



# diritto & religioni

**Semestrale**  
**Anno XIII - n. 1-2018**  
**gennaio-giugno**

ISSN 1970-5301

**25**

 **LUIGI  
PELLEGRINI  
EDITORE**

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno XII - n. 2-2017  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttori*  
Mario Tedeschi - Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. A. Bonnet, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, M. C. Folliero (†), A. Fuccillo, M. Jasonni, G. J. Kaczyński, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, L. Musselli (†), R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

SEZIONI

*Antropologia culturale*  
*Diritto canonico*  
*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*  
*Sociologia delle religioni e teologia*  
*Storia delle istituzioni religiose*

DIRETTORI SCIENTIFICI

M. Minicuci  
A. Bettetini, G. Lo Castro  
M. d'Arienzo, V. Fronzoni,  
A. Vincenzo  
M. Jasonni, L. Musselli (†)  
G.J. Kaczyński, M. Pascali  
R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

SETTORI RESPONSABILI

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*  
*Giurisprudenza e legislazione canonica*  
*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale*  
*e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*  
*Giurisprudenza e legislazione penale*  
*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

G. Bianco, R. Rolli  
M. Ferrante, P. Stefanì  
L. Barbieri, Raffaele Santoro,  
Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato  
S. Testa Bappenheim  
V. Maiello  
A. Guarino, F. Vecchi

**Parte III**

SETTORI

*Lecture, recensioni, schede,*  
*segnalazioni bibliografiche*

RESPONSABILI

M. Tedeschi

## Comitato dei referees

Prof. Andrea Bettetini - Prof.ssa Geraldina Boni - Prof. Salvatore Bordonali - Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti - Prof. Orazio Condorelli - Prof. Pierluigi Consorti - Prof. Raffaele Coppola - Prof. Giuseppe D'Angelo - Prof. Pasquale De Sena - Prof. Saverio Di Bella - Prof. Francesco Di Donato - Prof. Olivier Echappè - Prof. Nicola Fiorita - Prof. Antonio Fuccillo - Prof. Chiara Ghedini - Prof. Federico Aznar Gil - Prof. Ivàn Ibàn - Prof. Pietro Lo Iacono - Prof. Dario Luongo - Prof. Agustin Motilla - Prof. Vincenzo Pacillo - Prof. Salvatore Prisco - Prof. Francesco Rossi - Prof. Annamaria Salomone - Prof. Patrick Valdrini - Prof. Gian Battista Varnier - Prof. Carmela Ventrella - Prof. Marco Ventura - Prof. Ilaria Zuanazzi.

## Presentazione

La sezione di Giurisprudenza e legislazione costituzionale e comunitaria di questo numero raccoglie una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea, quattro della Corte EDU e due della Corte costituzionale.

Con sentenza del 27 giugno 2017, la Grande Camera della Corte di Giustizia si è pronunciata in ordine alla domanda pregiudiziale proposta da un giudice spagnolo ed avente ad oggetto un'esenzione fiscale, della quale una congregazione appartenente alla Chiesa cattolica chiedeva di beneficiare, per la realizzazione di opere in un immobile destinato all'esercizio di attività prive di finalità strettamente religiosa. La pronuncia assume particolare rilievo, in quanto offre alla Corte lo spunto per richiamare taluni principi fondamentali della sua giurisprudenza in materia di ricevibilità della domanda e, nel merito, sulle nozioni di aiuti di stato, di impresa, di attività economica, di uso esclusivo di un immobile per questo tipo di finalità, di vantaggio economico selettivo. Con particolare riguardo alla nozione di aiuto di Stato, la Corte ha precisato che questo si configura allorché il vantaggio, per un verso, è concesso direttamente o indirettamente mediante risorse statali e, dall'altro, è imputabile allo Stato. Ai fini dell'applicazione del divieto di cui all'art. 107, paragrafo 1 TFUE, poi, essa ha stabilito che «*non deve dimostrarsi una reale incidenza dell'aiuto di cui trattasi sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, bensì occorre solo verificare se detto aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza*». La verifica di tali circostanze, tutte essenzialmente fattuali, è affidata al giudice del rinvio.

Nella sentenza 15 giugno 2017, ric. n. 58088/08, *Metodiev e altri contro Bulgaria*, la Corte EDU (Quinta sezione) ha dichiarato che il diniego opposto ad un'istanza di registrazione di un'associazione religiosa a causa dell'assenza di una precisa indicazione delle credenze e dei rituali professati integri una violazione degli artt. 9 e 11 della CEDU. In particolare, pur ammettendo che l'ingerenza dello Stato sia ammessa dalla legislazione bulgara sui culti, che tende a distinguere le differenti sette e ad evitare confronti tra le varie comunità religiose, la Corte EDU ha ritenuto che il rifiuto di registrazione per la mancanza delle indicazioni sopra richiamate (riti e credenze degli associati) non rientri nelle misure necessarie in una società democratica per giustificare gli obiettivi evocati dal Governo.

Nella sentenza 5 dicembre 2017, ric. n. 57792/15 *Hamidović contro Bosnia Erzegovina*, la stessa Corte EDU ha ritenuto che la condanna per oltraggio ad un Tribunale locale di un soggetto che si era rifiutato di togliere lo zucchetto, simbolo religioso, in occasione dello svolgimento di una testimonianza sia prospettabile quale **violazione del diritto di libera manifestazione del proprio credo religioso**, garantito dall'art. 9 CEDU. La Corte ammette che questa libertà possa subire delle restrizioni, previste, peraltro, da taluni Stati membri, tra cui la stessa Bosnia Erzegovina, in ossequio all'ampia discrezionalità riconosciuta, in materia, ai singoli ordinamenti. Essa stessa ricorda il proprio indirizzo inteso a considerare, in linea di massima, legittimo il divieto di indossare simboli religiosi nei luoghi di lavoro, stante l'obbligo di neutralità per le persone che svolgono pubbliche funzioni. Nel caso specifico, però, i giudici di Strasburgo hanno reputato **oltrepassati i margini di apprezzamento** consentiti alle autorità statali, che avevano imposto un limite ad un cittadino agente come "privato" durante lo svolgimento di una semplice deposizione in Tribunale e senza porre in essere

alcun gesto volto ad intralciare il processo. Su queste premesse, neppure il generico richiamo alla centralità della tutela della laicità nello Stato bosniaco appare, di per sé, sufficiente a giustificare la sproporzione della limitazione imposta.

Nella sentenza 12 ottobre 2017, ric. n. 75604/11, *Adyan e altri contro Armenia* i ricorrenti contestavano la condanna a due anni e mezzo di reclusione per aver rifiutato di svolgere sia il servizio di leva militare, sia il servizio civile, sostenendo, in particolare, che il servizio civile armeno, sebbene contemplato dalla normativa statale come alternativa per gli obiettori di coscienza, avrebbe avuto natura sostanzialmente militare, in quanto sottoposto a supervisione e controllo militare. Per questa ragioni, essi hanno ravvisato in questa condanna un'interferenza non necessaria nell'esercizio del diritto fondamentale garantito dall'art. 9 CEDU. La Corte ha accolto tali doglianze, rammentando che, secondo una giurisprudenza ormai consolidata, un sistema giuridico che prevede la leva militare obbligatoria può considerarsi compatibile con il quadro delle garanzie convenzionali soltanto ove preveda un'alternativa per gli obiettori di coscienza e che tale alternativa deve potersi considerare genuinamente civile. Tratto, quest'ultimo, carente nel caso del servizio civile armeno, sottoposto ad uno stretto controllo militare e caratterizzato da una durata una volta e mezzo superiore a quella del servizio di leva militare. In considerazione di questi elementi, la Corte ha ritenuto che le autorità armene avessero posto in essere una interferenza non necessaria nel diritto fondamentale alla libertà religiosa dei ricorrenti.

Nella sentenza 27 Febbraio 2018, ric. n. 66490/09, *Mockutė contro Lituania*, i giudici di Strasburgo hanno ritenuto leso l'art. 9 CEDU in un caso di ricovero forzato di una persona affetta da disturbi mentali, trattenuta illegalmente con l'obiettivo di "correggerne" le convinzioni e pratiche religiose. Essi hanno considerato violato, altresì, l'art. 8 della Convenzione, che inibisce ai medici, e alla struttura ospedaliera in genere, di divulgare informazioni personali sulla salute del paziente, nonché dati sensibili riferiti ad aspetti della sua vita sessuale e della sua integrità morale. Nel caso di specie, invece, la Corte ha rilevato che l'ospedale aveva condiviso illegalmente questo tipo di informazioni.

Nella sentenza 18 dicembre 2017, n. 272, la Corte costituzionale italiana ha rigettato la q.l.c., sollevata dalla Corte d'appello di Milano ed avente ad oggetto l'art. 263 c.c., in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della CEDU, nella parte in cui non prevede che l'impugnazione del riconoscimento del figlio minore per difetto di veridicità possa essere accolta solo quando sia rispondente all'interesse dello stesso.

Offrendo una interpretazione sistematica ed evolutiva dell'art. 263 c.c., la Consulta ha richiamato le consuete esigenze di bilanciamento tra istanze tutte meritevoli di tutela nel procedimento di impugnazione del riconoscimento di figlio naturale, bilanciamento di cui risulta primo artefice lo stesso giudice. La Corte precisa che «*pur dovendosi riconoscere un accentuato favore dell'ordinamento per la conformità dello status alla realtà della procreazione, va escluso che quello dell'accertamento della verità biologica e genetica dell'individuo costituisca un valore di rilevanza costituzionale assoluta, tale da sottrarsi a qualsiasi bilanciamento. Ed invero, l'attuale quadro normativo e ordinamentale, sia interno, sia internazionale, non impone, nelle azioni volte alla rimozione dello status filiationis, l'assoluta prevalenza di tale accertamento su tutti gli altri interessi coinvolti. [...]. Non si vede conseguentemente perché, davanti all'azione di cui all'art. 263 cod. civ., fatta salva quella proposta dallo stesso figlio, il giudice non debba valutare: se l'interesse a far valere la verità di chi la solleva prevalga su quello del minore; se tale azione sia davvero idonea a realizzarlo (come è*

nel caso dell'art. 264 cod. civ.); se l'interesse alla verità abbia anche natura pubblica (ad esempio perché relativa a pratiche vietate dalla legge, quale è la maternità surrogata, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane) ed imponga di tutelare l'interesse del minore nei limiti consentiti da tale verità». Lo stesso giudice delle leggi offre, peraltro, alcune indicazioni sostanziali in ordine alle modalità di realizzazione del suddetto bilanciamento, allorché osserva come «la regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare in questi casi debba tenere conto di variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso. Tra queste, oltre alla durata del rapporto instauratosi col minore e quindi alla condizione identitaria già da esso acquisita, non possono non assumere oggi particolare rilevanza, da un lato le modalità del concepimento e della gestazione e, dall'altro, la presenza di strumenti legali che consentano la costituzione di un legame giuridico col genitore contestato, che, pur diverso da quello derivante dal riconoscimento, quale è l'adozione in casi particolari, garantisca al minore una adeguata tutela. Si tratta, dunque, di una valutazione comparativa della quale, nel silenzio della legge, fa parte necessariamente la considerazione dell'elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale». L'esigenza di un rinnovato "dialogo tra le Corti" a presidio del superiore interesse del minore risulta così, ancora una volta, ribadito.

Nella sentenza n. 107 del 2018, infine, ancora la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità di una legge della regione Veneto che configurava come titolo preferenziale per l'iscrizione dei bambini al nido pubblico la residenza ininterrotta (o l'attività lavorativa, anche non continuativa) per quindici anni sul territorio regionale. La Consulta ha rilevato, in particolare, la violazione del principio di uguaglianza, poiché, in mancanza di qualsivoglia «ragionevole correlazione» tra la residenza prolungata in Veneto e le situazioni di bisogno o di disagio, la legge introduceva un criterio arbitrario per l'attribuzione del beneficio, nonché il contrasto con la funzione educativa e socio-assistenziale degli asili nido. Quanto al primo profilo, la Corte ha prospettato come risulti «ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri»; quanto al secondo, essa ha osservato che «la configurazione della residenza protratta come titolo di precedenza, anche rispetto alle famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale degli asili nido», servizio che «risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'articolo 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa». La censura dei giudici costituzionali si è appuntata, poi, sulla violazione della libertà di circolazione, garantita dai Trattati, libertà la cui portata è stata ricostruita anche alla luce degli indirizzi manifestati dalla Corte di giustizia UE in ordine ai requisiti per l'accesso alle prestazioni sociali erogate dagli Stati membri. Ciò ha consentito alla Consulta di rilevare, pure sotto questo diverso profilo, l'incoerenza dello scopo perseguito dalla norma impugnata e, comunque, il carattere sproporzionato della durata della residenza richiesta.

## **Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 27 giugno 2017, n. c-74/16**

**Spagna, Chiesa Cattolica, Accordo, Aiuti di Stato, Immobili della Chiesa cattolica, Congregazione delle Scuole Pie della Provincia Betania, Attività economica, Impresa, Esenzione, Imposta sulle costruzioni, concorrenza tra imprese.**

### *Abstract*

*Con la sentenza del 27 giugno 2017 la Corte di Giustizia si è pronunciata in merito alla domanda pregiudiziale proposta dalla Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania contro l'Ayuntamiento de Getafe. La Grande Camera ha stabilito che un'esenzione fiscale di cui beneficia una congregazione appartenente alla Chiesa cattolica, per la realizzazione di opere in un immobile destinato all'esercizio di attività prive di finalità strettamente religiosa, può ricadere sotto il divieto enunciato dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE se, e nella misura in cui, tali attività siano economiche, circostanza questa la cui verifica, però, è affidata al giudice del rinvio”.*

### *Contesto normativo*

*1) interpretazione dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE (Testo Unico Norme Fiscali Spagnole) (...)*

*3) Articolo IV dell'Accordo sulle questioni economiche, concluso tra lo Stato spagnolo e la Santa Sede il 3 gennaio 1979 che elenca i soggetti che hanno diritto a ricevere esenzioni dall'applicazione di norme fiscali (...)*

*5) L'ICIO imposta comunale stata istituita dalla Ley 39/1988 reguladora de las Haciendas Locales (legge 39/1988 recante disciplina della finanza degli enti locali), del 28 dicembre 1988 (BOE n. 313, del 30 dicembre 1988, pag. 36636) (...)*

*8) Decreto del Ministero delle Finanze spagnolo del 5 giugno 2001 (BOE n. 144, del 16 giugno 2001, pag. 21427) al punto 2 del medesimo dispositivo, dichiara che «la Santa Sede, la Conferenza episcopale, le diocesi, le parrocchie e altre circoscrizioni territoriali, gli Ordini e le Congregazioni religiose e gli Istituti di vita consacrata, nonché le relative province e case, beneficiano di un'esenzione totale e permanente dall'ICIO (...)*

*10) Un nuovo decreto EHA/2814/2009 modifica quello del 5 giugno 2001 stabilendo che solo gli immobili ad uso religioso godono di esenzione*

*12) il decreto del 15 ottobre 2009 è stato annullato da una sentenza in data 9 dicembre 2013 della Sezione per il contenzioso amministrativo della Audiencia Nacional (Corte centrale, Spagna). Tale annullamento è stato confermato da una sentenza del 19 novembre 2014 della Sezione per il contenzioso amministrativo del Tribunal Supremo (Corte suprema, Spagna), segnatamente a motivo del fatto che il decreto suddetto riduceva l'estensione dell'esenzione prevista dall'articolo IV, paragrafo 1, lettera B), dell'Accordo del 3 gennaio 1979*

*(...)*

*Procedimento principale e questione pregiudiziale*

14) Il 4 marzo 2011, la Congregazione delle Scuole Pie della Provincia di Betania, iscritta nel registro degli enti religiosi tenuto presso il Ministero della Giustizia spagnolo e che beneficia dell'Accordo del 3 gennaio 1979, ha chiesto un permesso per la trasformazione e l'ampliamento dell'edificio che ospita la sala per conferenze della scuola suddetta, destinata in particolare allo svolgimento di riunioni, corsi e conferenze. Il suddetto permesso è stato concesso il 28 aprile 2011, e la Congregazione ha versato a titolo di ICIO un importo di EUR 23 730,41.

15) Successivamente, la Congregazione ha proposto una domanda di rimborso di tale importo, ritenendo di essere esentata dal pagamento dell'imposta summenzionata in applicazione del decreto del 5 giugno 2001, che attua l'articolo IV, paragrafo 1, lettera B), dell'Accordo del 3 gennaio 1979.

16) Tale domanda è stata respinta con decisione in data 6 novembre 2013 dell'Órgano de Gestión Tributaria (Ufficio tributi) del Comune, avendo quest'ultimo ritenuto che l'esenzione suddetta non fosse applicabile, dato che veniva richiesta per un'attività della Chiesa cattolica priva di finalità religiosa.

17) La Congregazione impugna la decisione facendo valere che la somma versata a titolo dell'ICIO non era dovuta, dovendosi interpretare l'articolo IV, paragrafo 1, lettera B), dell'Accordo del 3 gennaio 1979 nel senso che esso la esenta dall'imposta in questione indipendentemente dalla destinazione del bene immobile costituente la base imponibile dell'imposta stessa.

18) Il Comune replica che, in applicazione del decreto del 15 ottobre 2009, l'esenzione dall'ICIO si applica unicamente agli immobili che sono esentati dall'imposta sui beni immobili a motivo della loro destinazione alle finalità religiose della Chiesa cattolica e (...) che detta esenzione potrebbe rivelarsi incompatibile con le disposizioni del diritto dell'Unione in materia di aiuti di Stato.

19) Il giudice del rinvio rileva che, invero, la questione della conformità al diritto dell'Unione dell'esenzione dall'ICIO di cui beneficia la Chiesa cattolica non è mai stata sollevata dinanzi ai giudici spagnoli (...)

20) Facendo altresì riferimento ai punti da 19 a 23 della sentenza del 9 ottobre 2014, Ministerio de Defensa e Navantia (C-522/13, EU:C:2014:2262), il giudice del rinvio si chiede se l'esenzione dall'ICIO di cui beneficia la Chiesa cattolica, anche quando la destinazione del bene immobile interessato da tale misura rientri nell'esercizio di un'attività economica da parte di quest'ultima, possa costituire un aiuto di Stato, ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

21) Sulla scorta di tali circostanze, lo Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 4 de Madrid (Tribunale amministrativo n. 4 di Madrid) ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«Se contrasti con l'articolo 107, paragrafo 1, TFUE l'esenzione dall'[ICIO] prevista a favore della Chiesa cattolica, in relazione alle costruzioni, agli impianti e alle opere realizzati in immobili destinati all'esercizio di attività economiche che non hanno una finalità strettamente religiosa».

***Sulla questione pregiudiziale***

(...)

***Sulla ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale***

(...)

24) Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, nell'ambito della cooperazione tra quest'ultima e i giudici nazionali istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta esclusivamente al giudice nazionale, cui è stata sottoposta la controversia e che deve



assumersi la responsabilità dell'emananda decisione giurisdizionale, valutare, alla luce delle particolari circostanze di ciascuna causa, sia la necessità di una pronuncia pregiudiziale per essere in grado di emettere la propria sentenza, sia la rilevanza delle questioni che sottopone alla Corte

25) Ne consegue che le questioni vertenti sul diritto dell'Unione sono assistite da una presunzione di rilevanza. Il rifiuto della Corte di pronunciarsi su una questione pregiudiziale sollevata da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti in modo manifesto che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto e di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 21 dicembre 2016, Vervloet e a., C-76/15, EU:C:2016:975, punto 57)

(...)

30) Date tali circostanze, non risulta in maniera manifesta che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta dal giudice del rinvio riguardi un problema ipotetico o non abbia alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale.

(...)

32) Infine, quanto alla descrizione del contesto fattuale, la decisione di rinvio contiene i dati sufficienti per comprendere tanto la questione pregiudiziale quanto la portata della stessa.

34) Ne consegue che la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile.

#### *Nel merito*

35) il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se un'esenzione fiscale, quale quella controversa nel procedimento principale, di cui beneficia una congregazione della Chiesa cattolica per opere realizzate in un immobile destinato all'esercizio di attività prive di finalità strettamente religiosa, possa ricadere sotto il divieto enunciato dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE.

36) In limine, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, nell'ambito della procedura di cooperazione tra i giudici nazionali e la Corte istituita dall'articolo 267 TFUE, spetta a quest'ultima fornire al giudice a quo una risposta utile che gli consenta di dirimere la controversia di cui è investito. In quest'ottica, la Corte è tenuta, se del caso, a riformulare le questioni ad essa sottoposte. Il fatto che un giudice nazionale abbia, sul piano formale, formulato una questione pregiudiziale facendo riferimento a talune disposizioni del diritto dell'Unione non osta a che la Corte fornisca a detto giudice tutti gli elementi di interpretazione che possono essere utili per la soluzione della causa di cui è investito, (sentenza del 15 ottobre 2015, Biovet, C-306/14, EU:C:2015:689, punto 17 e la giurisprudenza ivi citata).

Sulla nozione di «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

38) Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, la qualificazione come «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, esige (...) in primo luogo, che deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali. In secondo luogo, tale intervento deve essere idoneo a incidere sugli scambi tra gli Stati membri. In terzo luogo, esso deve concedere un vantaggio selettivo al suo beneficiario. In quarto luogo, esso deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza

(...)

40) nel caso di specie, occorre esaminare, in primo luogo, se la Congregazione possa essere qualificata come «impresa», ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

41) Secondo una consolidata giurisprudenza della Corte, la nozione di «impresa»

comprende, nel contesto del diritto dell'Unione in materia di concorrenza, qualsiasi entità che eserciti un'attività economica, a prescindere dallo *status* giuridico di tale entità e dalle sue modalità di finanziamento

(...)

43) Inoltre, laddove l'attività in questione possa essere qualificata come «economica», la circostanza che essa sia esercitata da una comunità religiosa non impedisce l'applicazione delle norme del Trattato, tra cui quelle che disciplinano il diritto della concorrenza

(...)

45) Costituisce un'attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato mercato

46) La circostanza che l'offerta di beni o di servizi sia fatta senza scopo di lucro non osta a che l'entità che effettua tali operazioni sul mercato debba essere considerata come un'impresa, poiché tale offerta si pone in concorrenza con quella di altri operatori che perseguono uno scopo di lucro

(...)

48) Alla luce di tali premesse, occorre considerare che i corsi impartiti da istituti di insegnamento finanziati, essenzialmente, mediante fondi privati non provenienti dal prestatore dei servizi stesso costituiscono servizi, posto che, infatti, lo scopo perseguito

(...)

52) Nel caso di specie, è pacifico che la Congregazione esercita tre tipi di attività in seno alla scuola «La Inmaculada», vale a dire attività strettamente religiose, un insegnamento sovvenzionato dallo Stato spagnolo e un insegnamento libero, senza contributo finanziario di tale Stato membro. Inoltre, tale entità fornisce servizi complementari di ristorazione e di trasporto ai propri studenti

(...)

54) In tale contesto, ai fini dell'applicabilità del divieto dettato dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE all'esenzione di cui sopra, spetta al giudice del rinvio stabilire se e, eventualmente, quali tra le attività pedagogiche esercitate dalla Congregazione presentino carattere economico o meno.

(...)

59) Qualora il giudice del rinvio, al termine di tale verifica, dovesse giudicare che le attività di insegnamento della Congregazione non sovvenzionate dallo Stato spagnolo costituiscono un'«attività economica», sarebbe ulteriormente tenuto ad accertare se la sala per conferenze della scuola «La Inmaculada» viene dedicata a un uso rientrante esclusivamente nell'una o nell'altra delle suddette attività di insegnamento, oppure a un uso misto.

60) Infatti, se il suo uso fosse riservato alle sole attività di insegnamento sovvenzionate dallo Stato spagnolo l'esenzione fiscale controversa nel procedimento principale non potrebbe ricadere sotto il divieto enunciato dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE

(...)

#### *Sulla nozione di «vantaggio economico selettivo»*

65) Per quanto riguarda la questione se l'esenzione fiscale in discussione nel procedimento principale debba essere interpretata nel senso che essa conferisce un vantaggio al suo beneficiario, occorre ricordare che, secondo una costante giurisprudenza della Corte, sono considerati aiuti di Stato gli interventi che, sotto qualsiasi forma, sono atti a favorire direttamente o indirettamente determinate imprese, o che devono essere considerati come un vantaggio economico che l'impresa beneficiaria non avrebbe

ottenuto in condizioni di mercato normali (sentenza del 9 ottobre 2014, Ministero de Defensa e Navantia, C-522/13, EU:C:2014:2262, punto 21).

(...)

68) Di conseguenza, risulta che una siffatta esenzione fiscale conferirebbe un vantaggio economico alla Congregazione.

69) Inoltre, risulta dal decreto del 5 giugno 2001 che la Santa sede, la Conferenza episcopale, le diocesi, le parrocchie ed altre circoscrizioni territoriali, le congregazioni e gli ordini religiosi e gli istituti di vita consacrata, nonché le relative province e case, beneficiano di un'esenzione totale e permanente dall'ICIO.

(...)

Sulla nozione di «aiuto concesso dallo Stato, ovvero mediante risorse statali»

74) Perché determinati vantaggi possano essere qualificati come aiuti ai sensi dell'articolo 107, paragrafo 1, TFUE, essi devono, da un lato, essere concessi direttamente o indirettamente mediante risorse statali e, dall'altro, essere imputabili allo Stato (sentenza del 19 dicembre 2013, Association Vent De Colère! e a., C-262/12, EU:C:2013:851, punto 16).

(...)

*Sulle nozioni di aiuti che «incidono sugli scambi tra Stati membri» e che «falsano o minacciano di falsare la concorrenza»*

78) Per quanto riguarda le condizioni relative all'incidenza di un vantaggio economico sugli scambi tra gli Stati membri e alla distorsione della concorrenza che esso può determinare, si deve ricordare che, ai fini della qualificazione di una misura nazionale come aiuto di Stato, non deve dimostrarsi una reale incidenza dell'aiuto di cui trattasi sugli scambi tra gli Stati membri e un'effettiva distorsione della concorrenza, bensì occorre solo verificare se detto aiuto sia idoneo a incidere su tali scambi e a falsare la concorrenza

(...)

81) Nel procedimento principale, è possibile che l'esenzione dall'ICIO di cui potrebbe beneficiare la Congregazione abbia come effetto di rendere più attraente la fornitura dei suoi servizi di insegnamento rispetto a quella dei servizi offerti da istituti parimenti operanti sul medesimo mercato.

(...)

84) Spetta dunque al giudice del rinvio valutare in fatto

(...)

*Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:*

Un'esenzione fiscale, come quella in discussione nel procedimento principale, di cui beneficia una congregazione appartenente alla Chiesa cattolica per opere realizzate in un immobile destinato all'esercizio di attività prive di finalità strettamente religiosa, può ricadere sotto il divieto enunciato dall'articolo 107, paragrafo 1, TFUE se, e nella misura in cui, tali attività siano economiche, circostanza la cui verifica incombe al giudice del rinvio.

## **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Quinta Sezione), sentenza 15 giugno 2017, rich. n. 58088/08, Metodiev et autres v. Bulgarie**

### **Violazione degli artt. 9, 11 e 14 Cedu – Libertà di religione – Condizioni per ottenere il riconoscimento di una associazione religiosa – Analiticità nell'indicazione delle credenze e dei riti dell'associazione – Non richiesta in una società democratica**

#### *Abstract*

*La Corte dichiara che il diniego opposto ad un'istanza di registrazione di un'associazione religiosa a causa dell'assenza di una precisa indicazione delle credenze e dei rituali professati integra una violazione degli artt. 9 e 11 della Cedu. Non si ritiene necessario un esame specifico per accertare la violazione dell'art. 14 Cedu.*

#### *Il fatto*

(6) L'11 febbraio 2007, alcuni seguaci della fede Ahmadi, movimento religioso musulmano, hanno deciso di creare una nuova confessione religiosa, denominata "Comunità Musulmana Ahmadiyya". Sicché il 24 febbraio dello stesso anno hanno presentato in tribunale una domanda di registrazione ai sensi della legge sui culti, indicando nel proprio statuto obiettivi e credenze della confessione, precisamente agli articoli 4 e 6.

(8) Tuttavia i giudici nazionali, sulla base di un parere della Direzione dei culti presso il Consiglio dei Ministri, rifiutano di registrare la confessione religiosa, asserendo la carenza di precisione nell'indicazione delle credenze e riti dell'associazione, che sarebbe equiparabile ad una semplice associazione di diritto comune, aprendo un dibattito di natura teologica sulla possibilità di evitare un eventuale scisma in seno alla comunità musulmana per la presenza di un orientamento non ortodosso.

9) Il tribunale di Sofia il 31 maggio del 2007 rigetta la domanda di registrazione sostenendo che il fondatore dell'associazione si identifica col Messia ed impedisce il pellegrinaggio alla Mecca, ed inoltre gli *ahmadis* si caratterizzano per una forte intolleranza religiosa.

10) Viene proposto appello sostenendo che in altri paesi europei la confessione gode di registrazione, quindi il diniego attenta alla libertà religiosa (...)

12) La corte di Appello di Sofia conferma il giudizio di primo grado, sostenendo la carenza di un'indicazione specifica sulla specificità del culto professato che faciliterebbe il dialogo pluralistico tra le diverse confessioni religiose

13) La corte di Cassazione il 28 aprile del 2009 rigetta il ricorso sostenendo il non rispetto delle esigenze richieste dall'art. 17 comma 2 sulla legge sui culti

(...)

14) La legge sui culti entrata in vigore il 1 gennaio 2003 proclama la libertà di religione, la libertà e l'eguaglianza dei culti e la separazione tra le istituzioni religiose e lo Stato (...)

16) L'art. 17 elenca i requisiti che tassativamente uno statuto di una associazione culturale deve possedere (...)

17) L'art. 9 della legge stabilisce che l'associazione si qualifica per il nome e le convinzioni delle persone fisiche che compongono l'associazione  
(...)

*In Diritto*

**I) Sulla ricevibilità**

21) il ricorrente sostiene che il rifiuto di registrazione costituisca una restrizione ingiustificata e discriminatoria del diritto alla libertà religiosa

22) Il Governo sostiene che i ricorrenti non abbiano il requisito di vittime in quanto non figurano tra i fondatori dell'associazione di culto

(...)

25) La Corte non ravvisa motivi di irricevibilità

**II) Sulla violazione dell'art. 9 della Convenzione**

(...)

A Argomenti delle parti

Il Governo

(...)

28) Il Governo ritiene che l'eventuale registrazione dell'associazione di culto istituzionalizzerebbe una sorta di scisma all'interno della comunità musulmana, perché il movimento si colloca ai limiti dell'Islam ortodosso e sarebbe percepito come una eresia dalla comunità dei musulmani

29) Inoltre il divieto di registrazione non inficerebbe il diritto e la possibilità di fatto dei ricorrenti di riunirsi ed esercitare il loro culto

2) I ricorrenti

(...)

31) Per i ricorrenti il diniego di registrazione per i motivi sopra elencati (28) costituisce una violazione dell'art. 9 della Convenzione ed una ingerenza dello Stato ed una violazione dell'obbligo in capo a questo di rimanere neutrale e garantire il pluralismo

**B Argomenti della Corte**

Principi generali artt. 9-11 della Convenzione

(...)

Sull'esistenza dell'ingerenza

37) la Corte riconosce che il rifiuto di concedere la registrazione rappresenta una violazione dell'esercizio dei diritti garantiti dall'art. 9 con la copertura dell'art. 11 della Convenzione

(...)

Sulla giustificazione dell'ingerenza

(...)

40) Premesso che l'ingerenza è giustificata dall'art. 17 comma 2 che tende a distinguere le differenti sette e ad evitare confronti tra le diverse comunità religiose

41) la Corte evidenzia che lo Statuto per la sua imprecisione non risponde alle esigenze espresse dall'art. 17 comma 2

(...)

47) ma il rifiuto di registrazione per la mancanza di precisione nella descrizione dei riti e delle credenze non rientra nelle misure necessarie in una società democratica per giustificare gli obiettivi evocati dal Governo

48) Pertanto la Corte conclude per la violazione dell'art. 9 interpretato alla luce dell'art. 11 della Convenzione

### **III Sulla violazione dell'art. 14 della Convenzione**

49) I ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 14 da parte delle autorità bulgare per la loro attitudine discriminatoria nei confronti delle nuove associazioni religiose no profit

(...)

51) la Corte stabilisce che l'ineguaglianza di trattamento di cui si sentono vittime i ricorrenti è sufficientemente presa in considerazione dall'esame dell'art. 9 e ritiene non necessario provvedere ad un esame separato ai sensi dell'art. 14 della Convenzione

### **Danno morale**

(...)

56) La Corte stabilisce esclusivamente 4000 a titolo di risarcimento del danno morale per il Presidente dell'associazione, per gli altri ricorrenti la constatazione della avvenuta violazione dell'art. 9 della Convenzione si ritiene una sufficiente riparazione

(...)

## **Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Quarta Sezione), sentenza 5 dicembre 2017, rich. n. 57792/15, Hamidović v. Bosnia and Herzegovina**

**Violazione dell'art. 9 CEDU – Condanna per oltraggio alla Corte di un soggetto che si è rifiutato di togliere lo zucchetto, simbolo religioso, in occasione dello svolgimento di una testimonianza in Tribunale - Sussistenza della violazione.**

### THE FACTS

#### I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE

5) The applicant was born in 1976 and lives in Gornja Maoča. 6. On 28 October 2011 Mr Mevlid Jašarević, a member of the local group advocating Wahhabi/Salafi version of Islam attacked the United States Embassy in Sarajevo. In April 2012 Mr Jašarević and two other members of the group were indicted in relation to that event. Mr Jašarević was eventually convicted of terrorism and sentenced to fifteen years' imprisonment.

The relevant part of the first-instance judgment rendered in that case, depicting the religious community to which the applicant also belonged, reads as follows:

(...): Salafi communities in Bosnia and Herzegovina, like the one in Gornja Maoča (in which the accused lived at the time of the attack), are often isolated and inaccessible (...) In practice, they confirm the tendencies of certain traditional religious communities to isolate from other believers and define their holy community through their disciplined opposition to both non-believers and half-hearted believers. This pattern is inherent in fundamentalist movements and sects within almost all religious traditions (...) According to the available sources and their own declarations, members of the community in Gornja Maoča oppose the concept of a secular State, democracy, free elections and any laws that are not based on Sharia.

(...) 7) In the context of that trial, the Court of Bosnia and Herzegovina ("the State Court") summoned the applicant, who belonged to the same religious community, to appear as a witness on 10 September 2012. He appeared, as summoned, but refused to remove his skullcap, notwithstanding an order from the president of the trial chamber to do so

(...) the Court has pointed out to the witness that, in public institutions, it is not acceptable to display religious affiliation through clothing or religious symbols, and that the Court is obliged to support and promote values that bring people closer, not those that separate them. The Court has particularly emphasised that the rights of the individual are not absolute and must not jeopardise common values.

(...)

Thus, the court is not a place where religious beliefs can be expressed in a way that discredits certain common rules and principles in a multicultural society. That is why the law obliges everyone who appears before the Court to respect the Court and its rules.

The Court finds the witness's refusal to accept the rules of court and to show respect to the Court by accepting its warnings, to be a flagrant breach of order in the courtroom.

(...)

8) On 11 October 2012 an appeals chamber of the same court reduced the fine to BAM 3,000 and upheld the rest of the first-instance decision.

(...)

The duty to remove headgear exists not only in this court but also in other courts and institutions in Bosnia and Herzegovina as well as in other States. Such rules and duties apply to all persons without exception, regardless of religious, sexual, national or other affiliation.

(...)

9) As the applicant had failed to pay the fine, on 27 November 2012 the fine was converted into thirty days' imprisonment pursuant to Article 47 of the Criminal Code. That decision was upheld on 13 December 2012 and the applicant served his prison sentence immediately.

(...)

10) On 9 July 2015 the Constitutional Court of Bosnia and Herzegovina found no breach of Articles 9 and 14 of the Convention, fully accepting the reasoning of the State Court.

(...)

The relevant part of the majority decision reads as follows: The Constitutional Court notes that the present case concerns a specific situation where the universally accepted standard of conduct in a judicial institution intertwines with the right of the appellant to manifest in a courtroom, contrary to that standard, affiliation with his religious community

(...)

The Constitutional Court observes likewise that the mentioned provision does not specify what that dress code is. However, the State Court in the case at hand kept in mind that the universally accepted standard of conduct in a civilised society required that upon entering the premises of a public institution one should remove one's headgear out of respect for that institution and its function.

(...)

### **ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION**

25) The applicant complained that his punishment for wearing a skullcap in a courtroom was contrary to Article 9, which reads as follows.

Preliminary remark:

(...)

26) The public debate now taking place in Bosnia and Herzegovina about the wearing of religious symbols and clothing by judicial officials (see paragraph 14 above), as well as the applicant's submissions in that regard, are therefore irrelevant to the present case.

(...) 1. The parties' submissions

28) The applicant argued that it was his religious duty to wear a skullcap, since the Prophet Muhammad had also worn one.

(...)

According to the applicant, the State Court wished to send a message to religious people that they were not welcome at that court and that they would be imprisoned if and when they entered its premises.

(...)

Considering also that the impugned measure had been taken in the context of a sensitive and complex case regarding a terrorist attack against the Embassy of the United States, the Government argued that the limitation in question had been proportionate.

2. The Court's assessment

(a) Whether there has been a "limitation" within the meaning of Article 9 § 2



(...)

(b) Whether the measure was “prescribed by law”

31. The Court reiterates that the expression “prescribed by law” in the second paragraph of Article 9 not only requires that the impugned measure should have a legal basis in domestic law, but also refers to the quality of the law in question, which should be accessible to the person concerned and foreseeable as to its effects (omissis) The Court has no strong reasons to depart from the finding of the Constitutional Court. It therefore considers that there was a basis in law for restricting the wearing of the skullcap in the courtroom.

(...)

(c) Whether there was a legitimate aim

35. The applicant took the view that the interference with the exercise of his freedom to manifest his religion did not correspond to any of the aims listed in Article 9 § 2.

(...)

(d) Whether the measure was “necessary in a democratic society”

36) Article 9 does not, however, protect every act motivated or inspired by a religion or belief and does not always guarantee the right to behave in the public sphere in a manner which is dictated by one’s religion or beliefs.

(...)

In democratic societies, in which several religions coexist within one and the same population, it may be necessary to place limitations on freedom to manifest one’s religion or beliefs in order to reconcile the interests of the various groups and ensure that everyone’s beliefs are respected .

(...)

The Court has frequently emphasised the State’s role as the neutral and impartial organiser of the exercise of various religions, faiths and beliefs, and has stated that this role is conducive to public order, religious harmony and tolerance in a democratic society.

(...)

37) The Court notes that in the present case the applicant had no choice but to appear before the domestic court: in accordance with the Code of Criminal Procedure of Bosnia and Herzegovina, a witness who fails to appear risks being fined or arrested. The presiding judge informed the applicant that he was also required to remove his skullcap, pursuant to the House Rules (see paragraph 19 above). He explained that the wearing of the skullcap was contrary to the dress code applicable to judicial institutions and that no religious symbols or clothing were permitted in court.

(...)

40) As mentioned above (see paragraph 26 above), the present case must be distinguished from cases concerning the wearing of religious symbols and clothing in the workplace, notably by public officials who may be under a duty of discretion, neutrality and impartiality, including a duty not to wear such symbols and clothing while exercising official authority.

(...)

41) Pluralism, tolerance and broadmindedness are hallmarks of a “democratic society”. Although individual interests must on occasion be subordinated to those of a group, democracy does not simply mean that the views of a majority must always prevail. The role of the authorities is not to remove the cause of tension by eliminating pluralism, but to ensure that the competing groups tolerate each other

42) Unlike some other members of his religious group (see paragraph 6 above),

the applicant appeared before the court as summoned and stood up when requested, thereby clearly submitting to the laws and courts of the country. There is no indication that the applicant was not willing to testify or that he had a disrespectful attitude. In these circumstances, his punishment for contempt of court on the sole ground of his refusal to remove his skullcap was not necessary in a democratic society.

43) The Court concludes that in the present case the domestic authorities exceeded the wide margin of appreciation afforded to them (see paragraph 38 above). There has therefore been a violation of Article 9 of the Convention.

## **Corte Europea dei Diritti dell’Uomo (Prima Sezione), sentenza 12 ottobre 2017, rich n. 75604/11, Adyan and others v. Armenia**

**Violazione dell’art. 9 CEDU – Obiezione di coscienza in riferimento sia al servizio militare, che al servizio civile previsto quale alternativa per gli obiettori di coscienza, ma avente natura sostanzialmente militare, in quanto sottoposto a supervisione e controllo militare – Sussistenza della violazione.**

### **I. THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE**

6) Mr Adyan (“the first applicant”) Mr Avetisyan, Mr Khachatryan and Mr Margaryan (“the second, third and fourth applicants”) live respectively in Yerevan, in Tsaghkavan and Kapanare. They four Jehovah’s Witnesses who were found to be fit for military service.

A. Background to the case.

8) In May and June 2011 the applicants were called up for military service. They failed to appear, and instead addressed letters to the local military commissariat (զինվորական կոմիսսարիատ) and the regional prosecutor’s office, refusing to perform either military or alternative service. They stated that they were Jehovah’s Witnesses and that, having studied the Alternative Service Act, they had come to the conclusion that, by European standards, the service proposed was not of a genuinely civilian nature since it was supervised by the military authorities. Their conscience did not allow them to work directly or indirectly for the military system. The alternative labour service was known to be organised and supervised by the military authorities because the alternative labour serviceman’s record booklet was marked “Armed Forces of Armenia”, and alternative servicemen were subject to military discipline and penalties and had to register with the military subdivisions of the Armed Forces of Armenia. Furthermore, the law required that they remain at their place of service around the clock, seven days a week, which was akin to house arrest and was unacceptable to the applicants. The requirement to perform military service or the available alternative service violated their rights guaranteed by, inter alia, Article 9 of the European Convention on Human Rights. For the reasons stated above, their conscience did not allow them to perform the alternative service available in Armenia. The applicants added that they were willing to perform alternative service as long as it was not in any way connected with the military authorities and did not violate their religious beliefs.

B. Charges against the applicants and placement of the first, third and fourth applicants in pre-trial detention.

9) They were arrested under Article 327 § 1 of the Criminal Code (evasion of regular conscription for military or alternative service) because of the danger they would commit a new offence or evade punishment if he remained at large.

C. Court proceedings and the applicants’ conviction

17) In the course of the proceedings before their respective trial courts, the applicants submitted that their opposition to military and alternative service was based on their religious beliefs. The alternative service provided for under domestic law was not of a genuinely civilian nature, as it was supervised by the military authorities.

(...)

21) The applicants lodged appeals against their convictions, arguing that they violated the requirements of Article 9 of the Convention.

Their opposition to the alternative service available in Armenia was based on their religious beliefs, as that service was not of a genuinely civilian nature and failed to comply with European standards. It was organised and supervised by the military authorities (section 14 of the Alternative Service Act (see paragraph 28 below)) and was equivalent to non-armed military service, whereas their conscience did not allow them to perform any service supervised by the military authorities.

(...) The cover of the alternative labour serviceman's record booklet (այլընտրանքային աշխատանքային ծառայողի գրքույկ) bore the coat of arms and the words "The Armed Forces of Armenia", and the monthly allowance paid was the same as that of military servicemen.

(...) They reiterated their readiness to perform a genuinely civilian alternative service and argued that, in the absence of alternative service that complied with European standards and was of a truly civilian nature, their sentences did not pursue a pressing social need and were not necessary in a democratic society.

22) On 2 December 2011 the Criminal Court of Appeal upheld the judgments of the Regional Courts in the cases of the first and second applicants.

In the first applicant's case, the Court of Appeal found as follows: "Having examined the arguments of the defence that the alternative labour service in Armenia does not comply with European standards, is of a military nature and is supervised by the military, the Court of Appeal finds that [the State] ... is taking appropriate measures in respect of the obligations assumed before the Council of Europe as regards, in

particular, the enactment and continuous improvement of the legislation concerning alternative service.

It follows from the above-mentioned provisions that [the State] has made a clear distinction between alternative military service and alternative labour service, and has guaranteed by law the civilian nature of the latter.

(...) The facts are not sufficient to conclude that the alternative labour service in Armenia is of a military nature, since ... the type, procedures and conditions of such labour are determined by the heads of the relevant institutions without any interference by the military authorities or their representatives.

(...) The argument put forward by the defence that the alternative labour service is supervised by a public authority in the field of defence authorised by the Government of Armenia similarly does not suggest that there is no alternative labour service in Armenia. It must be noted that in reality, servicemen perform the labour service outside the Armed Forces of Armenia and it does not contain elements of military service.

(...) The fact that the Minister of Defence is also involved in the organisation of the alternative service does not suggest that the labour service transforms into military service, since, firstly, the Minister of Defence and certain subdivisions of the Armed Forces are called upon to participate in the organisation of the alternative military service.

(...)

As regards the fact that the military authorities carry out supervision of labour servicemen together with the heads of the relevant institutions, the Court of Appeal considers that this still does not change the nature of the service performed. Moreover, as already noted above, the type, procedures and conditions of the civilian labour are determined and may be changed only by the head of the relevant institution.

(...)

The argument put forward by the defence that the alternative labour service is punitive in nature is also unsubstantiated.

In the light of the above, the Court of Appeal, based on the concrete facts of the case, namely that [the first applicant] has categorically refused to be conscripted to perform alternative labour service, concludes that he has been found criminally liable and sentenced in a justified and fair manner for such actions, and this fact does not.

In the second applicant's case, the Court of Appeal found that his conviction had been lawful, well-founded and reasoned.

(...)

25) On 7, 8 and 17 February and 7 May 2012 the Court of Cassation declared the applicants' appeals inadmissible for lack of merit.

On 8 and 9 October 2013 the applicants were released from prison following a general amnesty, after having served between twenty-six and twenty-seven months of their sentences.

## **II. DOMESTIC LAW AND PRACTICE**

### **A. Criminal Code (in force since 2003)**

27) Article 327 § 1 provides that evasion of regular conscription for fixed-term military or alternative service, in the absence of legal grounds for exemption from such service, is punishable by detention (defined in this context as imprisonment under conditions of strict isolation) for a period not exceeding two months or imprisonment for a period not exceeding three years.

### **B. Alternative Service Act**

#### **28) 1. Alternative Service Act as in force at the material time**

The relevant provisions of the Alternative Service Act of 17 December 2003, which entered into force on 1 July 2004, read as follows:

#### **Section 2. Concept and types of alternative service**

"1. Within the meaning of this Act alternative service is the service that replaces compulsory fixed-term military service. It does not involve the bearing, keeping, maintenance and use of arms, and is performed in both military and civilian institutions.

(...)

#### **Section 3. Grounds for performing alternative service**

"1. An Armenian citizen whose creed or religious beliefs contradict the performance of military service in a military unit, including the bearing, keeping, maintenance and use of arms, may perform alternative service. ..."

## **THE LAW**

### **I. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION**

(...)

54) In the present case, the applicants are Jehovah's Witnesses, a religious group whose beliefs include the conviction that service, even unarmed, within the military is to be

opposed. Article 9 has already been found to be applicable to such opposition to military service (see *Bayatyan*, cited above, § 111).

(...)

60) In any event, the Court considers that the applicants' refusal to be drafted for military and alternative service was a manifestation of their religious beliefs and their conviction for draft evasion therefore amounted to an interference with their freedom to manifest their religion, as guaranteed by Article 9 § 1 (see, *mutatis mutandis*, *Bayatyan*, cited above, § 112). Such interference will be contrary to Article 9 unless it is "prescribed by law".

(...)

67) in the Court's opinion, that fact alone is not sufficient to conclude that the authorities have discharged their obligations under Article 9 of the Convention. The Court must also verify that the allowances made were appropriate for the exigencies of an individual's conscience and beliefs.

(...)

70) In the light of the above, the Court concludes that the authorities failed, at the material time, to make appropriate allowances for the exigencies of the applicants' conscience and beliefs and to guarantee a system of alternative service that struck a fair balance between the interests of society as a whole and those of the applicants, as required by Article 9 of the Convention. It follows that the applicants' convictions constituted interferences which were not necessary in a democratic society within the meaning of that provision.

(...)

74) There has accordingly been a violation of Article 9 of the Convention.

**Corte Europea dei diritti dell'uomo (Quarta Sezione),  
sentenza 27 Febbraio 2018, rich. n. 66490/09, Mockutė v.  
Lithuania**

**Diffusione di informazioni relative alla salute del paziente e ricovero  
per “correggerne” le convinzioni religiose – Violazione degli articoli  
8 e 9 CEDU.**

**THE CIRCUMSTANCES OF THE CASE**

(...)

6) In May 1992 the applicant had been taken to Kaunas Psychiatric hospital by her parents, who had stated that she had previously joined the Believers in God religious sect (Dievo tikėjimo sekta) and that she had become agitated and disorientated. At her parents' request and once her health had improved, in summer 1992 she continued treatment at a psychiatric institution in Šiauliai (Šiaulių psichoneurologijos dispanseris), where her diagnosis was acute paranoid psychosis (ūmi paranoidinė psichozė). The doctors noted that the applicant had joined another religious sect, the Hungarian sect (Vengrų), and that her condition had worsened after joining in certain of the sect's activities in a forest. In particular, she had not been able to communicate well and had spoken only about religion-related topics while at the hospital.

(...)

7-8) In the next years she obtained a degree in law and she started to work, but after her father died, she found “inner spiritual and emotional healing for [her] stressed and disharmonious inner state, [caused by her] father's illness, car accident and the loss of [her previous private sector] job”.

(...)

9-14. After a crisis the applicant was then taken by force to Vilnius Psychiatric Hospital (Respublikinė Vilniaus psichiatrijos ligoninė), a public hospital under the Ministry of Health Care.

(...)

15) The applicant's medical record of 26 May 2003 (...) states that “it has emerged that the patient attends the Osho non-traditional meditation and improvement centre. During conversation [the applicant] states that attending the centre ‘brings her peace’ while not disturbing her social functions; it is also her ‘essential interest’. [The applicant] has an uncritical attitude to attending the centre. Psycho-correction therapy to be continued”.

**D. The Srovès television programme and the applicant's open letter in response**

(...)

20) The programme discussed the activities of the Ojas Meditation Centre in Vilnius. The journalist implied that the followers of Osho in Vilnius held sex orgies, and discussed about her story.

(...)

21) The applicant's open letter in response to the Srovès programme

On 14 August 2003 on the internet site of the Ojas Meditation Center the applicant published a five-page open letter to the journalists at Srovès, signing it with her real name and surname. She expressed regret that the broadcast had not been an objective portrayal of her story.

(...)

22) The applicant also stated that she “had not been put under a spell (neapžavėjo)” by meditation. Instead, meditation had entered her life naturally as the result of a long and intense spiritual search. (...) She wrote that the psychiatrists had blindly believed her mother’s stories and had diagnosed her as being under the influence of a sect (sektantiškumas).

(...)

#### **D. Civil proceedings against Vilnius Psychiatric Hospital for compensation for non-pecuniary damage**

24. In May 2006 the applicant sued Vilnius Psychiatric Hospital for compensation for non-pecuniary damage.

(...)

25) Vilnius Psychiatric Hospital responded by saying that on 7 May 2003 the applicant had been involuntarily hospitalised since she had been in a state of acute psychosis and had posed a danger to herself and others.

#### **(a) As to the lawfulness of the restriction of liberty when the applicant was held at Vilnius Psychiatric Hospital**

(...)

28) The Vilnius Regional Court noted at the outset that according to Articles 27 and 28 of the Law on Mental Health Care a person could be placed in hospital without his or her consent if there was a clear and present danger of him or her harming themselves or others.

(...)

30) The Vilnius Regional Court also agreed with the applicant’s argument that she had not been able to leave the hospital because she was under the influence of drugs, had faced a threat of being physically restrained if she disobeyed the doctors, and had been under a strict regime. The court noted that the requirement that a psychiatric patient should normally be able to express his or her consent to be hospitalised and treated had also been underlined by the Committee for the Prevention of Torture.

(...)

#### **(c) As to the applicant’s right to freedom of religion**

36) The court then had regard to the applicant’s complaint about freedom of religion by referring to Article 9 of the Convention. It also relied on Article 7 of the Law on Mental Health Care (see paragraph 67 below).

37) The court found valid the applicant’s complaints that the doctors had tried to dissuade (atkalbėti) her from meditating, attempted to alter her views on non-traditional meditation religion and had treated her against meditating and attending the Ojas Meditation Centre.

#### **(...) 2. The proceedings before the Court of Appeal**

41) As to the applicant’s right to freedom of religion, the hospital argued that the lower court had erred in equating meditation with religion. The fact that since February 2003 the applicant had attended meditation sessions of “unknown origin and manner (neaiškios kilmės ir pobūdžio meditacijas)” and that they could have been one of the



reasons behind her illness, had not been denied.

(...)

43) The applicant added that when she had been in the psychiatric hospital, doctor D.Š. had persistently asked about the meditation she practised and had spoken of it with contempt.

(...)

**(c) As to the applicant's right to freedom of religion**

49) The Court of Appeal noted that the right to freedom of religion had been enshrined in Article 26 of the Constitution (see paragraph 64 below) and Article 9 of the Convention. It also noted that under Article 7 of the Law on Mental Health Care, people in hospital had the right to perform religious rites. That right could be restricted by a psychiatrist's decision only if there was a clear danger to the patient or others, and such restrictions had to be recorded in the patient's medical file (see paragraph 67 below).

On the facts of the case, the Court of Appeal disagreed with the lower court's conclusion that there had been a breach of the applicant's right to freedom of religion while she was in Vilnius Psychiatric Hospital.

(...)

**E. The registration of the Ojas Meditation Centre in Lithuania as a religious community**

55. On 12 March 2003 the Ojas Meditation Centre applied to the Ministry of Justice to be registered as a religious community.

On 29 August 2003 the Ministry of Justice rejected the application because it considered that although the Centre was on the "border between self-help psychology and religion (egzistuojantis savipagalbos psichologijos ir religijos paribyje)", it should not be treated as a religious community.

(...)

**B. As to freedom of religion**

**The Constitution reads: Article 26**

58) "Freedom of thought, conscience, and religion shall not be restricted.

Everyone shall have the right to freely choose any religion or belief and, either alone or with others, in private or in public, to profess his religion, to perform religious ceremonies, as well as to practise and teach his belief.

(...)

**The Law on Mental Health Care, as in force at the time of the applicant's confinement to Vilnius Psychiatric Hospital, stated: Article 3**

"Psychiatric patients have all the political, economic, social and cultural rights. There shall be no discrimination against psychiatric patients on the grounds of their mental disability. A person who has had a mental illness (psichikos liga) in the past may not be discriminated against on that basis ..."

(...)

**II. ALLEGED VIOLATION OF ARTICLE 9 OF THE CONVENTION**

107) The applicant complained of a violation of her right to practise her religion on account of the restrictive environment at Vilnius Psychiatric Hospital and because the psychiatrists had persuaded her to have a critical attitude towards her religion.

(...)

**(a) The applicant**

109) The applicant submitted at the outset that meditation was a priceless part of her life, and that its value on the spiritual level was equal to that of water, fresh air and food on the physical one. While being held at the psychiatric hospital, she had been

neither able to leave to go to the Ojas Meditation Centre to meditate nor practise meditation on her own at the psychiatric hospital because she needed privacy and a place (a room) to be by herself. The applicant also underlined that while being held unlawfully at the hospital doctors had used psycho-correction techniques aimed at bringing about a critical and negative attitude to her religion.

(...)

**(b) The Government**

113) The Government also submitted that the applicant's mental health was directly linked to her religious activities. In that context, the Government relied on a number of academic articles, which in their view suggested the existence of a link between spirituality and health. Those publications, in the Government's view, also advocated that mental disorders could be related to someone's spiritual status.

(...)

**2. The Court's assessment**

119) The Court reiterates that freedom to manifest one's religious beliefs comprises also a negative aspect, namely the right of individuals not to be required to reveal their faith or religious beliefs and not to be compelled to assume a stance from which it may be inferred whether or not they have such beliefs (...) Consequently, State authorities are not entitled to intervene in the sphere of an individual's freedom of conscience and to seek to discover his or her religious beliefs or oblige him or her to disclose such beliefs.

(omissis)

**(b) Application of the general principles to the instant case**

121) The Court has no reason to hold otherwise, all the more so since pursuant to the Supreme Administrative Court's decision the Ojas Meditation Center had been registered as a religious community

(...)

126) In the light of the foregoing, the Court holds that there has been an interference with the applicant's right to respect for her religion, because in Vilnius Psychiatric Hospital she had to submit and subordinate her wishes to unyielding authority of the psychiatrists who were trying to "correct" the applicant so that she abandoned her "fictitious" religion, and whom she felt constrained to obey,

(...)

129) The Court further reiterates the principle of the States' limited margin of appreciation to justify interference with the freedom of individual conscience (see paragraph 118 above). Notwithstanding that limited margin of appreciation which is applicable to manifestation of religious beliefs, the Court has also emphasised the primary importance of the right to freedom of thought, conscience and religion and the fact that a State cannot dictate what a person believes or take coercive steps to make him change his beliefs (see *Ivanova*, cited above, § 79 in fine; also see paragraph 119 above). Lastly, the Court has never held in its case-law that the scope of the States' margin of appreciation could be broader or narrower depending on the nature of the religious beliefs.

(...)

131) The foregoing considerations are sufficient to enable the Court to conclude that there has been a violation of Article 9 of the Convention.

6. CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 18 dicembre 2017, n. 272

Art. 263 del codice civile: impugnazione del riconoscimento del figlio naturale per difetto di veridicità – Asserita illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che l'impugnazione del riconoscimento del figlio minore per difetto di veridicità possa essere accolta solo quando sia rispondente all'interesse dello stesso – Infondatezza della questione.

[Omissis]

Considerato in diritto

1.– Nel corso di un procedimento di impugnazione del riconoscimento di figlio naturale per difetto di veridicità, la Corte d'appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti: CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848.

La disposizione è censurata nella parte in cui non prevede che l'impugnazione del riconoscimento del figlio minore per difetto di veridicità possa essere accolta solo quando sia rispondente all'interesse dello stesso.

2.– Secondo la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio incidentale, la questione sarebbe inammissibile in quanto volta ad inserire, attraverso una pronuncia additiva, una condizione esclusiva (l'interesse del minore) ai fini dell'impugnazione del riconoscimento del figlio naturale. Spetterebbe, viceversa, al legislatore stabilire se l'accoglimento di tale impugnazione debba essere subordinato all'interesse del minore all'appartenenza familiare.

L'eccezione di inammissibilità è priva di fondamento.

Al riguardo, va rilevato che il *petitum* del rimettente è volto al riconoscimento della possibilità di valutare l'interesse del minore, ai fini della decisione sull'impugnazione del riconoscimento. Ove si neghi tale possibilità, l'accoglimento della domanda rimarrebbe condizionato soltanto all'accertamento della non veridicità del riconoscimento. In definitiva, attraverso l'intervento invocato, è denunciata l'irragionevolezza di un automatismo decisorio che impedirebbe di tenere conto degli interessi in gioco. Il sindacato di legittimità rimesso a questa Corte è limitato, pertanto, alla verifica del fondamento costituzionale del denunciato meccanismo decisorio, senza alcuna interferenza sul contenuto di scelte discrezionali rimesse al legislatore.

3.– Sempre in via preliminare, occorre delimitare l'ambito dell'indagine che il giudice intende rimettere alla Corte in questa occasione.

Secondo questa prospettazione, il giudizio a quo ha per oggetto l'accertamento dell'inesistenza del rapporto di filiazione di un minore nato attraverso il ricorso alla surrogazione di maternità realizzata all'estero. Non è tuttavia in discussione la legittimità del divieto di tale pratica, previsto dall'art. 12, comma 6, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), e nemmeno la sua absolutezza. Risulta parimenti estraneo alla odierna questione di legittimità costituzionale il tema dei limiti alla trascrivibilità in Italia di atti di nascita formati all'estero.

La questione sollevata dalla Corte d'appello di Milano ha per oggetto, infatti, la disciplina dell'azione di impugnazione prevista dall'art. 263 cod. civ., volta a rimuovere lo stato di figlio, già attribuito al minore per effetto del riconoscimento, in considerazione del suo difetto di veridicità.

4.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ. non è fondata.

Nell'interpretazione fatta propria dal rimettente la norma censurata si porrebbe in contrasto con i principi di cui agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, Cost., poiché, nel giudizio di impugnazione del riconoscimento del figlio naturale, essa non consentirebbe di tenere conto, in concreto, dell'interesse del minore «a vedersi riconosciuto e mantenuto uno stato di filiazione quanto più rispondente alle sue esigenze di vita». Tuttavia, siffatta interpretazione non può essere condivisa, neppure nei casi nei quali il legislatore imponga di non pretermettere la verità.

4.1.– Pur dovendosi riconoscere un accentuato favore dell'ordinamento per la conformità dello status alla realtà della procreazione, va escluso che quello dell'accertamento della verità biologica e genetica dell'individuo costituisca un valore di rilevanza costituzionale assoluta, tale da sottrarsi a qualsiasi bilanciamento.

Ed invero, l'attuale quadro normativo e ordinamentale, sia interno, sia internazionale, non impone, nelle azioni volte alla rimozione dello *status filiationis*, l'assoluta prevalenza di tale accertamento su tutti gli altri interessi coinvolti.

In tutti i casi di possibile divergenza tra identità genetica e identità legale, la necessità del bilanciamento tra esigenze di accertamento della verità e interesse concreto del minore è resa trasparente dall'evoluzione ordinamentale intervenuta e si proietta anche sull'interpretazione delle disposizioni da applicare al caso in esame.

4.1.1.– A questo riguardo va preliminarmente osservato che la disposizione dell'art. 263 cod. civ. è stata censurata dal rimettente nella versione, applicabile *ratione temporis*, antecedente alle modifiche apportate dal decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219).

In particolare, l'art. 28 del medesimo d.lgs., in vigore dal 7 febbraio 2014, nel modificare l'art. 263 cod. civ., ha limitato l'imprescrittibilità dell'azione esclusivamente a quella esercitata dal figlio. Analoga previsione è stata inserita – con riferimento all'azione di disconoscimento di paternità – nell'art. 244, quinto comma, cod. civ., nel testo introdotto dall'art. 18, primo comma, del d.lgs. n. 154 del 2013. Gli altri legittimati, laddove intendano proporre le suddette azioni di contestazione degli status, sono ora tenuti a rispettare i termini di decadenza previsti dalla nuova disciplina.

Il legislatore delegato ha così garantito, senza limiti di tempo, l'interesse primario ed inviolabile dei figli all'accertamento della propria identità e discendenza biologica. Per converso, la previsione di termini di decadenza per gli altri legittimati ha circoscritto entro rigorosi limiti temporali l'esperibilità delle azioni demolitorie dello *status filiationis*, assicurando così tutela al diritto del figlio alla stabilità dello status acquisito.

La necessità del bilanciamento dell'interesse del minore con il pubblico interesse alla certezza degli status è, altresì, espressamente prevista dal legislatore nelle azioni in materia di riconoscimento dei figli (artt. 250 e 251 cod. civ.), volte all'estensione dei legami parentali del minore.

4.1.2.– D'altra parte, già l'art. 9 della legge n. 40 del 2004 aveva escluso che il coniuge o il convivente che abbiano acconsentito al ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo potessero promuovere l'azione di disconoscimento o impugnare il riconoscimento ai sensi dell'art. 263 cod. civ.

Al riguardo questa Corte ha ritenuto «confermata sia l'inammissibilità dell'azione di disconoscimento della paternità [...] e dell'impugnazione ex art. 263 cod. civ. (nel testo novellato dall'art. 28 del d.lgs. n. 154 del 2013), sia che la nascita da PMA di tipo eterologo non dà luogo all'istituzione di relazioni giuridiche parentali tra il donatore di gameti ed il nato, essendo, quindi, regolamentati i principali profili dello stato giuridico di quest'ultimo» (sentenza n. 162 del 2014).

Anche in questo caso, in un'ipotesi di divergenza tra genitorialità genetica e genitorialità biologica, il bilanciamento è stato effettuato dal legislatore attribuendo la prevalenza al principio di conservazione dello *status filiationis*.

4.1.3.– Proprio al fine di garantire tutela al bambino concepito attraverso fecondazione eterologa, sin da epoca antecedente alla legge n. 40 del 2004, questa Corte – senza mettere in discussione la legittimità di tale pratica, «né [...] il principio di indisponibilità degli status nel rapporto di filiazione, principio sul quale sono suscettibili di incidere le varie possibilità di fatto oggi offerte dalle tecniche applicate alla procreazione» – si è preoccupata «invece di tutelare anche la persona nata a seguito di fecondazione assistita, venendo inevitabilmente in gioco plurime esigenze costituzionali. Preminenti in proposito sono le garanzie per il nuovo nato [...], non solo in relazione ai diritti e ai doveri previsti per la sua formazione, in particolare dagli artt. 30 e 31 della Costituzione, ma ancor prima – in base all'art. 2 della Costituzione – ai suoi diritti nei confronti di chi si sia liberamente impegnato ad accoglierlo assumendone le relative responsabilità: diritti che è compito del legislatore specificare» (sentenza n. 347 del 1998).

4.1.4.– Come evidenziato dallo stesso rimettente in riferimento alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., anche il quadro europeo ed internazionale di tutela dei diritti dei minori evidenzia la centralità della valutazione dell'interesse del minore nell'adozione delle scelte che lo riguardano.

Tale principio ha trovato la sua solenne affermazione dapprima nella Convenzione sui diritti del fanciullo, fatta a New York il 20 novembre 1989, ratificata e resa esecutiva con legge 27 maggio 1991, n. 176, in forza della quale «[i]n tutte le decisioni relative ai fanciulli, di competenza sia delle istituzioni pubbliche o private di assistenza sociale, dei tribunali, delle autorità amministrative o degli organi legislativi, l'interesse superiore del fanciullo deve essere una considerazione preminente» (art. 3, paragrafo 1).

Nella stessa direzione si pongono la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli, fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996, ratificata e resa esecutiva con legge 20 marzo 2003, n. 77, e le Linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore, adottate il 17 novembre 2010, nella 1098<sup>a</sup> riunione dei delegati dei ministri.

Infine, l'art. 24, secondo comma, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, sancisce il principio per il quale «[i]n tutti gli atti relativi ai bambini, siano essi compiuti da autorità pubbliche o da istituzioni private, l'interesse superiore del bambino deve essere considerato preminente».

D'altra parte, pur in assenza di un'espressa base testuale, la garanzia dei *best interests of the child* è stata riportata, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, sia all'art. 8, sia all'art. 14 della CEDU. Ed è proprio in casi di surrogazione di maternità, nel valutare il rifiuto di trascrizione degli atti di nascita nei registri dello stato civile francese, che la Corte di Strasburgo ha affermato che il rispetto del migliore interesse dei minori deve guidare ogni decisione che li riguarda (sentenze del 26 giugno 2014, rese nei casi *Mennesson* contro Francia e *Labassee* contro Francia, ricorsi n. 65192 del 2011 e n. 65941 del 2011).

4.1.5.– Va altresì rammentato che, in linea con i principi enunciati dalla giurisprudenza della Corte EDU, la legge 19 ottobre 2015, n. 173 (Modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare) ha valorizzato l'interesse del minore alla conservazione di legami affettivi che sicuramente prescindono da quelli di sangue, attraverso l'attribuzione di rilievo giuridico ai rapporti di fatto instaurati tra il minore dichiarato adottabile e la

famiglia affidataria.

D'altra parte, il distacco tra identità genetica e identità legale è alla base proprio della disciplina dell'adozione (legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Diritto del minore ad una famiglia»), quale espressione di un principio di responsabilità di chi sceglie di essere genitore, facendo sorgere il legittimo affidamento sulla continuità della relazione.

4.1.6.– Anche la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto, da tempo, l'immanenza dell'interesse del minore nell'ambito delle azioni volte alla rimozione del suo status filiationis (sentenze n. 112 del 1997, n. 170 del 1999 e n. 322 del 2011; ordinanza n. 7 del 2012).

In tale giurisprudenza si trovano affermazioni sul particolare valore della verità biologica. Tuttavia – diversamente da quanto ritiene il giudice a quo – essa non ha affatto negato la possibilità di valutare l'interesse del minore nell'ambito delle azioni demolitorie del rapporto di filiazione. È stato riconosciuto che la verità biologica della procreazione costituisce «una componente essenziale» dell'identità personale del minore, la quale concorre, insieme ad altre componenti, a definirne il contenuto.

Pertanto, nell'auspicare una «tendenziale corrispondenza» tra certezza formale e verità naturale, si è riconosciuto che anche l'accertamento della verità biologica fa parte della complessiva valutazione rimessa al giudice, alla stregua di tutti gli altri elementi che, insieme ad esso, concorrono a definire la complessiva identità del minore e, fra questi, anche quello, potenzialmente confliggente, alla conservazione dello status già acquisito.

Costituisce infatti «compito precipuo del tribunale per i minorenni, [...] verificare se la modifica dello status del minore risponda al suo interesse e non sia per lui di pregiudizio; così come contemporaneamente occorre anche verificare, sia pure con sommaria delibazione, la verosimiglianza del preteso rapporto di filiazione, dovendosi garantire il diritto del minore alla propria identità» (sentenza n. 216 del 1997, sulla previgente disciplina dell'azione di disconoscimento della paternità, di cui agli artt. 273 e 274 cod. civ.).

Nell'evoluzione normativa e ordinamentale del concetto di famiglia, a conferma del rilievo giuridico della genitorialità sociale, ove non coincidente con quella biologica, vi è anche l'esplicito riconoscimento, da parte di questa Corte, che «il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa» (sentenza n. 162 del 2014).

4.1.7.– L'esigenza di operare un'adeguata comparazione degli interessi in gioco, alla luce della concreta situazione dei soggetti coinvolti e, in particolare, del minore, è stata recentemente riconosciuta anche dalla Corte di cassazione, con riferimento all'azione di disconoscimento della paternità.

La giurisprudenza di legittimità ha escluso, infatti, che il *favor veritatis* costituisca un valore di rilevanza costituzionale assoluta da affermarsi comunque, atteso che l'art. 30 Cost. non ha attribuito un valore indefettibilmente preminente alla verità biologica rispetto a quella legale. Nel disporre, al quarto comma, che «[l]a legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità», l'art. 30 Cost. ha demandato al legislatore ordinario il potere di privilegiare, nel rispetto degli altri valori di rango costituzionale, la paternità legale rispetto a quella naturale, nonché di fissare le condizioni e le modalità per far valere quest'ultima, così affidandogli anche la valutazione in via generale della soluzione più idonea per la realizzazione dell'interesse del figlio (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenze 30 maggio 2013, n. 13638; 22 dicembre 2016, n. 26767; e 3 aprile 2017, n. 8617).

4.2.– È alla luce di tali principi, immanenti anche nel mutato contesto normativo e

ordinamentale, che si pone la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 cod. civ.

L'affermazione della necessità di considerare il concreto interesse del minore in tutte le decisioni che lo riguardano è fortemente radicata nell'ordinamento sia interno, sia internazionale e questa Corte, sin da epoca risalente, ha contribuito a tale radicamento (*ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2013, n. 31 del 2012, n. 283 del 1999, n. 303 del 1996, n. 148 del 1992 e n. 11 del 1981).

Non si vede conseguentemente perché, davanti all'azione di cui all'art. 263 cod. civ., fatta salva quella proposta dallo stesso figlio, il giudice non debba valutare: se l'interesse a far valere la verità di chi la solleva prevalga su quello del minore; se tale azione sia davvero idonea a realizzarlo (come è nel caso dell'art. 264 cod. civ.); se l'interesse alla verità abbia anche natura pubblica (ad esempio perché relativa a pratiche vietate dalla legge, quale è la maternità surrogata, che offende in modo intollerabile la dignità della donna e mina nel profondo le relazioni umane) ed imponga di tutelare l'interesse del minore nei limiti consentiti da tale verità.

Vi sono casi nei quali la valutazione comparativa tra gli interessi è fatta direttamente dalla legge, come accade con il divieto di disconoscimento a seguito di fecondazione eterologa. In altri il legislatore impone, all'opposto, l'imprescindibile presa d'atto della verità con divieti come quello della maternità surrogata. Ma l'interesse del minore non è per questo cancellato.

La valutazione del giudice è presente, del resto, nello stesso procedimento previsto dall'art. 264 cod. civ., volto alla nomina del curatore speciale del figlio minore, laddove l'azione di contestazione dello status sia esercitata nel suo interesse. È anche in questa sede, infatti, che il legislatore – sia pure con i limiti derivanti dalla natura camerale del procedimento – ha affidato al giudice specializzato il compito di valutare, ancor prima dell'instaurazione dell'azione, l'interesse del minore all'assunzione di tale iniziativa giudiziale.

4.3.– Se dunque non è costituzionalmente ammissibile che l'esigenza di verità della filiazione si imponga in modo automatico sull'interesse del minore, va parimenti escluso che bilanciare quell'esigenza con tale interesse comporti l'automatica cancellazione dell'una in nome dell'altro.

Tale bilanciamento comporta, viceversa, un giudizio comparativo tra gli interessi sottesi all'accertamento della verità dello status e le conseguenze che da tale accertamento possano derivare sulla posizione giuridica del minore.

Si è già visto come la regola di giudizio che il giudice è tenuto ad applicare in questi casi debba tenere conto di variabili molto più complesse della rigida alternativa vero o falso. Tra queste, oltre alla durata del rapporto instauratosi col minore e quindi alla condizione identitaria già da esso acquisita, non possono non assumere oggi particolare rilevanza, da un lato le modalità del concepimento e della gestazione e, dall'altro, la presenza di strumenti legali che consentano la costituzione di un legame giuridico col genitore contestato, che, pur diverso da quello derivante dal riconoscimento, quale è l'adozione in casi particolari, garantisca al minore una adeguata tutela.

Si tratta, dunque, di una valutazione comparativa della quale, nel silenzio della legge, fa parte necessariamente la considerazione dell'elevato grado di disvalore che il nostro ordinamento riconnette alla surrogazione di maternità, vietata da apposita disposizione penale.

Per Questi Motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 263 del codice civile, sollevata dalla Corte d'appello di Milano, in riferimento agli artt. 2, 3, 30, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, con l'ordinanza indicata in epigrafe.



## **Corte costituzionale, Sentenza 25 maggio 2018, n. 107**

**Legge della regione Veneto: iscrizione agli asili nido pubblici assumendo quale titolo preferenziale la residenza ininterrotta (o l'attività lavorativa, anche non continuativa) per quindici anni nella regione – Asserita illegittimità costituzionale: violazione dell'art. 3 Cost.; contrasto con la vocazione sociale degli asili nido; lesione della libertà di circolazione; carattere sproporzionato della durata della residenza richiesta – Fondatezza della questione.**

[Omissis]

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).

Per effetto della disposizione impugnata, l'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990 dispone quanto segue: «4. Hanno titolo di precedenza per l'ammissione all'asilo nido nel seguente ordine di priorità: a) i bambini portatori di disabilità; b) i figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prestino attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione».

Il ricorrente ritiene che il criterio di precedenza fissato alla lettera b) sia incostituzionale per violazione delle seguenti norme: a) art. 3 della Costituzione, con riferimento sia al principio di uguaglianza sia a quello di ragionevolezza; b) art. 31, secondo comma, Cost., in quanto la norma censurata frustrerebbe il valore costituzionale della tutela dell'infanzia; c) artt. 16 e 120, primo comma, Cost., in quanto la norma impugnata ostacolerebbe la libertà di circolazione; d) art. 117, primo comma, Cost., in quanto la norma censurata violerebbe l'art. 21 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 137, in materia di libertà di circolazione; l'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; l'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo.

2.– Prima di esaminare le questioni di costituzionalità sollevate nel ricorso, è opportuno definire l'esatto significato della disposizione impugnata.

In primo luogo, si deve osservare che l'interpretazione proposta dalla Regione nella

memoria integrativa non risulta coerente con la portata della disposizione impugnata. Questa non prevede un criterio meramente sussidiario, destinato a operare per i soggetti che si trovino a parità di punti, ma fissa un «titolo di precedenza» che prevale sui criteri fissati dai singoli comuni. Ciò risulta dalla formulazione della disposizione, che non accenna al presunto carattere sussidiario del criterio, e dall'accostamento al titolo di precedenza rappresentato dalla disabilità, che certamente opera in via prevalente e non sussidiaria; trova inoltre conferma nei lavori preparatori della legge, che sono coerenti con l'interpretazione sostenuta dalla Regione nella memoria di costituzione e non offrono alcuno spunto a sostegno dell'interpretazione adeguatrice prospettata nella memoria integrativa.

Il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata opera a favore del complesso dei bambini figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo. Il periodo di quindici anni deve essere calcolato con riferimento a ciascun genitore considerato separatamente, e non alla coppia, e il termine «genitori» è da intendere in modo conforme alla lettera, cioè nel senso che la precedenza non spetta a chi ha due genitori di cui uno solo radicato da lungo tempo in Veneto. Un'interpretazione estensiva si giustificerebbe qualora la lettera della disposizione non esprimesse in modo sufficiente la sua ratio, ma non è questo il caso, dal momento che la ratio della disposizione converge con la sua lettera nel privilegiare le coppie (da lungo tempo) venete. Pur non avendo valore decisivo, i lavori preparatori confermano l'interpretazione letterale, visto che da essi emerge che lo scopo era quello di favorire le giovani coppie venete e le famiglie in cui entrambi i genitori lavorano. L'estensione della precedenza alle famiglie in cui un solo genitore è radicato in Veneto da più di quindici anni amplierebbe i beneficiari del titolo di precedenza, vanificando l'obiettivo del legislatore.

Occorre precisare, peraltro, che, se la disposizione impugnata non intende privilegiare le famiglie in cui un genitore su due possiede i requisiti, ad essa non si può attribuire l'intento di discriminare i bambini orfani (o comunque privi) di un genitore o di entrambi, sicché in base ad essa, nei casi in cui la responsabilità genitoriale è esercitata da una sola persona radicata in Veneto da lungo tempo, il titolo di precedenza spetta.

Da ultimo, è opportuno rilevare che la norma impugnata, benché non disciplini un requisito di accesso, fissa un titolo di precedenza a favore di un'ampia categoria di persone e produce così effetti sostanzialmente escludenti dei soggetti non radicati in Veneto da almeno quindici anni (data la notoria scarsità di asili nido pubblici), essendo dunque paragonabile alle norme che considerano la residenza prolungata come requisito di accesso.

3.– La questione relativa all'art. 3 Cost. è fondata.

Per vagliare la ragionevolezza del titolo di precedenza fissato dalla norma impugnata, è preliminarmente necessario soffermarsi sulla funzione degli asili nido.

La legge 6 dicembre 1971, n. 1044 (Piano quinquennale per l'Istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato), ha istituito gli asili nido come «servizio sociale di interesse pubblico» (art. 1, primo comma). All'epoca il servizio era incentrato maggiormente sui bisogni dei genitori, avendo soprattutto il fine di facilitare l'accesso della donna al lavoro (art. 1, secondo comma).

L'art. 6 della legge n. 1044 del 1971 affidava alle regioni il compito di fissare, «con proprie norme legislative, [...] i criteri generali per la costruzione, la gestione e il controllo degli asili-nido». Le leggi regionali adottate in sua attuazione hanno attribuito una funzione educativa agli asili nido, nella cui disciplina ha dunque assunto peso crescente l'interesse del bambino. Ciò è attestato, ad esempio, dalla citata legge reg. Veneto n. 32 del 1990 (modificata dalla legge impugnata), che definisce gli asili nido

«attività educativo-assistenziale» (art. 1) e nella quale, anzi, è il bambino il destinatario principale del servizio degli asili nido («L'asilo nido è un servizio di interesse pubblico rivolto alla prima infanzia e ha finalità di assistenza, di socializzazione e di educazione nel quadro di una politica di tutela dei diritti dell'infanzia», art. 5, comma 1).

La doppia valenza degli asili nido (sociale ed educativa) si conferma nella successiva legislazione statale: da un lato, la legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), dedica l'art. 16 alla «[v]alorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari» e dispone, all'art. 22, comma 2, che «gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali [...] d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare [...]» (il decreto del Presidente della Repubblica 3 maggio 2001, recante «Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003», considera il sostegno delle responsabilità familiari come il primo fra gli obiettivi prioritari e tratta degli asili nido nel punto 1.2); dall'altro, l'art. 70 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2002)», definisce gli asili nido «strutture dirette a garantire la formazione e la socializzazione delle bambine e dei bambini di età compresa tra i tre mesi ed i tre anni ed a sostenere le famiglie ed i genitori», e la legge 13 luglio 2015, n. 107 (Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti), prevede l'«istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita fino a sei anni, costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia, al fine di garantire ai bambini e alle bambine pari opportunità di educazione, istruzione, cura, relazione e gioco, superando disuguaglianze e barriere territoriali, economiche, etniche e culturali, nonché ai fini della conciliazione tra tempi di vita, di cura e di lavoro dei genitori» (art. 1, comma 181, lettera e), comprendendo in particolare i «servizi educativi per l'infanzia» gli asili nido (art. 2, comma 3, lettera a del decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, recante «Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e, della legge 13 luglio 2015, n. 107»). La doppia valenza degli asili nido emerge anche nella legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» (art. 1, comma 1259), e nella legge 24 dicembre 2007, n. 244, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)» (art. 2, commi 458 e 460), che, con riferimento agli asili nido, parlano di servizi socio-educativi.

In definitiva, gli asili nido hanno una funzione educativa, a vantaggio dei bambini, e una funzione socio-assistenziale, a vantaggio dei genitori che non hanno i mezzi economici per pagare l'asilo nido privato o una baby-sitter; dalla disciplina legislativa emerge soprattutto l'intento di favorire l'accesso delle donne al lavoro, finalità che ha specifica rilevanza costituzionale, garantendo espressamente la Costituzione la possibilità per la donna di conciliare il lavoro con la «funzione familiare» (art. 37, primo comma, Cost.).

3.1.– Chiarita la funzione del servizio degli asili nido, è opportuno ricordare che questa Corte ha affermato «il principio che “se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili” (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia “la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza” (sentenza n. 133 del 2013) e che,

quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 168 del 2014). Ha inoltre affermato che «l'introduzione di regimi differenziati è consentita solo in presenza di una causa normativa non palesemente irrazionale o arbitraria, che sia cioè giustificata da una ragionevole correlazione tra la condizione cui è subordinata l'attribuzione del beneficio e gli altri peculiari requisiti che ne condizionano il riconoscimento e ne definiscono la ratio» (sentenza n. 172 del 2013).

Con particolare riferimento al requisito della residenza protratta, questa Corte ha anche osservato che, «mentre la residenza costituisce, rispetto a una provvidenza regionale, “un criterio non irragionevole per l'attribuzione del beneficio” (sentenza n. 432 del 2005), non altrettanto può dirsi quanto alla residenza protratta per un predefinito e significativo periodo minimo di tempo (nella specie, quinquennale). La previsione di un simile requisito, infatti, ove di carattere generale e dirimente, non risulta rispettosa dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, in quanto “introduce nel tessuto normativo elementi di distinzione arbitrari”, non essendovi alcuna ragionevole correlazione tra la durata prolungata della residenza e le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che in linea astratta ben possono connotare la domanda di accesso al sistema di protezione sociale (sentenza n. 40 del 2011)» (sentenza n. 222 del 2013).

3.2.– Tenuto conto di quanto esposto sopra sulla funzione degli asili nido e alla luce della giurisprudenza costituzionale appena rammentata, la norma impugnata risulta lesiva dell'art. 3 Cost.

La configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come titolo di precedenza per l'accesso agli asili nido, anche per le famiglie economicamente deboli, si pone in frontale contrasto con la vocazione sociale di tali asili. Il relativo servizio risponde direttamente alla finalità di uguaglianza sostanziale fissata dall'art. 3, secondo comma, Cost., in quanto consente ai genitori (in particolare alle madri) privi di adeguati mezzi economici di svolgere un'attività lavorativa; il servizio, pertanto, elimina un ostacolo che limita l'uguaglianza sostanziale e la libertà dei genitori e impedisce il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione dei genitori stessi alla vita economica e sociale del Paese.

Per questa ragione, il servizio degli asili nido dovrebbe essere destinato primariamente alle famiglie in condizioni di disagio economico o sociale, come era previsto dall'art. 8, comma 4, della legge reg. Veneto n. 32 del 1990, nella sua previgente formulazione («Hanno titolo di precedenza all'ammissione i bambini menomati, disabili o in situazioni di rischio e di svantaggio sociale»), in coerenza con la disciplina statale, che sancisce il principio dell'accesso prioritario ai servizi sociali a favore dei soggetti in condizioni di difficoltà economico-sociale (art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000). La norma impugnata, invece, prescinde totalmente dal fattore economico e, favorendo le persone radicate in Veneto da lungo tempo, adotta un criterio che contraddice anche lo scopo dei servizi sociali di garantire pari opportunità e di evitare discriminazioni (art. 1, comma 1, della legge n. 328 del 2000).

In definitiva, il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata è contrario sia alla funzione sociale degli asili nido sia alla vocazione “universalistica” dei servizi sociali.

Quanto alla funzione educativa degli asili nido, l'estraneità ad essa del “radicamento territoriale” risulta ugualmente evidente, e tanto più risulta tale nella norma impugnata che riferisce il requisito ai genitori e non ai beneficiari dell'attività educativa, essendo

ovviamente irragionevole ritenere che i figli di genitori radicati in Veneto da lungo tempo presentino un bisogno educativo maggiore degli altri.

3.3.– Quanto alla vocazione universalistica dei servizi sociali, a differenza del requisito della residenza *tout court* (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente). Le norme che introducono tale requisito vanno dunque vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza.

L'argomento utilizzato dalla Regione Veneto a sostegno dell'infondatezza della questione (ossia che la norma impugnata darebbe la precedenza «a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia») non convince. In primo luogo, nessuno dei due criteri utilizzati dalla norma impugnata (residenza prolungata in Veneto o occupazione prolungata in Veneto) assicura che i genitori abbiano pagato tributi in Veneto per un lungo periodo (la residenza può non essere coincisa con un periodo lavorativo e l'occupazione prolungata in Veneto non implica necessariamente la residenza in Veneto). L'argomento si presenta opinabile anche alla luce dell'effettivo assetto delle fonti di finanziamento degli asili nido, dato che le risorse necessarie per la costruzione degli edifici e lo svolgimento del servizio possono essere di origine non regionale (gli artt. 8 e 12 del citato d.lgs. n. 65 del 2017 prevedono finanziamenti statali, e la stessa legge reg. Veneto n. 32 del 1990 menziona «contributi statali» all'art. 32, comma 1), e che, per quanto riguarda le risorse provenienti dai bilanci dei comuni e delle regioni, si dovrebbe distinguere fra finanza “propria” e “derivata”. E ciò senza contare che, sotto un profilo più generale, l'argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale, e che applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno.

Si può osservare infine che chi si sposta in un'altra regione non ha contribuito al welfare di quella regione ma ha pagato i tributi nella regione di provenienza, e non è costituzionalmente ammissibile sfavorirlo nell'accesso ai servizi pubblici solo per aver esercitato il proprio diritto costituzionale di circolazione (o per essere stato trasferito o assegnato al Veneto per ragioni di lavoro o di altra natura).

In conclusione, poiché il titolo di precedenza previsto dalla norma impugnata non ha alcun collegamento con la funzione degli asili nido né può essere giustificato con l'argomento del contributo pregresso, il suo scopo, che si esaurisce nel riconoscere una preferenza nell'accesso agli asili nido pubblici alle persone radicate in Veneto da lungo tempo, è incompatibile con l'art. 3 Cost.

4.– Anche la questione relativa all'art. 117, primo comma, Cost. e all'art. 21 del TFUE è fondata.

L'art. 21, paragrafo 1, del TFUE dispone che «[o]gni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

In relazione ai requisiti di residenza prolungata, la Corte di giustizia dell'Unione

europea ha affermato che «[u]na siffatta normativa nazionale, che svantaggia taluni cittadini di uno Stato membro per il solo fatto che essi hanno esercitato la loro libertà di circolare e di soggiornare in un altro Stato membro, costituisce una restrizione alle libertà riconosciute dall'art. 21, n. 1, TFUE ad ogni cittadino dell'Unione», e che «[u]na simile restrizione può essere giustificata, con riferimento al diritto dell'Unione, solo se è basata su considerazioni oggettive indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate ed è proporzionata allo scopo legittimamente perseguito dal diritto nazionale» (sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart, punti 86 e 87; si vedano anche le sentenze 26 febbraio 2015, in causa C-359/13, B. Martens; 24 ottobre 2013, in causa C-220/12, Andreas Ingemar Thiele Meneses (punti 22-29); 15 marzo 2005, in causa C-209/03, The Queen, ex parte di Dany Bidar, punti 51-54; 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Brian Francis Collins; 30 settembre 2003, in causa C-224/01, Gerhard Köbler).

La Corte di giustizia non esclude a priori l'ammissibilità di requisiti di residenza per l'accesso a prestazioni erogate dagli Stati membri, ma richiede che la norma persegua uno scopo legittimo, che sia proporzionata e che il criterio adottato non sia «troppo esclusivo», potendo sussistere altri elementi rivelatori del «nesso reale» tra il richiedente e lo Stato (si vedano le citate sentenze Stewart, punti 92 e 95, e Thiele Meneses, punto 36). La norma impugnata è difettosa già in relazione allo scopo perseguito (come visto nel punto precedente) ed è inoltre sicuramente sproporzionata quanto alla durata – eccezionalmente lunga: quindici anni – del legame richiesto. Il fatto che discrimini anche cittadini italiani (non radicati in Veneto da più di quindici anni) non è rilevante ai fini della conformità al diritto europeo (Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenze Thiele Meneses, punto 27; 16 gennaio 2003, in causa C-388/01, Commissione, punto 14; 6 giugno 2000, in causa C-281/98, Angonese, punto 41).

Questa Corte ha già censurato, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e dell'art. 21 TFUE, una norma che annoverava, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, la «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente»: «la norma regionale in esame li pone [i cittadini dell'Unione europea] in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario [...], in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE» (sentenza n. 168 del 2014; si vedano anche le sentenze n. 190 del 2014 e n. 264 del 2013).

4.1.– Possono considerarsi assorbite le altre questioni sollevate con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., con cui si lamenta la violazione dell'art. 24 della citata direttiva 2004/38/CE e dell'art. 11, paragrafo 1, lettere d) e f), della citata direttiva 2003/109/CE.

5.– La questione relativa all'art. 120, primo comma, Cost. è anch'essa fondata.

Occorre premettere che la questione concernente l'art. 16 Cost. è da ritenere ricompresa in quella riguardante l'art. 120, primo comma, Cost., che risulta il parametro più pertinente con riferimento al caso di specie («La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale»).

La norma impugnata, non incidendo in modo immediato sul diritto di circolazione e di svolgere l'attività lavorativa, non viola direttamente i divieti posti dall'art. 120,

primo comma, Cost. Essa pone tuttavia un ostacolo all'esercizio dei diritti ivi previsti, per le stesse ragioni illustrate con riferimento all'art. 21 TFUE. È evidente, infatti, che un genitore che deve trasferirsi in Veneto per ragioni di lavoro può trovarsi in difficoltà a compiere il trasferimento se non ha i mezzi sufficienti per pagare un asilo nido privato, visto che la norma impugnata lo esclude di fatto dagli asili nido pubblici.

Il divieto di cui all'art. 120, primo comma, Cost. è idoneo a colpire quelle discipline che limitano, anche solo in via di fatto, i diritti da esso menzionati, come si può ricavare sia dalla lettera della disposizione costituzionale («in qualsiasi modo»), sia dal suo collegamento con l'art. 3, secondo comma, Cost., che «codifica» il nesso tra libertà e condizioni materiali della libertà, sia ancora dalla giurisprudenza europea che, come visto, ha ravvisato un limite alla libertà di circolazione in certe discipline limitative dell'accesso a prestazioni pubbliche.

Così definita la portata del divieto fissato all'art. 120, primo comma, Cost., occorre verificare se la limitazione prevista dalla norma impugnata sia costituzionalmente tollerabile, stante che il divieto stesso non va inteso in modo «assoluto», dovendosi invece vagliare la ragionevolezza delle leggi regionali che limitano i diritti con esso garantiti. Questa Corte ha individuato a tale fine i seguenti criteri: «occorre esaminare: a) se si sia in presenza di un valore costituzionale in relazione al quale possano essere posti limiti alla libera circolazione delle cose o degli animali; b) se, nell'ambito del suddetto potere di limitazione, la regione possieda una competenza che la legittimi a stabilire una disciplina differenziata a tutela di interessi costituzionalmente affidati alla sua cura; c) se il provvedimento adottato in attuazione del valore suindicato e nell'esercizio della predetta competenza sia stato emanato nel rispetto dei requisiti di legge e abbia un contenuto dispositivo ragionevolmente commisurato al raggiungimento delle finalità giustificative dell'intervento limitativo della regione, così da non costituire in concreto un ostacolo arbitrario alla libera circolazione delle cose fra regione e regione» (sentenza n. 51 del 1991).

La norma impugnata è inidonea a superare il primo e il terzo passaggio del test, dal momento che, come visto sopra (punto 3), essa non persegue un interesse pubblico meritevole, mirando solo a dare precedenza alle persone radicate in Veneto da lungo tempo (in violazione dell'art. 3 Cost., come visto), e che la durata richiesta (della residenza o dell'occupazione), se può considerarsi proporzionata a tale illegittimo obiettivo, certamente non lo è a quello di garantire un legame tra il richiedente e la Regione.

6.– È fondata infine anche la questione riferita all'art. 31, secondo comma, Cost., in base a cui la Repubblica «[p]rotegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo». La norma impugnata fissa un titolo di precedenza che tradisce il senso dell'art. 31, secondo comma, Cost.: essa, cioè, non incide sul quantum e sul quomodo del servizio degli asili nido ma ne distorce la funzione, indirizzandolo non allo scopo di tutelare le famiglie che ne hanno bisogno ma a quello di privilegiare chi è radicato in Veneto da lungo tempo. La norma impugnata, dunque, persegue un fine opposto a quello della tutela dell'infanzia, perché crea le condizioni per privare del tutto una categoria di bambini del servizio educativo dell'asilo nido.

Per Questi Motivi

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Veneto 21 febbraio 2017, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 23 aprile 1990, n. 32, «Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi»), nella parte in cui modifica l'art. 8, comma 4, della legge della Regione Veneto 23 aprile 1990, n. 32 (Disciplina degli interventi regionali per i servizi educativi alla prima infanzia: asili nido e servizi innovativi), introducendovi la lettera b).