



## Giovanni Di Cosimo

(ordinario di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Macerata, Dipartimento di Giurisprudenza)

### Risorse economiche pubbliche e Chiesa cattolica: due nodi al vaglio dei giudici \*

*“Um colégio religioso, por ser religioso está isento de impostos, mas se funciona como hotel, então, que pague os impostos como qualquer vizinho do lado. Senão, o negócio não é limpo.”*

(Papa Francesco, intervista a Rádio Renascença, 14 settembre 2015)

**SOMMARIO: 1. Limiti – 2. Finanziamento diretto – 3. Finanziamento indiretto - 3.1 Esenzioni – 3.2 Interpretazioni – 3.3 Quote – 3.4 Rimborsi – 3.5 Contributi - 4. Finanziamento apparente – 5. Due nodi.**

#### 1 - Limiti

Lo Stato italiano finanzia la Chiesa cattolica sia in forma diretta che indiretta. L'aspetto più controverso di simili ipotesi di finanziamento pubblico a favore di soggetti privati è la definizione dei confini entro cui deve essere contenuto il sostegno. La questione s'inscrive nell'orizzonte concettuale del costituzionalismo che mira a limitare il potere politico in nome dei fondamenti dell'ordinamento liberal-democratico, a partire dai principi di eguaglianza e libertà. Nel caso dei finanziamenti pubblici alla Chiesa cattolica si tratta di stabilire quali limiti incontra il potere politico nel favorire una singola confessione religiosa rispetto alle altre confessioni e, più ampiamente, rispetto alle realtà non religiose.

Il filo del rapporto fra risorse pubbliche e Chiesa cattolica lega insieme vari aspetti: il sistema dell'otto per mille; la deducibilità fiscale per le offerte volontarie; gli stipendi degli insegnanti di religione; il finanziamento di eventi religiosi; la retribuzione dei cappellani nelle forze armate; i contributi per gli oratori giovanili; il regime fiscale degli immobili; gli aiuti per le scuole private ecc. Sarebbe troppo lungo in questa sede affrontare tale vasto insieme di questioni. Meglio allora circoscrivere il terreno limitandolo all'applicazione delle norme in sede



giurisdizionale<sup>1</sup>. Più precisamente, conviene selezionare alcune recenti questioni allo scopo di segnalare i limiti che i giudici fanno valere a fronte delle richieste di accesso alle risorse pubbliche avanzate da parte cattolica<sup>2</sup>. Ciò consentirà di evidenziare in conclusione i due principali nodi sottostanti alle questioni affrontate nei tribunali.

## 2 - Finanziamento diretto

La Corte dei conti ha effettuato una dettagliata analisi del funzionamento del sistema che assegna l'otto per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche<sup>3</sup>. Fra le altre cose, la relazione dei magistrati contabili evidenzia alcuni aspetti problematici relativi al trattamento di favore riservato alla Chiesa cattolica che ne è il maggiore beneficiario.

Il primo è il modo con cui vengono ripartite le somme qualora il contribuente non esprima preferenze al momento della dichiarazione annuale dei redditi. La legge stabilisce che "In caso di scelte non espresse da parte dei contribuenti, la destinazione si stabilisce in proporzione alle scelte espresse"<sup>4</sup>. Grazie a tale meccanismo di attribuzione delle risorse, "i beneficiari ricevono più dalla quota non espressa che da quella optata, godendo di un notevole fattore moltiplicativo, essendo irrilevante la volontà di chi rifiuta il sistema o se ne disinteressa". L'iniquità del

---

\* Il contributo, non sottoposto a valutazione, riproduce il testo della relazione tenuta al Convegno sul tema "Povertà e potere. Povertà della Chiesa, povertà nella politica" (Assisi, 17-19 aprile 2015), ed è destinato alla pubblicazione negli Atti per i tipi della Cittadella Editrice (Assisi).

<sup>1</sup> Un altro aspetto altrettanto rilevante, ma che qui non prendo in considerazione, concerne la valutazione della legittimità delle svariate norme che veicolano risorse verso la Chiesa cattolica.

<sup>2</sup> Si tratta di alcune pronunce della Cassazione e dei giudici amministrativi, e di una relazione della Corte dei conti; con un'unica eccezione, rientrano nell'arco di tempo compreso fra il 2013 e il luglio 2015.

<sup>3</sup> Sez. centrale delibera 16 del 2014 "Destinazione e gestione dell'otto per mille dell'Irpef". La Corte osserva che questa forma di finanziamento eroga una cifra considerevole, oltre un miliardo e duecento milioni annui ("i fondi destinati alle confessioni religiose risultano ingenti, tali da non avere riscontro in altre realtà europee"). Nel complesso, dal 1990 al 2014, la Chiesa ha ricevuto più di 18 miliardi di euro, mentre le altre confessioni hanno ricevuto nel loro insieme meno di 400 milioni. In questo arco di tempo la Chiesa ha ottenuto somme crescenti che sono passate dai 200 milioni del 1990 a oltre 1 miliardo del 2014 (i dati riferiti in questo paragrafo sono tratti dalla relazione dei giudici contabili).

<sup>4</sup> Art. 47.3 legge n. 222 del 1985.



meccanismo è accresciuta dalla circostanza che più di metà dei contribuenti non esprime una preferenza in merito al riparto dell'otto per mille<sup>5</sup>. In alcuni anni la sua applicazione ha portato addirittura a triplicare gli introiti a favore dei maggiori beneficiari fra i quali anzitutto la Chiesa cattolica<sup>6</sup>.

Il secondo aspetto è collegato al sistema delle intese fra Stato e confessioni religiose che, in mancanza di una legge generale sulla libertà religiosa, costituiscono l'unica via per accedere al finanziamento dell'otto per mille. La Corte dei conti, posto che l'ingresso di ulteriori confessioni diminuirebbe le risorse attualmente destinate ai due principali beneficiari del sistema dell'otto per mille che sono la Chiesa cattolica e lo Stato, osserva che il ritardo con cui il Parlamento ha provveduto a recepire alcune intese ha impedito per anni a quelle confessioni di partecipare alla distribuzione delle risorse, "con pregiudizio finanziario notevole e violazione dei principi di leale collaborazione e buona fede". Il caso più grave riguarda i Testimoni di Geova: l'intesa è stata stipulata nel 2007 ma a tutt'oggi manca la legge. Inoltre nota che i più recenti orientamenti giurisprudenziali, i quali tendono a limitare il potere discrezionale del Governo nella fase iniziale della procedura di intesa, affermando l'obbligo di avviare le trattative a richiesta della confessione interessata, si spiegano anche in considerazione di un effetto tanto rilevante come l'accesso al finanziamento diretto<sup>7</sup>.

Il terzo aspetto riguarda la tempistica delle liquidazioni: mentre alla Chiesa cattolica vengono anticipate le somme salvo conguaglio negli anni successivi, alle altre confessioni religiose sono erogate con anni di ritardo.

### **3 - Finanziamento indiretto**

#### **3.1 - Esenzioni**

---

<sup>5</sup> Le scelte espresse sono diminuite passando dal 53,6% del 1990 al 45,8% del 2012; valore medio del periodo 44,4%.

<sup>6</sup> La Corte esemplifica: "con riferimento ai redditi del 2010, per i tre maggiori beneficiari, la Chiesa cattolica, con 36,97% di scelte, ottiene l'82,01% dell'intero gettito dell'8 per mille; lo Stato, con il 6,20% di scelte, il 13,74%; la Chiesa evangelica valdese, con l'1,39% di scelte, il 3,08%".

<sup>7</sup> La Corte dei conti richiama una pronuncia della Cassazione (Cass. civ., sez. unite, n. 16305 del 2013) e una del Consiglio di Stato (sez. IV, n. 6083 del 2011) relative alla richiesta di un'associazione di atei (l'UAAR) di stipulare intesa con lo Stato.



Diverse decisioni della Corte di cassazione riguardano richieste di esenzione fiscale per gli immobili avanzate da enti ecclesiastici, congregazioni, monasteri, università cattoliche, santuari ecc., ossia i vari soggetti che affollano la galassia cattolica.

In un primo gruppo di casi la Corte rileva che mancano le condizioni per concedere l'esenzione muovendo dal presupposto che il legislatore ha concesso il beneficio per lo svolgimento esclusivo di attività religiose o di culto. Decisiva è la circostanza che nell'immobile si svolgano attività produttive di reddito<sup>8</sup>. Nella vicenda che vede contrapposto il comune di Pompei al santuario della città, la Corte ha confermato che l'esenzione si applica a condizione che gli immobili siano destinati in via esclusiva allo svolgimento di attività di religione o di culto

"e pertanto non si applica ai fabbricati di proprietà di enti ecclesiastici, nei quali si svolga attività commerciale o comunque di lucro, non rilevando in contrario né la destinazione degli utili eventualmente ricavati al perseguimento di fini sociali o religiosi, che costituisce un momento successivo alla loro produzione e non fa venir meno il carattere commerciale dell'attività stessa"<sup>9</sup>.

In un caso analogo la Corte precisa che l'esenzione

"non si applica ai fabbricati di proprietà di enti ecclesiastici nei quali si svolga attività sanitaria (...), non rilevando in contrario né la destinazione degli utili eventualmente ricavati al perseguimento di fini sociali o religiosi, che costituisce un momento successivo alla loro produzione e non fa venir meno il carattere commerciale dell'attività"<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Occorre tenere conto che il tema delle esenzioni è stato oggetto di ripetute modifiche legislative (delle quali non è necessario qui di dar conto) che rendono instabile il quadro normativo. Inoltre è intervenuta una decisione della Commissione europea che giunge alla conclusione "che l'Italia ha illegittimamente attuato l'esenzione dall'imposta comunale sugli immobili prevista", e che l'aiuto di Stato sotto forma di esenzione dal pagamento dell'Ici viola il Trattato in quanto incompatibile con il mercato interno [dec. C (2012) 9461]. Contro la decisione sono stati presentati due ricorsi alla Corte di giustizia che contestano alla Commissione di non aver ordinato il recupero delle somme (i ricorsi sono stati giudicati ammissibili il 29 ottobre 2014 dall'VIII sezione del Tribunale).

<sup>9</sup> Cass. civ., sez. VI, n. 5871 del 2014 (peraltro questa decisione è stata successivamente annullata perché la Corte non aveva considerato un dato di fatto, ovvero che la controversia era stata già definita a seguito di condono: Cass. civ., sez. V, n. 16967 del 2015).

<sup>10</sup> Cass. civ., sez. V, sentt. nn. 4342, 8649, 8650, 8651, 8653, 8654 del 2015 (l'orientamento è formulato a partire da sez. trib., n. 24500 del 2009).



Allo stesso modo non è esentato l'immobile di un istituto religioso nel quale viene gestita attività alberghiera<sup>11</sup>, e nemmeno una casa per ferie destinata ad attività di accoglienza dietro pagamento di una retta giornaliera<sup>12</sup>.

Ciò vale anche per il beneficio della riduzione dell'imposta sul reddito relativo alla gestione di una casa di cura, che spetta soltanto se l'attività non abbia carattere commerciale in via esclusiva o principale; e qualora l'attività commerciale non risulti prevalente si ha diritto al beneficio soltanto se essa sia strumentale in via diretta e immediata al fine di culto o di religione<sup>13</sup>. Un altro esempio ancora è quello di una scuola paritaria gestita da un istituto ecclesiastico che sostiene di aver diritto all'esenzione dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili<sup>14</sup>. La Corte ritiene che la scuola paritaria eserciti un'attività con modalità commerciali dal momento che i suoi utenti pagano un corrispettivo. Ai fini del pagamento dell'imposta è irrilevante che la gestione risulti in perdita. Neppure è rilevante che l'ente non si proponga un fine di lucro perché "per integrare il fine di lucro è sufficiente l'idoneità, almeno tendenziale, dei ricavi a perseguire il pareggio di bilancio; né a escludere tale finalità è sufficiente la qualità di congregazione religiosa dell'ente"<sup>15</sup>. Infine, la Corte ha negato l'esenzione relativamente a un terreno edificabile per il quale l'istituto religioso non ha provato l'esistenza in concreto del requisito oggettivo "rappresentato dallo svolgimento esclusivo nell'immobile di attività di assistenza o di altre attività equiparate"<sup>16</sup>.

### 3.2 - Interpretazioni

In un secondo gruppo di casi, la Corte giunge alla conclusione che non vi sono le condizioni per accordare il beneficio dell'esenzione, in conseguenza dell'interpretazione restrittiva della norma promozionale che adotta.

In primo luogo, la Corte chiarisce che l'esenzione in materia di Ici, essendo prevista da "una norma agevolatrice, e dunque di stretta

---

<sup>11</sup> Sez. V, 5041 del 2015 relativa all'attività gestita da un'associazione laicale religiosa femminile.

<sup>12</sup> Cass. civ., sez. V, n. 10337 del 2015 (che fa il quadro della precedente giurisprudenza della Cassazione in tema di esenzioni Ici); v. anche nn. 10334 e 10336 del 2015.

<sup>13</sup> Cass. civ., sez. V, n. 22493 del 2013.

<sup>14</sup> Cass. civ., sez. V, sent. n. 14226 del 2015 (vedi pure sent. n. 14225 del 2015).

<sup>15</sup> In questo punto la sentenza cita testualmente un passaggio della precedente sent. n. 16618 del 2008.

<sup>16</sup> Cass. civ., sez. V, n. 5056 del 2015.



interpretazione", "non opera in caso di utilizzo indiretto dell'immobile da parte dell'ente proprietario, ancorché per finalità di pubblico interesse" (in questo caso l'ente religioso ha concesso in comodato gratuito i locali alla diocesi che a sua volta li ha concessi in sub-comodato a una cooperativa che vi svolge attività didattica)<sup>17</sup>.

In secondo luogo, sulla base dell'interpretazione restrittiva della norma i giudici negano il beneficio in materia di retribuzioni. Alcune pensionate dell'ospedale Bambino Gesù di Roma, che fa capo alla Santa Sede, chiedono l'esenzione Irpef prevista per le retribuzioni corrisposta dagli enti centrali della Chiesa cattolica. La Cassazione rigetta il ricorso sul presupposto che l'erogazione del trattamento pensionistico è effettuata dall'Inps e non dalla Santa Sede come invece stabilisce la previsione legislativa<sup>18</sup>. La Corte precisa che 'norme a carattere agevolativo' come questa vanno interpretate restrittivamente e che il loro scopo è agevolare l'opera della Santa Sede, ragion per cui non costituiscono un'agevolazione ai singoli che abbiano un rapporto di lavoro con essa.

In terzo luogo, l'interpretazione della norma risulta determinante in una controversia fra il comune di Roma e la Pontificia Università Gregoriana relativa al pagamento della tassa sui rifiuti. La commissione tributaria regionale aveva ritenuto che l'Università fosse esentata dal pagamento della Tarsu in virtù dell'art. 16 del Trattato lateranense secondo cui "saranno esenti da tributi sia ordinari che straordinari tanto verso lo Stato quanto verso qualsiasi altro ente". Viceversa, la Cassazione, rilevato che l'art. 16 deve essere interpretato come una "norma programmatica che impegna lo Stato a darvi attuazione", osserva che la norma non è stata attuata relativamente alla tassa sui rifiuti e quindi l'esenzione riguarda "esclusivamente le imposte che gravano sui redditi degli immobili in questione"<sup>19</sup>. La tassa sui rifiuti si configura come il corrispettivo per un servizio legato alla qualità e quantità dei rifiuti prodotti, e quindi per sottrarre la Gregoriana al tributo occorrerebbe dimostrare che l'edificio universitario non ne produce.

Infine, l'esenzione non può essere accordata a un soggetto privato anche se questi intende svolgere un'attività di rilievo sociale. Il caso è il seguente: un ente ecclesiastico ricorre al giudice amministrativo contro l'atto del comune che impone il pagamento del contributo di costruzione relativo a un centro scolastico. Il giudice ritiene infondato il ricorso<sup>20</sup>. La

<sup>17</sup> Cass. civ., sez. V, n. 8652 del 2015.

<sup>18</sup> Cass. civ., sez. V, n. 4144 del 2013 (cfr. anche n. 4146 del 2013).

<sup>19</sup> Cass. civ., sez. V, n. 4027 del 2012.

<sup>20</sup> Questo caso, a differenza degli altri, non è deciso dalla Cassazione ma dal Tar



decisione si fonda su una stretta interpretazione della norma "in quanto introduce talune ipotesi di deroga alla previsione generale la quale assoggetta a contributo tutte le opere che comportino trasformazione del territorio". La norma stabilisce che la concessione sia gratuita per "opere pubbliche o di interesse pubblico da cui la collettività possa trarre un utile ovvero la cui fruizione in via diretta o indiretta soddisfi interessi generali". Il giudice osserva che l'opera è destinata a ospitare una scuola paritaria che svolge un servizio pubblico (e dunque esiste il requisito oggettivo), ma non è "eseguita da un ente istituzionalmente competente" (e dunque manca il requisito soggettivo). Il beneficio spetta solo se l'opera è realizzata da un ente pubblico e non spetta "per le opere eseguite da soggetti privati, quale che sia la rilevanza sociale dell'attività esercitata nella o con l'opera edilizia alla quale la concessione si riferisce". L'unica ipotesi nella quale un soggetto privato può avvalersi del beneficio è che agisca

"per conto di un Ente pubblico, come nell'istituto della concessione di opera pubblica (...) ove l'intervento è realizzato da soggetti non animati dallo scopo di lucro o che accompagnano tale obiettivo con un legame istituzionale con l'azione dell'amministrazione per la cura degli interessi della collettività".

### 3.3 - Quote

Vengono impugnati davanti al giudice amministrativo i provvedimenti di immissione in ruolo degli insegnanti di religione cattolica a seguito di un concorso per titoli ed esami. Fra le altre cose, il ricorrente sostiene che i provvedimenti sarebbero illegittimi perché non dispongono l'immissione in ruolo nella percentuale prevista da un decreto ministeriale. Il ricorso viene respinto dal Consiglio di Stato sul presupposto che

"il criterio del 70% non può essere applicato in termini rigorosamente matematici, in quanto deve essere temperato, in funzione della popolazione scolastica, con i criteri della proporzionalità dei posti disponibili per l'intero anno scolastico e disponibili in organico"<sup>21</sup>.

In altre parole, una simile modalità di applicazione trascura altri fattori che parimenti vanno tenuti in considerazione nella decisione amministrativa. La vicenda riguarda il rapporto fra risorse pubbliche e Chiesa cattolica dal momento che la meccanica applicazione della quota

---

Liguria (sez. I, n. 552 del 2013).

<sup>21</sup> CdS, sez. IV, n. 2552 del 2013.



avrebbe comportato un più consistente beneficio a favore della Chiesa, la quale avrebbe potuto reclutare un maggiore numero di docenti a carico del bilancio statale.

Una congregazione religiosa, che gestisce un ospedale, presenta un ricorso straordinario al Presidente della Repubblica contro la ripartizione decisa dalla Regione del finanziamento delle funzioni assistenziali ospedaliere per il 2010. La congregazione contesta la decisione regionale perché riduce la quota assegnata alle strutture private. Ma il Consiglio di Stato, al quale il Ministero della salute chiede un parere, ritiene che il ricorso straordinario debba essere respinto<sup>22</sup>. Infatti, a fronte della forte riduzione dei trasferimenti statali, è legittimo che la Regione abbia "scelto di aumentare complessivamente la quota in gestione diretta alle Aziende Sanitarie locali", il che ha comportato "una automatica riduzione di tutte le altre quote ripartite, ivi inclusa quella oggetto di contestazione nel presente ricorso". La rideterminazione delle quote deriva dalla necessità di far fronte alla riduzione delle risorse finanziarie decisa dal legislatore statale, un vincolo che la Regione è tenuta a rispettare.

### 3.4 - Rimborsi

Una scuola cattolica chiede al Ministero il rimborso delle spese sostenute per l'assistenza prestata a due studenti portatori di handicap. La Cassazione respinge la richiesta dato che le scuole private, per ottenere la parificazione, devono assumersi l'onere dell'integrazione scolastica delle persone disabili senza oneri per lo Stato<sup>23</sup>. La ricorrente non può «vantare alcun diritto a ottenere il rimborso di spese relative a servizi, che ha ritenuto di erogare in assoluta autonomia, in assenza di compatibilità finanziaria e di verifica dello Stato, e che, in particolare, aveva assunto obbligo di erogare "senza oneri a carico dello Stato"». In un caso simile il giudice amministrativo ha precisato che la "partecipazione al sistema nazionale dell'istruzione (...) impone alle scuole paritarie di accogliere gli alunni affetti da handicap" e non ci sono norme che impongono una partecipazione statale ai conseguenti oneri finanziari<sup>24</sup>.

Una congregazione religiosa che svolge attività sanitaria chiede il rimborso della spesa sostenuta in misura superiore al tetto stabilito dalla Regione. Il giudice amministrativo respinge il ricorso in forza del dato normativo che "fa espresso divieto di remunerazione con oneri a carico del

<sup>22</sup> CdS, sez. II, n. 3071 del 2013 (v. anche sez. II, n. 3072 del 2013).

<sup>23</sup> Cass. civ., sez. unite, n. 10821 del 2014.

<sup>24</sup> Tar Campania, sez. IV, n. 4658 del 2013.



Servizio Sanitario Regionale di prestazioni effettuate al di fuori dei tetti massimi stabiliti"<sup>25</sup>. La pretesa dell'ente ecclesiastico "si fonda su di un inesistente obbligo asseritamente gravante sulla Regione di ripianare il disavanzo di gestione dell'Ente». Decisione analoga per la richiesta di ottenere un rimborso superiore al tetto di spesa avanzata da un ente ecclesiastico che gestisce un'azienda ospedaliera. Il Consiglio di Stato respinge il ricorso in base alla considerazione che "a partire dal 2009 anche le attività e le funzioni assistenziali delle strutture equiparate, con oneri a carico del servizio sanitario nazionale, sono esercitate esclusivamente nei limiti degli inderogabili tetti di spesa assegnati»<sup>26</sup>.

### 3.5 - Contributi

Una diocesi ricorre al giudice amministrativo contro un comune che a partire da una certa data non gli ha più destinato i contributi per l'edilizia di culto previsti dalla legge regionale. Il Tribunale amministrativo respinge il ricorso perché la diocesi non ha dimostrato il corretto utilizzo delle risorse percepite per la realizzazione dell'opera concordata con il comune. In altre parole, occorre provare che le risorse siano effettivamente utilizzate per il fine al quale sono destinate<sup>27</sup>.

In un altro caso, due studentesse impugnano davanti al giudice amministrativo il sistema "dote scuola" adottato nella Regione Lombardia. Il tribunale amministrativo accoglie uno dei motivi di ricorso relativo a una componente aggiuntiva al buono scuola, ossia un contributo economico di cui possono beneficiare gli studenti delle scuole paritarie a titolo di integrazione al reddito (va ricordato che la maggior parte delle scuole paritarie sono cattoliche)<sup>28</sup>. Tale "integrazione al reddito" risulta ingiustificatamente superiore all'importo dell'analogo "sostegno al reddito" previsto per gli studenti delle scuole che non richiedono una retta (ovverosia le scuole pubbliche).

"Si tratta di una disparità di trattamento che incide in modo oggettivamente pregiudizievole su coloro che frequentano la scuola pubblica, i quali, a parità di bisogno economico, possono contare su un'erogazione di danaro inferiore a quella ottenibile da coloro che frequentano una scuola paritaria con pagamento di una retta".

---

<sup>25</sup> Tar Puglia, sez. I, n. 932 del 2015.

<sup>26</sup> CdS, sez. III, n. 2591 del 2014.

<sup>27</sup> Tar Calabria, sez. Reggio Calabria, n. 213 del 2013.

<sup>28</sup> Tar Lombardia, sez. III, n. 859 del 2014.



Di qui l'illegittimità degli atti impugnati:

"l'amministrazione ha previsto, senza alcuna giustificazione ragionevole e con palese disparità di trattamento, delle erogazioni economiche quantitativamente diverse, più favorevoli per coloro che frequentano una scuola paritaria con pagamento di una retta di iscrizione o di frequenza, a fronte della medesima necessità, quale la possibilità di acquisire i beni e i servizi strumentali all'attività didattica e a fronte della medesima situazione di bisogno economico".

#### 4 - Finanziamento apparente

Con la medesima sentenza il Tar Lombardia respinge la censura volta a contestare direttamente lo strumento del buono scuola. Contro la decisione le studentesse ricorrono al Consiglio di Stato. Sostengono che il sistema del buono scuola sarebbe illegittimo perché favorisce "soltanto le scuole paritarie, per le quali è prevista la retta, rispetto agli studenti meno abbienti, che frequentano le scuole statali". L'illegittimità

«sarebbe chiara nella previsione del "buono scuola" solo a favore degli studenti che frequentano le scuole paritarie, in quanto soltanto in tali scuole si prevede il pagamento di una retta di frequenza: il prevedere che il buono scuola sia destinato soltanto agli studenti che pagano una retta significa, in sostanza, destinarlo finanziariamente a favore dei soli istituti privati, in violazione di vari principi costituzionali».

Tuttavia il Consiglio di Stato conferma la decisione di primo grado obiettando che

«si tratta, in realtà, di misure finanziarie dirette agli studenti e alle loro famiglie e tese a superare le condizioni di svantaggio economico, in modo da rendere effettiva e concreta la possibilità di "opzione" (è questo il punto centrale) per il servizio offerto dalle scuole paritarie»<sup>29</sup>.

La conclusione dei giudici è che il buono scuola previsto dalla Regione Lombardia non costituisce una "surrettizia forma di finanziamento alle scuole private"<sup>30</sup>. Infatti

---

<sup>29</sup> CdS, sez. VI, n. 2517 del 2015.

<sup>30</sup> "Non si tratta di finanziamenti diretti a favore delle scuole paritarie, ma del legittimo concorso, in concreto, di Stato e Regioni agli oneri finanziari correlati all'obbligo delle scuole paritarie di fornire le medesime prestazioni della scuola pubblica; si tratta di contributi normativamente stabiliti, tesi a garantire la effettiva possibilità di tutti gli



"tale beneficio non spetta a ogni studente che intenda frequentare la scuola privata, ma solo agli studenti che, oltre a dover pagare una retta di frequenza, sono in una situazione economica familiare che lo consenta, sicché non dipende solo dalla scuola che si intende frequentare, ma anche dalla esistenza di una situazione economica, secondo parametri di reddito già predefiniti"<sup>31</sup>.

Il buono scuola è

"un beneficio che si presenta come pienamente coerente e non in contrasto con il quadro costituzionale e legislativo (...), essendo diretto a garantire la parità di trattamento tra tutti gli studenti, compresi i meno abbienti, che attraverso esso possono optare per la scuola pubblica o per quella privata". "In definitiva, sia i presupposti del beneficio che la sua misura dipendono dalla condizione economica dello studente, al quale viene erogato, restando al sistema estranea ogni forma di finanziamento diretto alle scuole paritarie".

## 5 - Due nodi

Il quadro della giurisprudenza recente offre alcune indicazioni degne di nota relativamente alle ipotesi in cui i giudici negano alla Chiesa cattolica accesso alle risorse pubbliche.

Nel recente periodo ciò avviene perché: a) verificano che manca una norma a fondamento della richiesta di accesso; b) interpretano restrittivamente la norma promozionale che prevede l'accesso; c) rilevano che la decisione amministrativa deve contemperare vari criteri la cui complessiva valutazione porta a negare l'accesso; d) eccepiscono che l'accesso viene chiesto per un fine diverso rispetto a quello indicato dalla previsione normativa; e) contestano che il soggetto richiedente non ha fornito la documentazione relativa al corretto utilizzo delle risorse precedentemente ottenute; f) obiettano che la richiesta riguarda la copertura finanziaria di impegni che il soggetto istante è tenuto istituzionalmente ad assolvere; g) osservano che la misura amministrativa che dà accesso alle risorse comporta una disparità di trattamento in danno di altri soggetti.

Questi limiti che i giudici frappongono all'accesso alle risorse pubbliche da parte cattolica rimandano a due nodi di fondo.

---

studenti, compresi quelli disabili o meno abbienti, di frequentare una scuola non statale".

<sup>31</sup> Analogamente Tar Lombardia, sez. III, n. 364 del 2014 e sez. III, n. 494 del 2015.



Il primo nodo è l'ambigua collocazione dei soggetti della galassia cattolica che chiedono di accedere alle risorse pubbliche. In alcune ipotesi si dispongono al confine fra pubblico e privato, come succede agli enti ecclesiastici, che da soggetti privati svolgono un servizio pubblico in relazione al quale invocano esenzioni destinate agli enti pubblici<sup>32</sup>. In altre agiscono in una zona grigia fra ambito propriamente religioso e ambiti economici, come capita agli enti ecclesiastici che svolgono attività imprenditoriali. A tale riguardo, dalle decisioni giurisdizionali trapela la difficoltà di tracciare sul piano normativo chiare linee distintive per circoscrivere l'ambito di applicazione delle misure promozionali. Si pensi alle ripetute modifiche normative in tema di esenzioni fiscali per gli immobili, che si scontrano con una realtà spesso caratterizzata da un uso promiscuo degli immobili, sia per fini di religione o di culto, che per fini diversi.

Il secondo nodo è la lesione del principio di eguaglianza, che emerge sotto diversi profili e con varia intensità. Intanto, a opera di misure amministrative che penalizzano chi si trovi nelle medesime condizioni dei beneficiari, come avviene con i provvedimenti sull'integrazione al reddito che favoriscono gli studenti delle scuole private rispetto agli studenti delle scuole pubbliche. Inoltre, per effetto delle richieste di accesso alle risorse pubbliche per attività imprenditoriali, che si fondano sulla pretesa di avvalersi di regole più favorevoli di quelle applicabili ai concorrenti. Ma, a ben vedere, rischi di violazione del principio di eguaglianza giustificano pure l'interpretazione restrittiva delle norme promozionali. E, infine, la logica dell'eguaglianza appare sotto tiro anche sul piano normativo, basti pensare al controverso meccanismo di riparto dell'otto per mille previsto per le scelte non espresse<sup>33</sup>.

### Riferimenti bibliografici

Sugli aspetti problematici del sistema dell'otto per mille cfr. **V. TOZZI**, *L'8 per mille e il suo "inventore"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), n. 8/2015; **F. ALICINO**, *Un referendum sull'otto per mille? Riflessioni sulle fonti*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 33/2013; **M.**

---

<sup>32</sup> Oppure invocano un trattamento speciale pur essendo inseriti in organizzazioni pubbliche (per esempio, chiedono rimborsi per le spese eccedenti i limiti stabiliti nell'ambito del sistema sanitaria).

<sup>33</sup> Ma, come accennato, questo piano di valutazione esula dai confini del presente contributo.



**CROCE**, *La libertà religiosa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Pisa, 2012, p. 235 ss.; **A. SPADARO**, *Laicità e confessioni religiose: dalle etiche collettive (laiche e religiose) alla "meta etica" pubblica (costituzionale)*, in *Annuario 2007. Problemi pratici della laicità agli inizi del secolo XXI*, Padova, 2008, p. 144 s.; **I. PISTOLESI**, *La quota dell'otto per mille di competenza statale: un'ulteriore forma di finanziamento (diretto) per la Chiesa cattolica?*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, p. 163 ss.; **G. VEGAS**, *L'otto per mille a vent'anni dalla revisione del Concordato lateranense*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2004, p. 183 ss.; **A. GUAZZAROTTI**, *L'accesso al "mercato religioso" in Italia. Note critiche sul finanziamento delle confessioni religiose*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 1997, p. 124 ss. Sulla relazione della Corte dei conti relativa al sistema dell'otto per mille cfr. cfr. **M. CROCE**, *La Corte dei conti all'«assalto» dell'8 per mille*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, p. 172 ss. Sulla progressiva estensione del sistema ad altre confessioni religiose cfr. **G. LONGO**, **V. DI PORTO**, *Dall'eccezione alla regola: le confessioni non cattoliche e l'otto per mille dell'IRPEF*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, p. 51 ss.; **M. TIRABASSI**, *Confessioni religiose, «privato sociale» e destinazione di quote parti dell'IRPEF*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2012, p. 509 ss.

Sulla deducibilità fiscale delle erogazioni liberali cfr. **R. BOTTA**, *Manuale di diritto ecclesiastico*, Giappichelli, Torino, 2008, p. 149 ss.; **L. MISTÒ**, *Il sostegno economico alla Chiesa cattolica*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, p. 13 ss.

Sul tema degli insegnanti di religione cattolica cfr. **M. RANIERI**, *Profili giuslavoristici del rapporto di lavoro degli insegnanti di religione cattolica nella scuola pubblica*, in *Lavoro e diritto*, 2014, p. 669 ss.; **N. FIORITA**, *Scuola pubblica e religioni*, Libellula ed., Tricase, 2012, p. 157 ss.; **A. GUAZZAROTTI**, *La condizione degli insegnanti di religione e la "foglia di fico" della laicità dello Stato*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 9 giugno 2002; **V. CASAMASSIMA**, *Recenti sviluppi in materia di stato giuridico degli insegnanti di religione cattolica: in particolare un disegno di legge approvato dal Senato*, in *Diritto ecclesiastico*, 2002, p. 209 ss.

Riguardo al finanziamento degli eventi religiosi cfr. **R. ACCIAI**, *Grande Giubileo del 2000: l'intervento finanziario pubblico fra evento religioso e business turistico*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, p. 181 ss. Sulle ordinanze di protezione civile adottate per l'organizzazione di 'grandi eventi' religiosi promossi dalla Chiesa cattolica cfr. **A. CARDONE**, *La «normalizzazione» dell'emergenza*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 180 ss.

Sulla questione dei cappellani militari cfr. **V. TURCHI**, *L'assistenza spirituale: quid novi dopo l'accordo di Villa Madama?*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2007, p. 363 ss.; **P. CONSORTI**, *La recente riorganizzazione del servizio di assistenza spirituale alle Forze armate*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, p. 369 ss.; **S. CARMIGNANI CARIDI**, **V. MARANO**, *Assistenza spirituale e insegnamento della religione. Alcune cifre*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, p. 111 ss.



A proposito dei contributi per gli oratori giovanili cfr. **L. LO GIACCO**, *La legge sugli oratori tra funzione sociale e libertà religiosa*, in *Il diritto ecclesiastico*, I, 2004, p. 144 ss.; **N. FIORITA**, *Considerazioni intorno alla recente legislazione regionale in tema di oratori*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2003, p. 457 ss.

Per il regime fiscale degli immobili vedi **G. FORMICA**, **S. AURELJ**, *Le esenzioni Imu e Tasi per gli enti ecclesiastici: novità normative e questioni aperte*, in *Fisco*, 2015, p. 940 ss.; **G. D'ANGELO**, *Tributi e fiscalità di vantaggio dell'imprenditoria sociale a matrice religiosa: giurisprudenza e diritti nazionali alla prova del diritto e della giurisprudenza UE*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2014, p. 686 ss.; **S. MARTUCCI**, *ICI ed IMU: un'emancipazione religiosa secondo diritto comune*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2013, p. 447 ss.; **V. TENORE**, **V. MESSINETTI**, *Tra privilegi normativi e qualche buonismo giurisprudenziale: brevi questioni di equità con particolare riguardo agli enti ecclesiastici*, in *Giustizia civile*, 2012, p. 81 ss.; **A. CARMENI**, *Le agevolazioni tributarie per gli enti ecclesiastici*, in *Diritto e fiscalità dell'assicurazione*, 2012, p. 527 ss.; **M.R. ALLEGRI**, *Enti non profit e imposta sui beni immobili: alcune questioni interpretative sul regime delle esenzioni*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 2/2012; **G. RIVETTI**, *Trattato lateranense ed esenzioni tributarie: regime giuridico e controverse applicazioni giurisprudenziali*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2012, p. 359 ss.; **M. ALLENA**, *Municipalismo fiscale ed enti ecclesiastici*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2011, p. 424 ss.; **N. FIORITA**, *Prime riflessioni sulla politica ecclesiastica degli ultimi anni: enti ecclesiastici e agevolazioni fiscali*, in *Diritto pubblico*, 2006, p. 441 ss.; **A. LOSANNO**, *Enti ecclesiastici tra assoggettamento alla ed esenzione dalla Invim sugli immobili con finalità commerciali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2006, p. 739 ss.

La controversa questione del sostegno finanziario alle scuole private è esaminata da **M. CROCE**, *La scuola pubblica e la scuola privata*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di F. Angelini, M. Benvenuti, Jovene, Napoli, 2014, p. 333 ss.; **L. VIOLINI**, **S. CERLINI**, *Il sistema della «Dote» in Lombardia: prime riflessioni su un'esperienza in atto*, in *Rivista del diritto e della sicurezza sociale*, 2011, p. 43 ss.; **M. PARISI**, *Istruzione laica e confessionale nello Stato delle autonomie*, ESI, Napoli, 2008, p. 171 ss.; **M. PARISI**, *L'autonomia dell'istruzione tra intervento pubblico ed iniziativa privata. Tendenze ed esiti delle recenti dinamiche legislative e giurisprudenziali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2008, p. 825 ss.; **F. FRENI**, *I.R.C. e scuole confessionali nel pluralismo delle opzioni formative: ancora nodi problematici al vaglio della recente giurisprudenza*, *ivi*, p. 797 ss.; **A. POGGI**, *Il "sistema nazionale di istruzione" dopo la revisione costituzionale. Spunti per una rilettura del principio pubblico-privato alla luce del principio di solidarietà*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5/2005; **E. MINNEI**, *Scuola pubblica e scuola privata*, Giappichelli, Torino, 2004, vol. II, p. 530 ss.; **C. MARZUOLI**, *Istruzione e 'Stato sussidiario?*, in *Diritto pubblico*, 2002, p. 157 s.; **F. RIMOLI**, *Le libertà culturali*, in *I diritti costituzionali*, vol. II, a cura di R. Nania, P. Ridola, Giappichelli, Torino, 2011, p. 679 ss.; **G. CIMBALO**, *Il servizio scolastico integrato nelle prime esperienze regionali*, in *Istruzione e servizio pubblico*, a cura di C. Marzuoli, il Mulino, Bologna,



2003, p. 347 ss.; **A. SANDULLI**, *Il sistema nazionale di istruzione*, il Mulino, Bologna, 2003, p. 301 ss.; **R. BOTTA**, *Il finanziamento «pubblico» della scuola privata nella recente esperienza della legislazione regionale*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1999, p. 381 ss.; **F. DONATI**, *Pubblico e privato nel sistema di istruzione scolastica*, in *Le Regioni*, 1999, p. 537 ss.; **G. CIMBALO**, *Il finanziamento alla scuola privata fra leggi statali e leggi regionali*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1998, p. 145 ss.; **D. BONAMORE**, *Illegittimità e incostituzionalità dei finanziamenti alle scuole private*, in *Giustizia civile*, 1998, p. 2377 ss.; **P. CARETTI**, *Brevi osservazioni su una «mancata» sentenza della Corte in materia di rapporti tra pubblico e privato nel settore della scuola*, in *Le Regioni*, 1998, p. 1353 ss.; **F. RIMOLI**, *Scuole private e pubblici finanziamenti: la Corte prende tempo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, p. 704 ss.; **N. COLAIANNI**, *Autonomia e parità della scuola*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 1997, p. 117 ss.; **G. PITRUZZELLA**, *Il pluralismo della scuola e nella scuola*, in *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Bin, C. Pinelli, Giappichelli, Torino, 1996, p. 215 ss. Una lucida riflessione su questo tema resta quella di **V. CRISAFULLI**, *La scuola nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1956, p. 85 ss.

Sulla complessa vicenda giudiziaria nata dalla richiesta dell'UAAR di stipulare un'intesa con lo Stato vedi **G. DI COSIMO**, *Gli atei come i credenti? I giudici alle prese con un'atipica richiesta di intesa fra Stato e confessioni religiose*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2015; **N. COLAIANNI**, *Ateismo de combat e intesa con lo Stato*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 4/2014; **E. ROSSI**, *Le "confessioni religiose" possono essere atee? Alcune considerazioni su un tema antico alla luce di vicende nuove*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 27/2014.

Sulle norme promozionali in favore dei gruppi religiosi cfr. **G. DI COSIMO**, *Coscienza e costituzione*, Giuffrè, Milano, 2000; **ID.**, *Sostegni pubblici alle confessioni religiose, tra libertà di coscienza ed uguaglianza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 2165 ss.

Sul fenomeno degli enti ecclesiastici che svolgono attività imprenditoriali cfr. **G. CASUSCELLI**, *Enti ecclesiastici e doveri di solidarietà*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 7/2014.