Esenzione Imu e scuole paritarie: la Ue ammette regimi differenziati

La legge di Bilancio 2026 ha posto fine a un'annosa incertezza sulle condizioni di esenzione Imu per gli immobili di enti non commerciali adibiti ad attività assistenziali, sanitarie e didattiche. Con riguardo alle attività didattiche, il criterio introdotto è chiaro: l'attività si considera svolta con modalità non commerciale - e può, quindi, beneficiare dell'esenzione - quando il corrispettivo medio percepito è inferiore al costo medio che, secondo i dati pubblicati annualmente, il sistema pubblico sostiene per ciascuno studente (costo medio per studente, Cms). La norma recepisce indicazioni ministeriali consolidate e dà carattere oggettivo alla nozione di modalità non commerciali, superando le inevitabili oscillazioni interpretative e, per conseguenza, il significativo contenzioso cui dava spazio la norma precedente.

In conformità alle previsioni dello Statuto del contribuente, il legislatore ha qualificato le disposizioni come norme di interpretazione autentica. Pertanto, la nuova disciplina, chiarendo il significato della norma interpretata, retroagisce alla data di entrata in vigore di quest'ultima e incide sui giudizi pendenti. In particolare, il criterio del Cms diviene parametro di riferimento per le annualità pregresse oggetto di contenzioso, con effetti favorevoli per gli enti non commerciali che abbiano già applicato rette inferiori a tale parametro.

Per il possibile impatto della norma sul bilancio degli enti locali, la nuova disciplina ha formato oggetto di rilievi critici da parte dell'Associazione nazionale dei comuni italiani. A giudizio dell'Anci, introducendo per la prima volta il criterio del Cms, la nuova disciplina ha carattere innovativo, così da non potersi qualificare come norma di interpretazione autentica e, quindi, non poter avere efficacia retroattiva. Per altro verso, la difformità della norma rispetto alla nozione di attività commerciale prevista dal diritto dell'Unione europea rende incompatibile la previsione con le regole europee sugli aiuti di Stati. I rilievi dell'Anci hanno recentemente trovato accoglimento in una sentenza della Corte di giustizia tributaria di secondo grado del Piemonte, esplicita nel negare la retroattività della nuova disciplina e nel prospettare la possibilità di una disapplicazione per contrasto con il diritto Ue.

L'impostazione dell'Anci e della Corte piemontese non riescono, tuttavia, a convincere. Riguardo alla natura interpretativa della nuova disciplina, il testo vigente è esplicito nel qualificare formalmente la disposizione come norma di interpretazione autentica: il giudice, quindi, non può negare la portata retroattiva contestando la natura effettivamente interpretativa, essendo piuttosto necessario, a tal fine, sollevare la questione di legittimità costituzionale. Né, in punto di merito, l'introduzione del criterio del Cms è di per sé idoneo a integrare un vizio di legittimità. Secondo il giudice costituzionale, infatti, il possibile carattere innovativo della norma di interpretazione autentica non integra un vizio della legge nella misura in cui sia rispettato il principio di ragionevolezza. Il che accade nel caso in esame, essendo il criterio del Cms una esplicitazione ragionevolmente ricavabile dal contenuto della disciplina oggetto di interpretazione autentica.

Quanto all'argomento fondato sul diritto dell'Unione europea, la disapplicazione diretta è ammessa soltanto per le norme immediatamente applicabili (self-executing). Per giurisprudenza costante della Corte di giustizia Ue, tra queste norme non rientra il generale

divieto di aiuti di Stato, la cui applicazione richiede una specifica valutazione di compatibilità rimessa alla Commissione. Per altro verso, è lo stesso richiamo della Corte piemontese all'ordinamento europeo che va precisato. Da tempo, infatti, la Corte di giustizia sta sviluppando, in diversi settori del diritto dell'Unione, orientamenti che legittimano il riconoscimento di regimi differenziati per gli enti senza scopo di lucro che prestano servizi di interesse generale con finalità sociale e solidaristica. La comfort letter del marzo 2025, con la quale la Commissione europea ha espresso la propria posizione su alcune regole fiscali in materia di Terzo settore, costituisce un'ulteriore conferma di questo orientamento.

In una prospettiva di equità fiscale, rimane naturalmente la questione dell'impatto sui bilanci dei comuni, che però va risolta su altri piani. In un momento storico caratterizzato da crisi demografica e risorse limitate per il welfare, una politica fiscale in favore di enti che senza scopo di lucro prestano attività educative appare, in ogni caso, del tutto ragionevole.

Cesen - Centro Studi sugli Enti Ecclesiastici, Università Cattolica del Sacro Cuore.

Articolo a firma del prof. Andrea Perrone e del prof. Marco Allena, pubblicato ne Il Sole 24 Ore del 17 giugno 2026.