

Stefania Cavaliere è professore abilitato di II fascia in Diritto dell'economia e attualmente RTDB nella stessa materia presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, dove insegna diritto pubblico dell'economia. Già PHD in diritto pubblico e cultura dell'economia e assegnista di ricerca in diritto pubblico e diritto dell'economia presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Fa parte del Comitato di redazione del periodico *Euro-Balkan Law and Economics Review* e del Comitato di redazione della collana *Società-Diritti-Religioni*, del comitato editoriale della Rivista *European Law and Finance Review*, del comitato scientifico di *Dialoghi di diritto dell'economia*. È membro dell'ADDE.

Giovanni Luchena è professore ordinario di Diritto dell'economia nell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro dove insegna Diritto dell'economia e Concorrenza e aiuti di Stato. È Co-direttore della rivista scientifica *Euro-Balkan Law and Economics Review* e componente di comitati scientifici di numerose riviste e di collane, autore di 135 saggi di cui 7 monografie. Membro dell'ADDE e presidente della sezione Puglia di AIDA. È *visiting professor* nell'Università "Aleksander Xhuvani" di Elbasan.

ISBN 979-12-5965-355-0



€ 12,00

S. Cavaliere G. Luchena Profili giuseconomici degli aiuti di Stato alle scuole paritarie confessionali



SOCIETÀ | DIRITTI | RELIGIONI

Collana diretta da
GAETANO DAMMACCO

33

Stefania Cavaliere Giovanni Luchena

Profili giuseconomici degli aiuti di Stato alle scuole paritarie confessionali

CACUCCI  EDITORE
BARI

SOCIETÀ – DIRITTI – RELIGIONI

Direttore: Gaetano Dammacco

Comitato scientifico: Vincenzo Baldini, Salvatore Bordonali, Ksenofon Krisafi, Giovanni Luchena, Anna Maria Nico, Anna Papa, Elisa Scotti, Bronislaw Sitek, Piotr Stanisz, Giovanni Battista Varnier, Carmela Ventrella

Comitato di redazione: Roberta Santoro, Vittorio Teotonico, Stefania Cavaliere.

SOCIETÀ – DIRITTI – RELIGIONI

Collana diretta da
GAETANO DAMMACCO

33

Stefania Cavaliere Giovanni Luchena

Profili giuseconomici degli aiuti di Stato alle scuole paritarie professionali

CACUCCI  EDITORE
BARI

Opera realizzata con il contributo dell'Università degli Studi di Bari
Aldo Moro

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2024 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilm, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Sommario

Introduzione	1
--------------	---

Sezione I

La Corte di cassazione e la legittimità delle misure di sostegno alle scuole paritarie

1. Le sentenze gemelle sulle scuole paritarie site nel Comune di Livorno	5
1.1. I precedenti indirizzi della Corte di cassazione sulle agevolazioni fiscali concesse ad entità svolgenti attività educativa	7
1.2. Svolgimento esclusivo di attività e soggetti obbligati	9
2. Gli adempimenti degli enti non commerciali	10
3. Il profilo oggettivo e quello soggettivo	14
4. I riferimenti (diretti e indiretti) alla disciplina sugli aiuti di Stato	15
5. La Suprema Corte conferma il suo orientamento	20
6. I Comuni e l'esenzione ICI/IMU	25

Sezione II

La compatibilità con la normativa sul divieto degli aiuti di Stato alle imprese

1. L'accertamento del contrasto con lo <i>State Aid Law</i>	31
1.1. Le agevolazioni fiscali alle scuole confessionali. Gli aiuti spagnoli e italiani: cenni e rinvio	34
2. Gli aiuti fiscali concessi dal Regno di Spagna alle scuole confessionali	36
3. Una condanna annunciata o almeno prevedibile	40
3.1. Gli effetti sulla concorrenza. Attività di natura economica	44

3.2. La decisione di recupero nella vertenza ICI	46
3.2.1. Profili procedurali	47
3.2.2. Il giudizio di legittimità	49
3.2.3. Il “seguito” della vertenza	52
4. Il finanziamento pubblico delle scuole paritarie e la sua compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato ex art. 106 TFUE	54
Nota conclusiva	63
Bibliografia	69

Il presente lavoro è frutto di riflessioni comuni. Ai fini accademici, sono da attribuire a Stefania Cavaliere i paragrafi 1.1, 1.2, 2, 3, 4, 5 e 6 della sezione I, 3, 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 e 4 della sezione II; a Giovanni Luchena l'introduzione, il paragrafo 1 della sezione I, 1, 1.1, 2, 3.1. e 3.2 della sezione II e la nota conclusiva.

Gli autori ringraziano la dott.ssa Alessandra Polisenò del prezioso contributo svolto nella revisione delle bozze.

Introduzione

Lo strumento finanziario principe per il sostegno pubblico della scuola paritaria, e in particolare per quel che concerne l'analisi svolta in questa sede, cioè quella a carattere confessionale, è l'esenzione fiscale.

Si tratta di una forma di aiuto molto utilizzata dal legislatore per la finalità indicata, modalità che, peraltro, costituisce uno strumento con il quale una certa quantità di risorse viene utilizzata per motivazioni, per dir così, di natura politica¹, e invero anche, per sostenere economicamente le dette entità dinanzi a fenomeni di carattere eccezionale com'è avvenuto, ad esempio, nel caso dell'emergenza pandemica che ha fatto esplodere il *digital divide*² in termini di difficoltà di accesso alla rete e di distanza socio-economica per quanto attiene all'utilizzo degli strumenti della *Information and communication technology* e, come per ogni altra impresa, ha reso necessario corrispondere misure di sostegno economico soprattutto a seguito del c.d. *lockdown*.

Va detto, tuttavia, che tali forme di aiuto rappresentano un terreno di (potenziale) contrasto sia con l'ordinamento dell'Unione europea sia con gli orientamenti dell'Ocse il quale ultimo, in generale, ritiene le spese fiscali assai dannose per la concorrenza e considera tale mezzo puramente

¹ A. GUARINO, *L'Ici e gli immobili religiosi*, in *Diritto e Religioni*, n. 1, 2006, 283 ss.; F. BALSAMO, *L'esenzione dell'Ici a favore degli enti ecclesiastici tra fiscalità di vantaggio e tutela comunitaria della concorrenza*, in *Diritto e Religioni*, n. 1, 2011, 67 ss.; C. SACCHETTO, *La tassazione internazionale degli enti non commerciali*, in *Rass. trib.*, n. 3, 2012, 565 ss.; A. CARMENI, *Le agevolazioni tributarie per gli Enti ecclesiastici*, in *Dir. ed economia assicur.*, n. 4, 2012, 527 ss.; A. PALMA, *Ici, imu ed aiuti di Stato: la tassazione degli enti ecclesiastici alla luce della recente normativa e giurisprudenza nazionale e comunitaria*, in *Salvisjuribus.it*, 15 giugno 2019, 2 ss.

² «L'attuale livello dell'infrastruttura tecnologica delle reti domestiche e il numero di dispositivi (...) si presentano fortemente insufficienti a garantire un eguale accesso [alle attività scolastiche]», nonostante possa dirsi che, in generale, per quel che concerne l'alfabetizzazione informatica, nel «settore dell'istruzione, da quella primaria a quella universitaria, le politiche in materia possono dirsi soddisfacenti»: cfr. A. PAPA, *Persone e dati nell'ecosistema digitale*, in EAD. (a cura di), *Il diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era digitale*, 2^a ed., Torino, 2021, 12.

e semplicemente come un fattore di sottrazione di risorse dai bilanci pubblici³.

Il ragionamento che il presente saggio intende sviluppare parte dalle pronunce del giudice interno e vira, potrebbe dirsi invariabilmente, su quello europeo: entrambe le giurisdizioni – naturalmente muovendo da presupposti giuridici diversi ma ad un certo punto confluenti soprattutto allorquando viene in evidenza la tutela della concorrenza (*sub specie*: applicabile agli Stati) – stabiliscono la illegittimità delle misure legislative adottate ai fini del sostegno della scuola privata paritaria a carattere confessionale, ove ricorrano i presupposti che consentono di stabilire il contrasto con il diritto europeo, non senza indicare, peraltro, le condizioni “minime”, per così dire, alle quali il legislatore può attenersi – senza incorrere nella declaratoria d’incompatibilità – per sostenere, in maniera legittima, le scuole paritarie (considerata, oltre tutto, la loro qualificazione giuridica nell’ambito del sistema nazionale d’istruzione).

A tal proposito, viene in evidenza, in particolare, la vicenda dell’esenzione dal pagamento dell’imposta sugli immobili (ICI)⁴, oggetto di giudizi da parte della Corte di cassazione sin dal 2013⁵ e di sviluppi successivi sempre più “in linea”, con l’ordinamento dell’Unione europea per quel che concerne la disciplina degli aiuti di Stato.

Il Giudice europeo, peraltro, in questo caso, non ha introdotto nuovi criteri o *sub*-criteri di valutazione – come è accaduto in altre pronunce rese nel corso del tempo, in particolare, per quel che qui interessa, in materia di concorrenza – ma ha deciso i “casi” secondo i suoi orientamenti consolidati, che anche la Corte di cassazione, in più d’una occasione, ha avuto modo di evidenziare o di evocare, in un certo senso facendoli propri, nelle sue altrettanto significative pronunce, sul tema *de quo*.

³ Bisogna evidenziare, peraltro, che gli economisti si riferiscono al concetto di spese fiscali in modo “semplicistico” e riduzionistico. «Queste ultime non sono infatti sussidi incondizionati, ma sono subordinati alla realizzazione del relativo presupposto economico d’imposta. Esso deve essere quindi capiente rispetto all’agevolazione, che altrimenti si riduce o non scatta affatto. Molte delle cosiddette spese fiscali quindi si autofinanziano grazie all’attività economica che creano, senza effetti contrari»: cfr. M. LUPI, *Aiuti di Stato, dialoghi intraistituzionali e ruolo dei giudici*, in AA.VV. *Aiuti di Stato: il ruolo delle giurisdizioni nazionali e europee*, Bari, 2023, 111.

⁴ P. CLEMENTI, *Enti ecclesiastici: contestata l’esclusione ICI se le attività esenti sono commerciali*, in *Enti non profit*, n. 6, 2004, 430 ss.; A. QUATTROCCHI, *Gli aiuti di Stato nel diritto tributario*, Padova, 2020, 217 ss.

⁵ Corte di cassazione, ordinanza n. 3591 del 13 febbraio 2013.

Si tratta di una decisione, molto commentata in ragione delle differenti angolazioni (anche politiche) da cui scaturiscono le argomentazioni a favore o contro – specchio, in molti casi, di un’analisi della questione con la sola lente del diritto interno – che aveva stabilito la non esentabilità delle scuole paritarie ai fini dell’imposta sugli immobili.

Di fatti, lo svolgimento dell’attività didattica non è stato ritenuto dalla Cassazione sufficiente ad esentare l’ente dal pagamento dell’imposta per l’anno 2004, stante l’accertata circostanza che gli immobili erano adibiti ad attività scolastica avente natura di attività commerciale – un concetto che, com’è noto, in ambito europeo, assume una portata assai ampia.

Ad arricchire il dibattito vi è anche la circostanza della coincidenza in termini di tempistica tra le citate pronunce e l’esame svolto dalla Commissione sulla possibile configurazione della misura in questione in termini di aiuto di Stato.

La questione, d’altronde, non ha riguardato soltanto le agevolazioni fiscali concesse da parte dello Stato italiano ma anche quelle predisposte dal legislatore spagnolo – in quest’ultimo caso, anche facendo emergere le condizioni, per dir così, “in positivo” di una eventuale concessione di un’agevolazione fiscale alle scuole confessionali.

La Commissione, peraltro, nella fase di esordio della lunga vicenda riguardante l’esame di compatibilità, ha assunto decisioni che, se da un lato hanno confermato l’illegittimità della misura (esenzione ICI), dall’altro, hanno determinato la rinuncia al recupero da parte statale perché si è ritenuto che fosse impossibile procedere a causa delle difficoltà interne all’ordinamento giuridico dovute a carenze organizzative ed amministrative. Il che, se da un canto ha ingenerato posizioni differenziate tra il primo (Tribunale europeo) e il secondo grado di giudizio (Corte di giustizia), dall’altro, sembra porre, se non un punto fermo, almeno l’avvio di un processo che porti a determinare elementi di chiarezza sul *quomodo* per quel che concerne la concessione delle misure di sostegno pubblico delle scuole paritarie (nel caso esaminato: delle scuole confessionali, ma, come ovvio, valevole per tutte le entità private indipendentemente dall’orientamento religioso o di tendenza).

Nucleo centrale delle riflessioni che qui si sviluppano concerne, dunque, il profilo della concessione statale dell’aiuto pubblico sotto forma di agevolazione fiscale alle scuole paritarie (confessionali): si tratta di esaminare le questioni di natura giuridica riguardanti l’argomento indicato nella prospettiva giuseconomica e, segnatamente, in quella relativa alla norma-

tiva concernente il divieto di concessione degli aiuti di Stato alle imprese quale segmento della più ampia politica di concorrenza muovendo dalla giurisprudenza interna ed europea quale *point de départ* ai fini di una disamina scevra da considerazioni extragiuridiche che, talvolta, e specialmente in questo caso, contaminano la valutazione di elementi che dovrebbero essere estranei al metodo analitico del giurista.

La prospettiva del diritto dell'economia consente di esaminare una determinata questione osservando una visuale che riguardi ed interessi una pluralità di strumenti e di fattori utili a tracciare *funditus* le coordinate di un certo *topic*. L'approccio multilivello e interdisciplinare, d'altronde, in un ambito di operatività segnato, per così dire, dalla prevalenza, in termini di competenza, del diritto dell'Unione europea su quello interno, diviene un elemento imprescindibile di analisi nella complessa interrelazione fra la prospettiva teleologica interna e il perseguimento degli obiettivi contenuti nella legislazione eurounitaria.

Si tratta di una scelta di metodo volta a tracciare un percorso argomentativo assai utile anche per il decisore politico, al fine di eliminare possibili incertezze interpretative e dubbi applicativi con riferimento alla compatibilità degli aiuti con il diritto della concorrenza.

Del resto, anche la più recente prassi amministrativa sembra aver recepito quanto emerso dalla giurisprudenza europea, convogliando la disciplina giuridico-applicativa verso il canale della compatibilità con le regole in materia di aiuti di Stato, le quali non necessariamente costituiscono un elemento ostativo alla concessione di sostegni economici ma rappresentano certamente un *modus agendi* che orienta e indirizza le opzioni politiche sulla base delle norme sostanziali e degli orientamenti, da ritenersi sulla via del consolidamento, delle Corti.

SOCIETÀ – DIRITTI – RELIGIONI

Collana diretta da
GAETANO DAMMACCO

- G. DAMMACCO (a cura di), *Diritto ecclesiastico e professione forense*, 2003
G. DAMMACCO (a cura di), *Diritto sanitario e fenomeno religioso*, 2005
G. CATALANO, *Il diritto di libertà religiosa*, 2007
P. STEFANÌ, *La laicità nell'esperienza giuridica dello Stato*, 2007
R. BACCARI, *Elementi di diritto canonico*, 2008
M.L. LO GIACCO (a cura di), *La famiglia e i suoi soggetti giuridici*, 2008
R. SANTORO, *Appartenenza confessionale e diritti di cittadinanza nell'Unione Europea*, 2008
M.L. LO GIACCO, *Pellegrini, romei e palmieri*, 2008
G. DAMMACCO (a cura di), *Tutela giuridica del minore e uso consapevole di internet*, 2008
C. NOTARSTEFANO, *Le Processus de Barcelone: du partenariat euro-méditerranéen au dialogue interculturel*, 2009
AA.VV., *Oltre i confini*, 2010
G. DAMMACCO (a cura di), *Tutela dei giovani e uso dei media digitali da consumatore a persona*, 2013

Nuova Serie

- A. CHIRICO, *Profili giuridici della comunicazione nella Chiesa*, 2014
AA.VV., *In margine al Sinodo 2014*, 2014
G. DAMMACCO – C. VENTRELLA, *Cibo e ambiente*, 2015
AA.VV., *La Chiesa tra economia e famiglia*, 2015
G. DAMMACCO, *Diritti e religioni nel crocevia Mediterraneo*, 2016
R. LOSURDO, *Libertà religiosa e nuovi modelli di famiglia*, 2016
R. SANTORO (a cura di), *Fenomeno religioso e dinamiche del multiculturalismo*, 2017
AA.VV., *Il nuovo processo matrimoniale canonico. Una guida tra diritto e cura pastorale*, 2018
ZOUHIR LOUASSINI, *Islam inedito*, 2018
G. DAMMACCO – C. VENTRELLA, *Religioni, diritto e regole dell'economia – Convegno Nazionale ADEC – Bari, 21-23 settembre 2017*, 2018
G. DAMMACCO, *Fattore religioso, mercato e impresa*, 2018

- R. SANTORO, *Obiezione di coscienza e appartenenza religiosa: prime riflessioni sui profili di novità*, 2019
- E. OSMANAJ, *The right of education of Roma community in Albania*, 2019
- C. VENTRELLA MANCINI (a cura di), *La simulazione del processo canonico di nullità matrimoniale*, 2020
- BLEDAR MUSTAFARAJ, *La criminalità minorile in Albania. Analisi criminologica e ambito penale del fenomeno*, 2021
- ROBERTA SANTORO – VITTORIO TEOTONICO – STEFANIA CAVALIERE, *Problemi del fattore religioso e risposta interdisciplinare del diritto*, 2021.
- STEFANIA CAVALIERE – GIOVANNI LUCHENA, *Profili giuseconomici degli aiuti di Stato alle scuole paritarie professionali*, 2024.