

# CAMERA DEI DEPUTATI

 N. 833

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BELOTTI, BAZZARO, BENVENUTO, BIANCHI, BISA, BOLDI, CAFFARATTO, CECCHETTI, CESTARI, COLMELLERE, COMAROLI, FRASSINI, FURGIUELE, GOLINELLI, GUSMEROLI, IEZZI, INVERNIZZI, LOLINI, LUCCHINI, MOSCHIONI, MURELLI, ALESSANDRO PAGANO, PANIZZUT, PATASSINI, RACCHELLA, RIBOLLA, SALTAMARTINI, STEFANI, VALLOTTO, ZIELLO, ZORDAN**

Modifiche agli articoli 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, e 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62, in materia di esenzione dall'imposta municipale unica per le porzioni di edifici utilizzati per le attività didattiche dalle scuole paritarie senza fini di lucro

*Presentata il 2 luglio 2018*

ONOREVOLI COLLEGHI! — La Costituzione, all'articolo 30, riconosce che l'educazione e l'istruzione dei figli sono un diritto e un dovere dei genitori. L'articolo 33 assicura inoltre « piena libertà » alle « scuole non statali che chiedono la parità ».

Le scuole paritarie e le scuole parentali sono quindi un imprescindibile presidio sussidiario della formazione e garantiscono, d'intesa col sistema pubblico, il pluralismo educativo e rispondono a un diritto

fondamentale e costituzionalmente garantito.

La legislazione in merito è però molto frastagliata e complessa, nonché disseminata a diversi livelli di fonti normative, tanto che neanche il giudice della Cassazione riesce nel suo intento nomofilattico di uniformazione del diritto su tutto il territorio nazionale. La problematica più cogente, a questo riguardo, è relativa al trattamento fiscale delle scuole paritarie.

Soltanto nel 2000, con la legge n. 62, recante norme per la parità scolastica e disposizioni sul diritto allo studio e all'istruzione, si è riconosciuto che il sistema nazionale di istruzione è costituito « dalle scuole statali e dalle scuole paritarie, private e degli enti locali ».

In particolare, l'articolo 1, comma 2, definisce le scuole abilitate a rilasciare titoli di studio aventi valore legale quelle « istituzioni scolastiche non statali, comprese quelle degli enti locali, che, a partire dalla scuola per l'infanzia, corrispondono agli ordinamenti generali dell'istruzione » e che « sono coerenti con la domanda formativa delle famiglie ». Il successivo comma 3 prevede che tali scuole svolgano un servizio pubblico e debbano quindi accogliere chiunque, accettandone il progetto educativo, richieda di iscriversi.

Tra i requisiti di qualità ed efficacia elencati dalla legge n. 62 del 2000 che le scuole in oggetto devono possedere per essere riconosciute quali paritarie, si leggono:

a) un progetto educativo in armonia con i principi della Costituzione;

b) un piano dell'offerta formativa conforme agli ordinamenti e alle disposizioni vigenti;

c) la disponibilità di locali, arredi e attrezzature didattiche propri del tipo di scuola e conformi alle norme vigenti;

d) l'iscrizione alla scuola per tutti gli studenti i cui genitori ne facciano richiesta, purché in possesso di un titolo di studio valido per l'iscrizione alla classe che essi intendono frequentare;

e) l'applicazione delle norme vigenti in materia di inserimento di studenti con *handicap* o in condizioni di svantaggio;

f) personale docente fornito del titolo di abilitazione;

g) contratti individuali di lavoro per personale dirigente e insegnante che rispettino i contratti collettivi nazionali di settore.

Tre anni più tardi, con la legge 28 marzo 2003, n. 53, recante delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e forma-

zione professionale, sono stati finalmente disciplinati il finanziamento delle scuole paritarie, il riconoscimento del diritto all'istruzione e alla formazione sino al conseguimento di una qualifica entro il diciottesimo anno di età e il riconoscimento del diritto all'istruzione quale livello essenziale di prestazione definito su base nazionale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

Attuando la delega conferita dalla legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione (legge 13 luglio 2015, n. 107), il decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65, ha infine istituito il sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni. Il sistema integrato di educazione e di istruzione accoglie le bambine e i bambini da 0 fino a 6 anni ed è costituito dai servizi educativi per l'infanzia e dalle scuole dell'infanzia statali e paritarie. Con tale ultima normativa, in sostanza, è stata riconosciuta dignità a tutti i gradi di istruzione, dall'asilo nido (bambini di 0 anni) alla scuola superiore (ragazzi di 18 anni).

Sulla base di tale riconoscimenti è accordato, alle scuole paritarie, un trattamento fiscale diverso rispetto agli altri enti aventi scopo di lucro, proprio in virtù della loro vocazione allo svolgimento di un servizio pubblico di istruzione e non a scopo meramente economico. A questo riguardo, nell'articolo 7, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo n. 504 del 1992 (decreto istitutivo dell'ICI, come da ultimo modificato dall'articolo 2, comma 3, del decreto-legge n. 102 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124 del 2013) è prevista la norma di esenzione dal pagamento dell'IMU per gli immobili destinati esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive.

Si richiedono due presupposti per consentire l'esenzione dall'IMU: il primo, il cosiddetto « requisito soggettivo », ossia il fatto che l'immobile deve essere utilizzato da un ente non commerciale; il secondo, il cosiddetto « requisito oggettivo », per il quale

è necessario che gli immobili siano destinati allo svolgimento delle attività elencate dal citato articolo 7, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo n. 504 del 1992 (ossia attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, di ricerca scientifica, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive) nonché delle attività di cui all'articolo 16, lettera *a*), della legge 20 maggio 1985, n. 222 (ossia attività di religione e di culto), e che tali attività siano svolte con modalità non commerciali.

Sul punto, ad esempio, le scuole paritarie diocesane oggetto di accertamento dell'IMU posseggono i requisiti richiesti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, tant'è che sono tutte dotate del decreto di idoneità, ma resta l'incertezza normativa riguardo il trattamento fiscale di tali enti, tanto che molti comuni non hanno accordato loro l'esenzione dalla tassazione locale.

Prima di tutto, non esistendo un'esatta definizione da parte della legge nazionale degli enti non commerciali, resta ancora una forte confusione giuridica relativa al requisito soggettivo richiesto dalla norma di esenzione. L'unico elenco esaustivo degli enti non commerciali è contenuto nelle istruzioni per la compilazione della dichiarazione IMU-TASI che, al punto 4.2, stabilisce testualmente che ne fanno parte gli enti che acquisiscono la qualifica fiscale di ONLUS (decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460) e che precisa: «nell'ambito degli enti privati non commerciali vanno ricompresi anche gli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti secondo le previsioni dell'Accordo modificativo del Concordato Lateranense (legge 25 marzo 1985, n. 121, per la Chiesa cattolica) e delle intese tra lo Stato italiano e le altre confessioni religiose».

Una seconda problematica è quella relativa alle fattispecie della «modalità non commerciale». Quest'ultima è stata definita con il regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 200 del 2012, che ha specificato le modalità e le procedure per l'applicazione proporzionale dell'esenzione dall'IMU per le unità immobiliari destinate a un'utilizzazione mista. Il regolamento, all'articolo 3, stabilisce che le

attività istituzionali sono svolte con modalità non commerciali quando l'atto costitutivo o lo statuto dell'ente non commerciale prevedono:

«*a*) il divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'ente, in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori, a meno che la destinazione o la distribuzione non siano imposte per legge, ovvero siano effettuate a favore di enti che per legge, statuto o regolamento, fanno parte della medesima e unitaria struttura e svolgono la stessa attività ovvero altre attività istituzionali direttamente e specificamente previste dalla normativa vigente;

*b*) l'obbligo di reinvestire gli eventuali utili e avanzi di gestione esclusivamente per lo sviluppo delle attività funzionali al perseguimento dello scopo istituzionale di solidarietà sociale;

*c*) l'obbligo di devolvere il patrimonio dell'ente non commerciale, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altro ente non commerciale che svolga un'analoga attività istituzionale, salvo diversa destinazione imposta dalla legge».

Fondamentale è però l'articolo 4 il quale, al comma 3, prevede che lo svolgimento di attività didattiche si ritiene effettuato con modalità non commerciali se:

«*a*) l'attività è paritaria rispetto a quella statale e la scuola adotta un regolamento che garantisce la non discriminazione in fase di accettazione degli alunni;

*b*) sono comunque osservati gli obblighi di accoglienza di alunni portatori di *handicap*, di applicazione della contrattazione collettiva al personale docente e non docente, di adeguatezza delle strutture agli *standard* previsti, di pubblicità del bilancio;

*c*) l'attività è svolta a titolo gratuito, ovvero dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico e tali da coprire solamente una frazione del costo effettivo del servizio, tenuto anche conto dell'assenza di relazione con lo stesso».

In particolare, in merito alla retta, il Ministro dell'economia e delle finanze ha emanato un ulteriore decreto, in data 26 giugno 2014, recante approvazione del mo-

dello di dichiarazione dell'IMU e della TASI per gli enti non commerciali, con le relative istruzioni, stabilendo che possono fruire dell'esenzione dall'IMU gli enti non commerciali che gestiscono scuole paritarie, anche se queste richiedono una retta alle famiglie, purché questa sia inferiore al costo sostenuto dallo Stato per ogni alunno della scuola statale. A tal fine il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ha pubblicato i costi, rilevati dall'OCSE, degli alunni della scuola statale di ogni ordine e grado (il costo medio è di 6.882,78 all'anno per ogni alunno di scuola statale).

Il decreto si è reso necessario in seguito alle osservazioni sollevate dall'Unione europea sui presunti « aiuti di Stato » nell'esenzione dall'IMU per le scuole paritarie: in questo modo si erano quantificati i parametri entro i quali considerare « simbolica » la retta pagata e non rientrare così in possibili sanzioni europee.

È utile però anche ricordare che la stessa Commissione europea, con la decisione del 19 dicembre 2012, C 26/2010, ha riconosciuto all'attività didattica la qualifica di modalità non commerciale quando: l'attività è paritaria rispetto all'istruzione pubblica e la scuola garantisce la non discriminazione in fase di accettazione degli alunni; la scuola accoglie gli alunni portatori di *handicap*, applica la contrattazione collettiva, ha strutture adeguate agli *standard* previsti e prevede la pubblicazione del bilancio.

Ma soprattutto, anche la Commissione europea ha riconosciuto la persistenza della natura non commerciale di tali enti, anche nel caso in cui sia richiesta una retta. Infatti, nel prosieguo della stessa decisione, si legge: « La natura non economica dell'istruzione pubblica non viene in linea di principio contraddetta dal fatto che talvolta gli alunni o i loro genitori debbano versare tasse scolastiche o di iscrizione, che contribuiscono ai costi di esercizio del sistema scolastico, purché tali contributi finanziari coprano solo una frazione del

costo effettivo del servizio e non possano pertanto considerarsi una retribuzione del servizio prestato. (...) Alla luce di quanto precede, la Commissione ritiene che le rette di importo simbolico cui si riferisce il decreto non possano essere considerate una remunerazione del servizio fornito ».

In base a simili considerazioni, che mettono in rilievo quale sia lo stato di totale incertezza del diritto in questa materia, è necessario un preciso e chiaro intervento del legislatore nazionale che stabilisca la natura delle scuole paritarie e riconosca loro, senza dubbio, l'esenzione dal pagamento dell'IMU in quanto rientranti nel trattamento fiscale agevolato previsto dal combinato disposto dell'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460, e dell'articolo 7, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo n. 504 del 1992. Spesso, infatti, i comuni accertatori sollevano il problema della retta a prescindere dall'ammontare della stessa, in virtù di tale *vulnus* legislativo.

La presente proposta di legge prevede quindi, all'articolo 1, la specificazione dell'esenzione per gli immobili con destinazione mista, relativamente alla frazione di unità immobiliare destinata esclusivamente allo svolgimento con modalità non commerciali di attività didattiche delle scuole paritarie. L'articolo 2 definisce per legge nazionale i criteri che già il regolamento n. 200 del 2012 aveva stabilito all'articolo 3, in modo da fugare ogni dubbio sulla natura non commerciale degli enti in oggetto e sullo svolgimento con modalità non commerciali dell'attività didattica. Ma soprattutto si specifica la quantificazione della retta al fine di rientrare nei parametri di ente non commerciale riprendendo le indicazioni sia della Commissione europea, sia della legislazione secondaria, nonostante la maggior parte degli istituti ecclesiastici sia già tutta allineata a tale limite, ancorando il limite massimo a quello stabilito dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca nel 2014.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

(Modifica all'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504).

1. All'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« *i-bis*) gli immobili con destinazione mista, relativamente alla frazione di unità immobiliare destinata esclusivamente allo svolgimento di attività didattiche con modalità non commerciali ai sensi dell'articolo 1, comma 8, secondo periodo, della legge 10 marzo 2000, n. 62 ».

## ART. 2.

(Modifica all'articolo 1 della legge 10 marzo 2000, n. 62).

1. All'articolo 1, comma 8, della legge 10 marzo 2000, n. 62, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Fermo restando quanto previsto dal primo periodo, alle scuole paritarie è riconosciuta l'esenzione di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *i-bis*), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, qualora la scuola paritaria, di qualsiasi ordine e grado, svolga le attività didattiche con modalità non commerciali, secondo i seguenti criteri, riportati nello statuto o atto costitutivo, redatto nella forma dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata o registrata:

a) divieto di distribuire, anche in modo indiretto, utili e avanzi di gestione nonché fondi, riserve o capitale durante la vita dell'ente, in favore di amministratori, soci, partecipanti, lavoratori o collaboratori, a meno che la destinazione o la distribuzione siano imposte per legge, ovvero siano effettuate a favore di enti che per legge, statuto o regolamento, fanno parte della medesima e unitaria struttura e svolgono la stessa attività ovvero altre attività istituzionali di-

rettamente e specificamente previste dalla normativa vigente;

b) obbligo di reinvestire gli eventuali utili e avanzi di gestione esclusivamente per lo sviluppo delle attività funzionali al perseguimento dello scopo istituzionale;

c) obbligo di devolvere il patrimonio dell'ente, in caso di suo scioglimento per qualunque causa, ad altro ente non commerciale che svolga un'analoga attività istituzionale, salva diversa destinazione imposta dalla legge;

d) svolgimento dell'attività dietro il versamento di corrispettivi tali da consentire il pareggio di bilancio dell'ente, qualora il corrispettivo medio percepito dalla scuola paritaria sia inferiore al costo medio per studente pubblicato periodicamente dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ai fini della verifica del rispetto del requisito previsto dall'articolo 4, comma 3, lettera c), del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 19 novembre 2012, n. 200 ».

#### ART. 3.

*(Copertura finanziaria).*

1. All'onere derivante dall'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge, valutati in 500 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili in corso di gestione di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

#### ART. 4.

*(Attuazione).*

1. Le norme regolamentari necessarie per l'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge sono adottate, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della medesima legge, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ai sensi del-

l'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

ART. 5.

*(Entrata in vigore).*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.



\*18PDL0018650\*