

Tasse poco paritarie

Il caso dell'imposizione IMU nel sistema scuola

Di Anna Monia Alfieri

L'analisi giuridica della sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, Grande Sezione, 6 novembre 2018, cause riunite da C-622/16P a C-624/16P, in materia di aiuti di Stato per le scuole paritarie offre un quadro totalmente diverso da quello solito. Infatti, le evidenze confermano che è la contemporanea presenza di tre libertà – di insegnare, di istituire scuole e di scegliere i luoghi dell'istruzione – che conferisce carattere pluralistico al sistema scolastico così come delineato dalla Costituzione. Le prime due libertà apparirebbero svuotate di contenuto senza la terza, quella cioè della scelta della scuola pubblica – statale o paritaria – da frequentare. **Dal 2018** abbiamo guardato in modo propositivo alla capacità del Governo di cogliere nella sentenza UE una reale opportunità per sanare un'ingiustizia che interessa i cittadini italiani ormai da troppi anni e che lede il pluralismo educativo. Purtroppo, ad oggi, l'Italia non ha chiarito in Europa la ragione per la quale le scuole paritarie debbono chiedere una retta che, va ribadito, si assesta ben al di sotto del costo medio per studente definito dallo Stato stesso in sede IMU.

È evidente che, sul piano pratico, la portata della sentenza impegnava la Repubblica Italiana a non rimanere inerte. Infatti, considerato che il regime IMU post 2012 è stato ritenuto conforme al diritto europeo, la valutazione delle possibili alternative di recupero rispetto all'utilizzo dei dati catastali e fiscali si tradurrà essenzialmente nella verifica se, nelle vicende antecedenti al 2012, le scuole paritarie avessero o meno sostanzialmente rispettato i requisiti che la normativa avrebbe successivamente stabilito.

È bene ricordare che il **Regolamento 200/2012** stabilisce che le scuole pubbliche statali non sono tenute al pagamento dell'IMU; le scuole pubbliche paritarie, se non erogate a titolo gratuito o con un prezzo simbolico, devono versare l'IMU.

Il Consiglio di Stato fa riferimento ai principi europei senza riuscire ad esplicitarli sino in fondo. All'art. 4 comma 3, a,b,c, si individuano le caratteristiche (*conditio sine qua non*) affinché le scuole paritarie non paghino l'IMU. Eccole: a) devono essere scuole paritarie¹ b) non devono essere discriminatorie nell'accettazione degli alunni c) hanno l'obbligo di accogliere

1 Ai sensi della Legge 62/2000.

Suor Anna Monia Alfieri è Senior Fellow dell'Istituto Bruno Leoni.

gli alunni portatori di handicap d) devono applicare la contrattazione collettiva al personale docente e non docente e) devono garantire l'adeguatezza delle strutture agli standard previsti f) devono dare pubblicità del loro bilancio. Da notare che si tratta degli stessi requisiti previsti dalla legge 62/00 sulla parità.

È pertanto chiaro il paradosso che allontana il Consiglio di Stato dai principi europei quando si accenna all'ultimo requisito senza contestualizzarlo: *“Le attività didattiche devono essere svolte a titolo gratuito ovvero dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico e tali da coprire solamente una frazione del costo effettivo del servizio, tenuto conto dell'assenza di relazione con lo stesso”*. Il richiamo – in premessa di questo Decreto a titolo giustificativo – alla necessità di adeguarsi ai *“parametri di conformità a quelli previsti dal diritto dell'Unione Europea”* non prende in considerazione un particolare molto importante: le scuole pubbliche paritarie, nei diversi Paesi europei, godono, anche se in maniera diversificata da un Paese all'altro, di un finanziamento pubblico e, quindi, si trovano nella oggettiva fortunata situazione di non praticare alcuna retta, oppure di applicare una retta puramente simbolica ad integrazione del contributo statale. Difatti, nonostante una struttura giuridica perfetta che anticipa lo spirito europeo, ad oggi l'Italia risulta – nella garanzia dell'esercizio del diritto – una eccezione in Europa².

Di conseguenza l'Italia – che non garantisce la libertà di scelta educativa dei genitori sottoposti ad una grave discriminazione economica – si è trovata a dover gestire, nell'anomalo Sistema scolastico italiano, il parametro europeo: il “requisito” alla lett. c), comma 3, dell'art. 4 del Regolamento che stabilisce che lo svolgimento dell'attività deve essere effettuato *“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”*. Tale affermazione appare in netto contrasto con le indicazioni della Risoluzione del Parlamento Europeo (1984), con la sentenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (1996), con la Risoluzione dell'Assemblea parlamentare del Parlamento europeo (2012). Occorre chiarezza pertanto chiedersi: le indicazioni del Parlamento Europeo sono pure e teoriche idealità letterarie o indicano, invece, una base da cui partire per “essere Europa”? La disparità e anomalia del caso italiano dovrebbero

2 - In EUROPA **Il finanziamento pubblico segue alla stipulazione di un contratto, semplice oppure di associazione, tra la singola scuola privata e lo Stato**, il che potrebbe eventualmente determinare anche la copertura integrale dei costi della scuola (così in Spagna per i c.d. centri *concertados*, in Gran Bretagna per le *voluntary aided* o *voluntary controlled*, in Francia, in Lussemburgo, in Portogallo, in Ungheria); - Negli altri Stati il finanziamento delle scuole private è equivalente a quello delle scuole statali a condizione di raggiungere specifici standard d'istruzione (così in Danimarca, in Finlandia, in Norvegia, nei Paesi Bassi, in Polonia, in Svizzera); oppure, la sovvenzione pubblica è concessa soltanto per una percentuale definita – ma ciò potrebbe anche significare la quasi integrale copertura delle spese della scuola – (così in Belgio, in Germania ove è prevista anche la possibilità del **rimborso alle famiglie**, nella Repubblica Slovacca, in Romania ove le scuole private sono finanziate dallo Stato in base al **costo standard per studente**, nella Slovenia, in Svezia ove se lo studente sceglie la scuola privata l'ente locale fornisce **un finanziamento equivalente al risparmio per la scuola statale**); oppure, lo Stato paga gli **stipendi del personale** (così in Austria, in Irlanda, in Lettonia, a Malta) o copre altre spese (così in Bulgaria, in Estonia, in Lituania, nella Repubblica Ceca).

sollevare più di un interrogativo.

Si parla inoltre di attività che dovrebbero essere effettuate “*a titolo gratuito, ovvero dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico*”. Ma “simbolico” rispetto a cosa? In tal senso, a norma dell'art. 1, comma 1, della legge 10 marzo 2000, n. 62, il sistema nazionale di istruzione è costituito dalle scuole statali e dalle scuole paritarie private e degli enti locali. Quanto effettivamente costi il servizio alle scuole pubbliche – statali e paritarie – è la domanda delle domande... Di conseguenza il Decreto IMU per gli enti non commerciali schiera un parametro inedito, quello del **costo medio per studente**. Si legge sul sito del ministero “*Se il corrispettivo medio (Cm) è inferiore o uguale al costo medio per studente (CMS) la scuola paritaria è esente dall'IMU.*”

Ad esempio, se in una scuola dell'infanzia sono presenti 10 bambini per i quali viene corrisposto un importo annuo pari a € 1.000 e 5 bambini per i quali viene corrisposto un importo annuo agevolato di € 500, il corrispettivo medio sarà pari a: $[(1.000 \times 10) + (500 \times 5)]/15 = € 833,33$.

Per costo medio per studente (CMS) si intende, invece, l'importo indicato nella Tabella sotto riportata, distinto per settore scolastico. Se il corrispettivo medio (CM) è inferiore o uguale al costo medio per studente (CMS), ciò significa che l'attività didattica è svolta con modalità non commerciali e, quindi, non è assoggettabile a imposizione.

Purtroppo dal 2018 ad oggi non siamo riusciti a sanare con un intervento legislativo civile tale situazione. Le scuole paritarie si sono difese come potevano dagli accertamenti IMU. A volte questi accertamenti sono stati stralciati, altre volte hanno visto le scuole soccombere e chiudere. Altri sono ancora in corso. In questo modo è **stato, infatti, compromesso il pluralismo educativo** che, se nel Nord è pari al 37%, in molte aree del Sud si assesta al 4%. Negli ultimi 20 anni la flessione degli allievi della scuola paritaria è del 38,11%, mentre gli allievi della scuola statale per lo stesso periodo sono diminuiti del 3,4%³.

Dall'anno 2015 (max) la scuola statale ha “perso” 595.481 alunni (-7,56% dal 2015 e -3,40% dal 2000). Dall'anno 2008 (max) la scuola paritaria ha “perso” 510.931 alunni (-41,03% dal 2008 e -38,11% dal 2000). Negli ultimi tre anni scolastici hanno chiuso più di 500 scuole paritarie (800 le scuole paritarie chiuse dal 2000 l'anno della legge sulla parità). Tale flessione evidentemente non può essere considerata come diretta conseguenza del calo demografico bensì è dovuta alla reale fatica delle famiglie di pagare due volte, le tasse prima e la retta poi, e all'impossibilità della scuola paritaria di indebitarsi oltre non potendo chiedere rette pari al corso reale o almeno al costo medio studente (CMS).

Giova evidenziare che ogni anno il Ministero dell'Istruzione stabilisce, con circolare dedicata, il Costo Medio dello Studente italiano, a seconda dei Cicli. E' un dato fondamentale per comprendere tante dinamiche del mondo della scuola, dallo spreco dei danari dei contribuenti per coprire i buchi della scuola pubblica statale, al motivo per il quale le scuole pubbliche paritarie sono destinate a chiudere i battenti.

Ad esempio, per l'anno scolastico 2021/22, il Costo Medio Studente – pubblicato

3 Analisi dei dati “Focus Principali dati della scuola – MIUR”.

sul sito istituzionale del Ministero in Amministrazione Trasparente con nota 7266 del 28/3/2022 – è indicato dalla seguente tabella:

	Scuola dell'infanzia	Scuola primaria	Istruzione secondaria di primo grado	Istruzione secondaria di secondo grado
Costo Medio Studente - CMS (Spesa annua nelle istituzioni educative per studente)	6.873,99 €	6.762,78 €	7.149,21 €	8.736,15 €

Le scuole paritarie, ogni anno, e così è stato nel 2022, inviano agli Uffici scolastici regionali e quindi al Ministero il cosiddetto *Modello A*. Conseguentemente è un dato pubblico, conclamato, che le scuole paritarie richiedono (costrette) alle Famiglie delle rette **di gran lunga inferiori al Costo medio Studente**, ma comunque sempre troppo alte per i poveri meno abbienti, che già pagano le tasse anche per la scuola pubblica statale.

E', quindi, un dato altrettanto pubblico, sotto gli occhi di tutti, che le scuole paritarie sono costrette ad indebitarsi e a chiudere. Le scuole paritarie, infatti, ovviamente quelle che, fedeli al mandato di fondazione, vogliono intercettare tutte le fasce della società, dal portinaio all'imprenditore, da anni tentano di realizzare ciò che lo Stato non è ancora riuscito a garantire: un servizio pubblico (pubblico non vuol dire statale, è bene ricordarlo), per tutti i cittadini, senza dividere in due la società.

Come cercano di raggiungere questo obiettivo? Provando a tenere le rette – che sono costrette a chiedere – al di sotto di quella cifra dalla quale siamo partiti. Come è possibile? Attraverso una perfetta gestione che richiede enormi sacrifici, ipoteche sugli immobili, costo del personale più contenuto. I docenti della scuola paritaria, a parità di titoli, hanno, infatti, uno stipendio inferiore dei loro colleghi della scuola statale. Un paradosso solo italiano che in Francia è stato risolto. Da anni. Eppure, anche una perfetta economia spesso non è risultata sufficiente: ci si è messo anche il Covid, ad esempio, a peggiorare ulteriormente la situazione. Molte scuole hanno chiuso, molte potrebbero farlo a breve. L'autostrada che porta al monopolio educativo da parte dello Stato è ormai quasi interamente percorsa.

Quali sono le alternative per invertire il corso di marcia e impostare il navigatore verso la "libertà educativa"? Delle due l'una: o i Gestori, già per l'a.s. 2023/2024, dovranno chiedere rette pari al costo medio studente (euro 6.873,99 per un allievo della scuola dell'Infanzia, euro 8.736,15 per un allievo del Liceo), con l'evidente conseguenza che l'aggettivo paritario diverrà sinonimo di elitario, oppure lo Stato dovrà intervenire radicalmente, non con sussidi o contributi una tantum, ma garantendo, nei fatti, la libertà di scelta educativa dei genitori e di insegnamento dei docenti. Attenzione: stando alla prima ipotesi, occorrerà vedere se poi le Congregazioni, per non tradire i mandati di fondazione, piuttosto che diventare elitarie, rinunceranno all'attività educativa nella scuola per dedicarsi ad altre attività assistenziali.

Lo scenario è cambiato e diventato ulteriormente preoccupante dopo l'**Ordinanza 2.34773/22** – emessa il 4 novembre 2022 e depositata il 25 novembre 2022 presso la Corte di Cassazione – che getta rinnovata confusione sulla materia e in-

dirizza i contenziosi in essere verso un esito tutt'altro che favorevole. Dopo questa Ordinanza molti Comuni hanno rigettato i ricorsi pendenti delle scuole paritarie condannandole al pagamento dell'IMU, altri hanno inviato numerosi accertamenti IMU alle scuole paritarie, accertamenti che sicuramente rappresenteranno la chiusura di molte scuole paritarie che non possono indebitarsi oltre.

Pertanto solo un intervento di interpretazione autentica della norma da parte del Legislatore può porre fine all'incertezza esistente.

La scelta a suo tempo effettuata di chiarire l'argomento in sede ministeriale, attraverso la tecnica del rinvio alle istruzioni della Dichiarazioni IMU/TASI EnC è priva di pregio giuridico e risulta oggi scarsamente proficua.

Dalla ricerca che l'USMI e la CISM hanno condotto nel 2021 su un campione di 535 realtà, tutte avevano un CM al di sotto del 50% del CMS. Pertanto possono difendersi ai sensi della sentenza della Cassazione n. 35123/2022. Con Sentenza n. 35123 pubblicata il 29 novembre 2022, la Cassazione aggiunge un ulteriore tassello in tema di esenzione IMU per gli Enti religiosi, stabilendo il principio per cui il livello della retta richiesta da una scuola paritaria non comporta automaticamente l'esenzione dall'imposta per l'ente medesimo.

Pertanto, se le rette applicate agli studenti superano il 50% del costo del servizio, si rientra in una attività commerciale non esente da imposta comunale; se, al contrario, tali rette sono inferiori al 50%, sussiste il diritto all'esenzione IMU.

IBL Focus

Chi Siamo

L'Istituto Bruno Leoni (IBL), intitolato al grande giurista e filosofo torinese, nasce con l'ambizione di stimolare il dibattito pubblico, in Italia, promuovendo in modo puntuale e rigoroso un punto di vista autenticamente liberale. L'IBL intende studiare, promuovere e diffondere gli ideali del mercato, della proprietà privata, e della libertà di scambio. Attraverso la pubblicazione di libri (sia di taglio accademico, sia divulgativi), l'organizzazione di convegni, la diffusione di articoli sulla stampa nazionale e internazionale, l'elaborazione di brevi studi e briefing papers, l'IBL mira ad orientare il processo decisionale, ad informare al meglio la pubblica opinione, a crescere una nuova generazione di intellettuali e studiosi sensibili alle ragioni della libertà.

Cosa Vogliamo

La nostra filosofia è conosciuta sotto molte etichette: "liberale", "liberista", "individualista", "libertaria". I nomi non contano. Ciò che importa è che a orientare la nostra azione è la fedeltà a quello che Lord Acton ha definito "il fine politico supremo": la libertà individuale. In un'epoca nella quale i nemici della libertà sembrano acquistare nuovo vigore, l'IBL vuole promuovere le ragioni della libertà attraverso studi e ricerche puntuali e rigorosi, ma al contempo scevri da ogni tecnicismo.