anch’essa riscontrata nella recente giurisprudenza di Lussemburgo, che legge nell’art. 17.1 un’espressione del “principio dell’autonomia organizzativa delle comunità religiose”<sup>52</sup>, sottratta a sua volta (per la verità, in maniera incontrovertita) a qualsiasi forma di ingerenza delle Istituzioni sovranazionali.

Di qui inoltre l’equivoco, talora (e in un certo senso strumentalmente) coltivato dalle difese dei Governi intervenuti nell’ambito di alcune vertenze pregiudiziali, secondo cui la clausola di salvaguardia integrerebbe un argine assoluto non solo al dispiegarsi del diritto dell’Unione europea, ma financo all’intervento dell’Istituzione chiamata a interpretarlo, dacché essa porrebbe addirittura un limite ai suoi poteri di cognizione ogniqualvolta si verta in una fattispecie che impegni lo *status* nazionale delle chiese, associazioni e comunità religiose. Nella pratica, in certi casi, quest’opzione interpretativa ha indotto i Governi nazionali a opporre alla Corte di Giustizia una vera e propria eccezione processuale di incompetenza, cui essa ha pure dato riscontro, in due pronunciamenti recenti, dedicando alla questione un’apposita sezione della parte motiva, rubricata “[s]ulla competenza della Corte”<sup>53</sup>, salvo poi affermare, in concreto, la propria *potestas iudicandi*.

La problematica interpretativa, invece, acquista ben altro respiro laddove si apprezzi alla luce dei nessi di significato che possono tracciarsi tra l’art. 17.1 TFUE e l’art. 4.2. TUE, come una parte degli interpreti da tempo suggerisce. Infatti, qualora la clausola di salvaguardia dello *status* di chiese, associazioni e comunità religiose venga letta come una declinazione settoriale di un principio (generale) che impone un eguale rispetto dell’“identità nazionale” degli Stati membri, essa tende a dismettere le vesti di un limite assoluto alla competenza del diritto dell’Unione europea (e, parimenti, del potere di cognizione della sua Corte), per assumere piuttosto quelle di canone espressivo di un interesse proprio dello stesso ordinamento sovranazionale, riverbero dell’apparato di valori che ne descrive la struttura “costituzionale”<sup>54</sup>. In altri termini, come è stato osservato da un’autorevole dottrina, “[r]iguardata l’identità dell’Unione in prospettiva assiologicamente orientata, appare di tutta evidenza come la stessa risulti dall’insieme dei suoi principi fondamentali e non possa perciò esaurirsi e – si

---

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> In questo senso, la Corte nel caso *Jehovan Todistajat* (CGUE, Grande Sez., 10 luglio 2018, C-25/17, § 74).

<sup>53</sup> Così è avvenuto nei casi *Cresco Investigation GmbH c. Markus Achatzi* (CGUE, Grande Sez., 22 gennaio 2019, C-193/17, §§ 29 ss.) e *YT e altri c. Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca – MIUR* (CGUE, Sez II, 13 gennaio 2022, C-282/19, §§ 39 ss.).

<sup>54</sup> Sull’utilizzabilità dell’aggettivo “costituzionale” a proposito dei principi strutturali dell’Unione europea, a dispetto del fallimento del progetto di dotarla di un vero e proprio “trattato costituzionale”, cfr. in generale P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell’Unione europea*, 6<sup>a</sup> ed., Torino, 2022.

vorrebbe dire – immiserirsi nel solo richiamo al pur qualificante, imprescindibile, principio del primato”<sup>55</sup>, nella misura in cui la *vis* disapplicativa di quest’ultimo venga prestata, acriticamente, all’*enforcement* delle norme del mercato interno. Ciò significa che il rispetto dell’identità degli Stati membri (e così pure dello *status* che essi accordano al fenomeno religioso organizzato) costituisce espressione di un interesse fondamentale per la stessa Unione europea, di rango non subalterno, bensì equordinato, rispetto a quelli che sottendono le norme sovranazionali (*inter alia*) in materia di concorrenza e, più in generale, del mercato interno. Una conclusione differente scadrebbe invece nella conseguenza, tecnicamente fallace, di dare luogo “alla tirannica sopraffazione [di un interesse sull’altro], in contraddizione con la premessa teoricamente indiscussa secondo cui tutti i principi [e così, per riflesso, gli interessi che essi esprimono] sono *parimenti* fondamentali”<sup>56</sup>.

In definitiva, da ciò discende che nessuno degli interessi in conflitto – né quelli che presiedono al funzionamento del mercato interno, né il rispetto dell’identità nazionale degli Stati – cui pertiene, si ribadisce, lo *status* delle organizzazioni religiose – possa rivendicare una dignità poziore, suscettibile di tradursi in un’aprioristica “ordinazione gerarchica”<sup>57</sup>. Al contrario, occorre ricercare, in ogni caso, una composizione armonica di quegli interessi “per il tramite della tecnica usuale del bilanciamento”<sup>58</sup>, il cui esito dovrà valutarsi alla stregua dei canoni di stretta ragionevolezza e proporzionalità. Sebbene in ultima analisi esso sia rimesso al giudice nazionale, nella sua qualità di referente applicativo “diffuso” del diritto dell’Unione, si tratta di un bilanciamento cui la Corte di Giustizia è chiamata a fornire indispensabili criteri orientativi, esercitando la propria funzione di interprete istituzionale di quell’apparato normativo.

#### 4. I termini del bilanciamento e i loro criteri di composizione. La disciplina nazionale di riconoscimento degli enti esponenziali delle confessioni religiose e la sua sindacabilità (implicitamente ammessa) alla stregua delle norme del mercato interno dell’Unione europea

Ciò che si è detto finora corrisponde a quanto ha avuto modo di affermare la stessa Corte di Giustizia in quello che a tutt’oggi, tra i suoi pronunciamenti, ha ricostruito nella maniera più esaustiva la portata giuridica della clausola di cui all’art. 17.1 TFUE. In seno alla decisione pregiudiziale intervenuta nel caso

---

<sup>55</sup> A. LICASTRO, A. RUGGERI, *Diritto concordatario*, cit., p. 61.

<sup>56</sup> *Ivi*, p. 27 (corsivo nel testo).

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

*Egenberger*, il Giudice di Lussemburgo ha postulato infatti che, dinanzi a una fattispecie che involga il trattamento nazionale (*status*) del fenomeno religioso organizzato, occorra procedere a un “eventuale bilanciamento dei diversi interessi in gioco [tra i quali rientra a pieno titolo] il rispetto dello *status* delle Chiese sancito all’articolo 17 TFUE”<sup>59</sup>. Laddove tale interesse venga a collidere con posizioni di pari grado, la “clausola di salvaguardia” che quella disposizione esprime si qualifica specificazione di un principio generale del diritto dell’Unione, il quale impone che “nell’interpretare e applicare il diritto dell’Unione [lo *status* nazionale delle chiese, associazioni e comunità religiose] deve essere rispettato e non può essere pregiudicato”<sup>60</sup>, a patto che il suo bilanciamento con principi (o meglio, con i correlati interessi<sup>61</sup>) di pari rango restituisca un esito proporzionato.

Sennonché, tutto ciò assodato, all’interprete è richiesto ancora di superare due scogli teorici di non poco momento. Nell’economia dell’evocata ponderazione di interessi, occorre infatti chiarire, in primo luogo, quali siano l’esatta natura e la portata dei termini del conflitto; in secondo luogo, è necessario individuare quali criteri presiedano alla loro composizione. Ai fini della soluzione della prima problematica assume rilievo, segnatamente, l’annosa disputa intesa a individuare l’esatto significato del vocabolo *status* (delle chiese, associazioni e comunità religiose), nell’accezione che gli è propria laddove venga assunto quale oggetto del “rispetto” e del “non pregiudizio” che l’Unione si impegna a serbare (art. 17.1 TFUE) nell’esercizio delle competenze che le sono attribuite. La nozione giuridica di *status* sconta le aporie di una scrittura normativa indeterminata, al punto che la latitudine del significante parrebbe essere rimessa – nel difetto, sul punto, di una presa di posizione puntuale della Corte di Giustizia – a opzioni ermeneutiche fluide e irrimediabilmente variabili. Ai nostri fini soccorre, tuttavia, la constatazione dell’esigenza di inserire l’art. 17.1 TFUE in un quadro normativo – quello del diritto europeo di rango primario – che reclama un equi-

---

<sup>59</sup>CGUE, Grande Sez., 17 aprile 2018, C-414/16, cit., § 81. Sul tema del bilanciamento tra principi (e interessi) equiordinati alla luce della sentenza *Egenberger*, cfr. F. CROCI, *Interazioni tra principi (e tra fonti) nel diritto dell’Unione europea: la sentenza Egenberger e i successivi sviluppi*, in *Stato Chiese plur. conf.*, 2019/3, p. 86 ss.

<sup>60</sup>Cfr. *Conclusioni* Avvocato Generale, § 33, nel procedimento di cui alla sentenza CGUE, Grande Sez., 27 giugno 2017, C-74/16.

<sup>61</sup>La tecnica del bilanciamento può certamente essere definita quale uno strumento di risoluzione delle antinomie tra principi che si trovano a confliggere “in concreto” (su cui R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, in A. CICU, F. MESSINEO, L. MENGONI (a cura di) *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, I, t. 1, Milano, 1998, p. 228 ss.), ma ciò purché si chiarisca che tali principi “entrano nel giudizio [...] in via riflessa o mediata” (A. MORRONE, *Il bilanciamento nello stato costituzionale. Teoria e prassi delle tecniche di giudizio nei conflitti tra diritti e interessi costituzionali*, Torino, 2014, p. 15), siccome l’oggetto della ponderazione va ricercato più propriamente negli interessi che essi sottendono.

librio armonico e del quale, come s'è argomentato *supra*, la “clausola di salvaguardia” costituisce componente impreteribile.

Per limitarsi a una breve rassegna delle principali posizioni espresse in letteratura, basterà qui illustrare come, ad avviso di taluno, l'art. 17.1 TFUE abbraccerebbe l'intera disciplina nazionale del fenomeno religioso, almeno laddove esso venga contemplato nella sue manifestazioni plurisoggettive organizzate<sup>62</sup>; secondo altri esso si riferirebbe soltanto alla dimensione istituzionale di quel fenomeno<sup>63</sup>, la quale verrebbe attinta soltanto laddove le confessioni religiose si strutturino nella veste di ordinamenti giuridici (indipendenti e sovrani in un ordine loro esclusivo); altri, ancora, valorizzando il nesso tra identità nazionale (art. 4.2 TUE) e *status*, hanno fatto richiamo all'insieme di principi che caratterizzano la forma di Stato degli ordinamenti interni per quanto concerne la materia religiosa<sup>64</sup>; altri studiosi, infine, hanno ipotizzato che una definizione dovrebbe dedursi dalla natura delle fonti (nazionali) prese in esame, di talché il perimetro dello *status* delle confessioni religiose potrebbe essere ricavato soltanto da norme “specifiche”, quali quelle che siano il frutto di una previa negoziazione assieme alle loro rappresentanze<sup>65</sup>.

Alla luce di un simile quadro di incertezza, si è indotti a concordare con coloro che, in dottrina, hanno evidenziato i limiti di un'indagine che pretenda di individuare i confini di quella nozione prendendo le mosse da una singola (e conseguentemente ristretta) prospettiva nazionale<sup>66</sup>, dal momento che la sua portata non potrebbe comprendersi se non alla luce del diritto europeo e delle categorie giuridiche che gli sono proprie. In questa prospettiva, la medesima dottrina suggerisce di abbandonare un approccio esegetico “unidirezionale”<sup>67</sup>, privilegiando piuttosto una lettura sistematica, intesa a valorizzare alcune traiettorie di significato ricorrenti tra i paragrafi primo e terzo dell'art. 17 TFUE. In particolare, si è posto l'accento sul richiamo che il terzo paragrafo rivolge al

---

<sup>62</sup> In altri termini, si includerebbero “tutte le regolamentazioni aventi valore di legge ordinaria nei singoli paesi, sulle quali si basano i diritti delle comunità religiose” (così, con un accento critico, R. PUZA, *Effetti dell'ordinamento comunitario sullo status delle confessioni religiose nei paesi dell'Unione europea*, in L. DE GREGORIO (a cura di), *Le Confessioni religiose nel diritto dell'Unione europea*, Bologna, 2012, p. 51.

<sup>63</sup> In questo senso, I.C. IBÁN, *Europa, diritto, religione*, cit., p. 266.

<sup>64</sup> M. TOSCANO, *La decisione del Mediatore europeo del 25 gennaio 2013: un passo avanti verso un'applicazione efficace dell'art. 17 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea?*, in *Stato Chiese plur. conf.*, 2014/5, p. 18.

<sup>65</sup> Di una “dimensione relazionale in senso strettamente giuridico eventualmente pattuita, concordata, tra le istituzioni statali e i gruppi religiosi” ha parlato S. MONTESANO, *Brevi riflessioni sull'art. 17 TFUE e sul progetto di Direttiva del Consiglio recante disposizioni in materia di divieto di discriminazione*, in *Stato Chiese plur. conf.*, 2015/18, p. 16 (corsivo nel testo).

<sup>66</sup> Cfr. F. COLOMBO, *Interpreting Article 17 TFEU*, cit., p. 8.

<sup>67</sup> V. *ivi*, p. 24.

“contributo specifico” delle chiese, associazioni e organizzazioni religiose, nella prospettiva del loro “dialogo” con le Istituzioni dell’Unione, per ipotizzare che lo *status* menzionato dal primo paragrafo dell’articolo si porrebbe a sua volta a presidio dei profili della disciplina nazionale che involgono “profili specificamente religiosi, in particolare quelli che sarebbe irragionevole (in considerazione della loro specificità, non solo da un punto di vista soggettivo, ma, prima di tutto, da un punto di vista oggettivo) rimettere alla disciplina ordinaria [di diritto comune]”<sup>68</sup>. In questo modo, la giustificazione del trattamento differenziato da riservare agli enti religiosi verrebbe a essere ricercata nelle caratteristiche peculiari di ciascuna confessione (e per riflesso degli enti personificati che ne sono emanazione), laddove a quelle venga attribuito rilievo giuridico all’interno degli ordinamenti nazionali. Si tratta di un’interpretazione – occorre evidenziare *en passant* – che ha il pregio di rivelare significative assonanze con la disciplina concordataria italiana in materia di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti, la quale assoggetta le loro “attività diverse” da quelle di religione o di culto (art. 16, lett. b)), l. n. 222/1985) “alle leggi dello Stato concernenti tali attività e al regime tributario previsto per le medesime”, purché ciò avvenga “nel [ragionevole] rispetto della struttura e della finalità di tali enti” (art. 5.3, comma 2, l. n. 121/1985).

L’asserto coglie nel segno, nella misura in cui riconduce la *ratio* della clausola di salvaguardia delle espressioni plurisoggettive e organizzate del fenomeno religioso all’esigenza (che, come s’è visto, risponde a un interesse anche europeo, *ex art. 17.1 TFUE*) di assicurare il pieno rispetto e il non pregiudizio del trattamento, ragionevolmente differenziato, che venga loro accordato all’interno degli ordinamenti nazionali. L’equazione *status*-tutela della specificità confessionali, tuttavia, pare abbracciare solo una parte del problema, non riuscendo a esaurirlo. Categoria tipicamente italiana, ove allude, nella sua accezione più tecnica, all’oggetto dei *rapporti* disciplinati dalla normativa pattizia *ex artt. 7, comma 2, e 8, comma 3, Cost.*<sup>69</sup>, il concetto di “specificità confessionale” è invece deprivato di un’analogia pregnanza laddove venga calato nelle maglie del diritto eurounitario. Né il concetto di “specificità” pare poter essere valorizzato, ai nostri fini, sotto il differente angolo di osservazione della natura delle fonti chiamate a regolare il fenomeno religioso organizzato all’interno degli Stati membri. Va da sé, infatti, che il trattamento giuridico delle confessioni religiose non è affidato in tutti gli

---

<sup>68</sup> *Ivi*, pp. 25-26 (traduzione mia).

<sup>69</sup> Vedasi, per tutte, Corte cost. n. 346/2002, la quale postula che la disciplina pattizia sia “lo strumento previsto dalla Costituzione per la regolazione dei rapporti delle confessioni religiose con lo Stato per gli aspetti che si collegano alle specificità delle singole confessioni o che richiedono deroghe al diritto comune”. In questo modo, il diritto pattizio è funzionalizzato alla tutela di “legittime esigenze identitarie” (J. PASQUALI CERIOLO, *Interpretazione assiologica, principio di bilateralità pattizia e (in)eguale libertà di accedere alle intese ex art. 8, terzo comma, Cost., in Stato Chiesa plur. conf.*, 2016/26, p. 7).

Stati dell'Unione a una regolamentazione previamente concordata con le relative rappresentanze, né tantomeno a una regolamentazione organica ed esaustiva, dal momento che la relativa disciplina appare piuttosto “sommersa”<sup>70</sup> in una pluralità di fonti caratterizzate da un fenomeno di intensa “de-formazione e proliferazione”<sup>71</sup>. Si rileva, al contrario, che il diritto nazionale richiamato dall'art. 17 TFUE non è sempre e ovunque suscettibile di essere ridotto a “un *corpus* organico e ‘speciale’ di regole e principi – per tipologia delle fonti giuridiche di produzione o per i contenuti delle norme costitutive (soltanto in alcuni casi rivestite di carattere tipicamente derogatorio) – ma circoscrivibile sulla base del suo particolare (e [secondo quest'altra accezione] ‘specifico’) campo materiale di applicazione”<sup>72</sup>. Sono semmai la trasversalità della materia religiosa e la parcelizzazione, talora esasperata, che ne caratterizza la disciplina a motivare l'esigenza di una clausola di salvaguardia, intesa a rispettare e non pregiudicare le differenze di trattamento che a quel fenomeno vengano accordate, da vagliarsi alla stregua del canone generale di ragionevolezza.

Ciò al cospetto del quale deve confrontarsi la neutralità del diritto europeo, pertanto, non sono soltanto le specificità confessionali – eventualmente fatte oggetto di *rapporti* tra gli Stati e le confessioni, regolati in forma interpotestativa –, bensì, in modo più generale, lo *status* nazionale di quelle Chiese, associazioni o comunità religiose, quale che sia il tipo di fonte cui ne venga affidata la disciplina. Si tratta di un'espressione di respiro generale che si apre ad abbracciare il trattamento giuridico di questi soggetti, inteso nel suo complesso. Difficilmente potrebbe negarsi, del resto – e così tornando al caso giudiziario da cui ha preso le mosse questa riflessione –, che sia da ricondurre proprio alla nozione di *status* una disciplina nazionale (generale e dunque “a-specifica”) di riconoscimento della personalità giuridica degli enti esponenziali delle confessioni religiose. Tale riconoscimento parrebbe afferire, anzi, proprio al cuore di quella nozione, nel momento in cui esso venga ascritto a pre-condizione selettiva di un trattamento giuridico di favore, quale è quello di cui si discute nel caso di specie. Tale disciplina appartiene a un'area di interessi e contenuti rispetto alla quale l'Unione europea si professa strutturalmente neutrale, al punto che non solo le è impedito di imporre – come opportunamente chiarisce la stessa Corte di Giustizia – “a uno Stato membro di riconoscere lo *status* di cui beneficiano dette Chiese, associazioni o comunità religiose in forza del diritto di altri Stati membri”<sup>73</sup>, ma in ogni caso – come deduce l'Avvocato Generale nelle sue conclusioni – “gli Stati

---

<sup>70</sup> Di un “diritto ecclesiastico sommerso” ha parlato, per la prima volta, da E.G. VITALI, *Relazione di sintesi*, in R. BOTTA, *Interessi religiosi e legislazione regionale*, Milano, 1994, p. 155.

<sup>71</sup> Il richiamo va a G. CASUSCELLI, *Diritto ecclesiastico e attuazione costituzionale tra de-formazione e proliferazione delle fonti*, in *Stato Chiese plur. conf.*, luglio 2010.

<sup>72</sup> A. LICASTRO, *Unione europea e «status»*, cit., p. 198.

<sup>73</sup> CGUE, Sez. III, 2 febbraio 2023, C-372/21, cit., § 41.

membri devono disporre di un ampio margine di manovra per quanto riguarda le norme relative al riconoscimento delle comunità religiose e al rapporto che intendono stabilire con esse”<sup>74</sup>. Ciò non toglie, tuttavia, che allorché un simile regime determini un potenziale *vulnus* dell’applicazione delle norme eurounitarie, la Corte possa (anzi debba, alla stregua del suo diritto) interrogarsi sulla sua compatibilità sovranazionale.

Ecco allora che il *focus* dell’indagine dovrà preferibilmente spostarsi dalla delimitazione – sterile, per le ragioni anzidette – dei termini del bilanciamento, per approcciare quella – più feconda – dei criteri che attendono alla sua soluzione. A questi fini, il compito dell’interprete risulta in un certo senso agevolato laddove sia già lo stesso diritto sovranazionale a indicare dei criteri di coordinamento tra gli interessi in gioco, sicché in questi casi sarà sua cura tenere nel debito conto “l’equilibrio stabilito tra tali interessi dal legislatore dell’Unione”<sup>75</sup>. Previsioni di questo tipo non sono infatti del tutto ignote al diritto derivato. Basti pensare all’art. 4.2 della direttiva 2000/78/CE, che consente, nel rispetto di particolari condizioni, di sottrarre le organizzazioni di tendenza – e nel novero di queste, “le chiese” – al rigore della normativa antidiscriminatoria in materia lavoristica. Ciò alla luce del considerando 24, il quale richiama la (rilevante *ratione temporis*) dichiarazione n. 11 annessa al Trattato di Amsterdam. Si consideri, inoltre, la materia della protezione dei dati personali. Ivi, il così detto GDPR, reca un riferimento espresso all’art. 17 TFUE nel suo considerando 165, mentre all’art. 91 prevede una normativa differenziata per le “chiese e associazioni o comunità religiose [che] applichino, al momento dell’entrata in vigore del [...] regolamento, *corpus* completi di norme a tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento”, chiarendo a ogni modo che “tali *corpus* possono continuare ad applicarsi purché siano resi conformi al presente regolamento”. Entrambe le normative prospettano, all’evidenza, un confronto tra interessi di pari grado, cui il legislatore eurounitario si premura di fornire preventivamente dei criteri di ponderazione.

Negli altri casi, in mancanza di una puntuale disciplina di diritto derivato, l’interprete dovrà farsi carico invece di ricercare criteri di coordinamento emergenti direttamente dai Trattati. Come s’è anticipato, ciò è proprio quanto avvenuto nell’occasione di specie, ove la Corte di Giustizia ha ricercato la soluzione della questione sottoposta nella lettura in combinato disposto degli artt. 17 e 49 TFUE. Ebbene, nel caso che qui ci occupa, il Giudice di Lussemburgo ha ritenuto di poter “salvare” la normativa nazionale, argomentandone la compatibilità eurounitaria attraverso una motivazione logicamente consequenziale che lo conduce ad apprezzarne, nell’ordine, la rispondenza a una “ragione imperati-

---

<sup>74</sup> Così l’Avvocato Generale nelle sue *Conclusioni* nel caso di cui CGUE, Sez. III, 2 febbraio 2023, C-372/21, § 82.

<sup>75</sup> CGUE, Grande Sez., 17 aprile 2018, C-414/16, cit., § 81.