

Camera dei Deputati

**Legislatura 17**  
**ATTO CAMERA**

Sindacato Ispettivo

**INTERROGAZIONE A RISPOSTA IMMEDIATA IN COMMISSIONE : 5/03221**  
presentata da **PAGLIA GIOVANNI** il **15/07/2014** nella seduta numero **264**

Stato iter : **CONCLUSO**

COFIRMATARIO	GRUPPO	DATA FIRMA
NICCHI MARISA	SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	15/07/2014

Assegnato alla commissione :  
**VI COMMISSIONE (FINANZE)**

Ministero destinatario :  
**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE**

Attuale Delegato a rispondere :  
**MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE** , data delega **15/07/2014**

Partecipanti alle fasi dell'iter :

NOMINATIVO	GRUPPO oppure MINISTERO/CARICA	DATA evento
<b>ILLUSTRAZIONE</b>		
NICCHI MARISA	SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	16/07/2014
<b>RISPOSTA GOVERNO</b>		
ZANETTI ENRICO	SOTTOSEGRETARIO DI STATO, ECONOMIA E FINANZE	16/07/2014
<b>REPLICA</b>		
PAGLIA GIOVANNI	SINISTRA ECOLOGIA LIBERTA'	16/07/2014

Fasi dell'iter e data di svolgimento :

DISCUSSIONE IL 16/07/2014  
SVOLTO IL 16/07/2014  
CONCLUSO IL 16/07/2014

**TESTO ATTO**

**Atto Camera**

**Interrogazione a risposta immediata in commissione 5-03221**

presentato da

**PAGLIA Giovanni**

testo di

**Martedì 15 luglio 2014, seduta n. 264**

PAGLIA e NICCHI. — **Al Ministro dell'economia e delle finanze.** — Per sapere – premesso che:

con decreto del 26 giugno 2014 il Ministero dell'economia e delle finanze ha approvato il «Modello di dichiarazione degli immobili ai fini IMU e TASI per gli enti non commerciali» corredato delle relative istruzioni per la compilazione, e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 4 luglio 2014, con il quale sono stati fissati i criteri per la determinazione del rapporto proporzionale a cui bisogna far riferimento, per le unità immobiliari possedute dagli enti non commerciali destinate ad un'utilizzazione mista, e che fissa al prossimo 30 settembre 2014 il termine di presentazione della dichiarazione riferita agli anni d'imposta 2012 e 2013;

la dichiarazione riguarda gli immobili per i quali è prevista l'esenzione di cui all'articolo 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo n. 504 del 1992, e cioè attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive e fa seguito al regolamento sull'emanato dallo stesso Ministero con il decreto n. 200 del 19 novembre 2012;

gli ambienti scolastici e quelli sanitari hanno accolto favorevolmente il decreto del 26 giugno 2014, rappresentando una esplicita apertura verso la completa esenzione dall'IMU degli immobili relativi alle attività educative e sociosanitarie degli enti non commerciali, rispetto a quanto, invece, previsto dal regolamento del 2012 emanato dal Governo Monti, che per adeguarsi ad un pronunciamento della Commissione europea in sede di richiesta di parere in materia di aiuti di Stato ed evitare l'avvio di una procedura d'infrazione da parte dell'Unione europea, aveva chiuso definitivamente gli spazi di tale agevolazione, limitandola agli immobili destinati esclusivamente allo svolgimento delle citate attività ma con modalità non commerciali;

con riferimento alle attività sanitarie ed assistenziali, secondo quanto riportato dalle istruzioni del nuovo modello di dichiarazione, esse sarebbero automaticamente esenti da IMU e TASI qualora si tratti di strutture accreditate o convenzionate con la pubblica amministrazione centrale o locale, a prescindere dai corrispettivi richiesti agli utenti per le prestazioni offerte, in quanto «complementari o integrative rispetto al settore pubblico» nei casi, invece, in cui gli ordinamenti non prevedono per le stesse forme di accreditamento, per vedersi riconoscere l'esenzione dovranno fare riferimento al costo della prestazione per la quale si dovrà richiedere un «importo simbolico»;

invero, le istruzioni che accompagnano il modello di dichiarazione richiamano le disposizioni del suddetto «regolamento IMU» di cui al decreto n. 200 del 19 novembre 2012, per il quale (articolo 4) le suddette attività si considerano effettuate con modalità non commerciali, soddisfacendo così il requisito per l'esenzione dal tributo, alternativamente in due casi:

a) nel caso in cui le attività sono accreditate e contrattualizzate o convenzionate con lo Stato, le regioni e gli enti locali e sono svolte, in ciascun ambito territoriale e secondo la normativa ivi vigente, in maniera complementare o integrativa rispetto al servizio pubblico, prestando a favore dell'utenza, alle condizioni previste dal diritto comunitario o nazionale, servizi sanitari e assistenziali gratuiti, salvo eventuali importi di partecipazione alla spesa previsti dall'ordinamento per la copertura del servizio universale;

b) sono svolte a titolo gratuito ovvero dietro versamento di rette di importo simbolico e, comunque, non superiore alla metà di quello medio previsto per le stesse attività convenzionate o contrattualizzate svolte nello stesso ambito territoriale;

secondo gli interroganti è del tutto evidente che le suddette condizioni non sono di per sé sufficienti ad escludere la natura economica delle attività in questione; infatti in relazione alla lettera a), il regime di accreditamento, convenzionamento o altro tipo di accordo con le competenti autorità pubbliche non esclude di per sé la sussistenza del carattere economico dell'attività, e la menzionata gratuità dei servizi offerti è attenuata da una non meglio precisata possibilità di partecipazione alla spesa ai fini della copertura del servizio universale, che pure non esclude la predetta natura economica dell'attività; mentre con riferimento alla lettera b), l'utilizzo del criterio delle rette di importo non superiore alla metà di quello medio previsto per le stesse attività convenzionate o contrattualizzate svolte nello stesso ambito territoriale risulta essere, da un lato, di difficile applicazione e, sotto altro profilo, non è in assoluto idoneo a qualificare l'attività come non commerciale;

il richiamo alla gratuità del servizio o alle rette di importo simbolico è nella sostanza assorbito dal criterio della non copertura integrale del costo effettivo del servizio, criterio che però non sembra essere compatibile con il carattere non economico dell'attività;

le istruzioni, rimandando ad una nozione di commercialità vincolata al criterio del «corrispettivo simbolico» senza emanare contestualmente disposizioni esplicative in merito alla determinazione dei parametri di confronto necessaria per apprezzare il carattere di simbolicità, generano molta incertezza; inoltre le stesse, oltre a non contenere alcuna definizione di corrispettivo simbolico, precisano che spetterà a ciascun comune, in sede di verifica delle dichiarazioni e dei versamenti effettuati dagli enti non commerciali, valutare la simbolicità dei corrispettivi praticati da ciascun ente non commerciale, aprendo così la strada a disparità di trattamento fiscale;

infatti, a pagina 11 delle istruzioni allegate al decreto in questione, si legge testualmente: «Sulla base degli anzidetti principi enucleati dalla decisione della Commissione europea spetta, quindi, al comune, in sede di verifica delle dichiarazioni e dei versamenti effettuati dagli enti non commerciali, valutare la simbolicità dei corrispettivi praticati da ciascun ente non commerciale, non potendosi effettuare in astratto una definizione di corrispettivo simbolico, poiché in tal modo si violerebbe la finalità perseguita dalla decisione della Commissione» in tal modo il Governo, con un'interpretazione letterale a giudizio degli interroganti arbitraria e desunta, affida ad un organo politico, il comune, la valutazione di un risultato, l'importo simbolico, completamente stabilito da regole di mercato;

sulla stessa questione si è pronunciata la Commissione europea che, chiamata a decidere in merito agli eventuali estremi di aiuti di Stato che potrebbero conseguire dal regime agevolativo per gli immobili utilizzati per fini specifici da enti non commerciali, ha precisato che il costo di una

prestazione per essere considerato «partecipazione alla spesa» dev'essere al massimo la metà del prezzo medio praticato per la stessa prestazione dalle altre strutture operanti nello stesso territorio;

il Governo, nel redigere le istruzioni allegate al citato modello di dichiarazione IMU, sembra anche aver totalmente escluso che vi possano essere strutture sanitarie che eccedano il suddetto limite (mentre nella realtà è vero il contrario perché altrimenti non avrebbero convenienza ad operare nel settore), e, di conseguenza, non lo ha posto come ulteriore requisito, lasciando intendere, implicitamente, che l'esenzione si applichi indiscriminatamente a tutte le strutture sanitarie qualunque esse siano, convenzionate o accreditate;

l'illegittimo o discrezionale riconoscimento da parte di ciascun comune di un'esenzione totale ai fini IMU e TASI, oltre a generare un'odiosa disparità di trattamento fiscale sul territorio nazionale, potrebbe comportare anche un rilevante danno economico a carico degli esangui bilanci comunali stante l'elevato numero di strutture sanitarie e sociosanitarie, che secondo la «l'ufficio direzione statistica» del Ministero della salute, sfiora le 26.000 unità;

molte di queste strutture offrono nello stesso immobile ove svolgono l'attività in regime di convenzione o accreditamento con il servizio sanitario nazionale, prestazioni diverse o totalmente escluse da quelle riconducibili ai cosiddetti livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001 (si veda l'allegato 2A allo stesso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), come ad esempio interventi di chirurgia estetica o di medicina non convenzionale;

la suddetta conduzione differenziata dell'attività non è contemplata dal «modello di dichiarazione», quadro B (riferito agli immobili parzialmente imponibili o totalmente esenti) di cui al sopracitato decreto del 26 giugno 2014 ai fini del calcolo d'imposta, non ritenendosi applicabile il semplice rapporto tra la superficie utilizzata per lo svolgimento di attività con modalità commerciali e la superficie totale dell'immobile, lasciando così intendere che anche la superficie dell'immobile in cui viene offerta una prestazione estranea ai cosiddetti, LEA non verrebbe assoggettata ai fini IMU e TASI –:

se non ritenga di dover ulteriormente chiarire, con riferimento allo svolgimento delle attività sanitarie e sociosanitarie, quando le stesse sono esenti dal pagamento dei due tributi (IMU e TASI), dando una definizione puntuale ed esatta di corrispettivo simbolico, che nella sua attuale accezione, oltre ad essere lasciato alla discrezionalità dei singoli comuni, è di difficile applicazione e non è idoneo a qualificare l'attività come non commerciale, anche ricorrendo, a tal fine, a parametri di confronto necessari per apprezzare il carattere di simbolicità, ed, al fine di delimitare l'ambito di applicazione dell'esenzione con riguardo all'utilizzo dell'immobile, se non ritenga di dover assumere iniziative per estendere anche alle attività sanitarie e sociosanitarie, quanto previsto dall'articolo 91-bis del decreto-legge n. 1 del 2012 per le fattispecie di utilizzazione mista, stabilendo che dopo aver individuato gli immobili o le porzioni di immobili adibiti alle attività in convenzione o accreditamento con il servizio sanitario nazionale, l'esenzione si applichi solo alla frazione immobiliare nella quale viene svolta l'attività in regime di convenzione. (5-03221)

## ALLEGATO 2

### **5-03221 Paglia: Chiarimenti circa l'esenzione dall'IMU e dalla TASI degli immobili di enti non commerciali utilizzati per attività sanitarie e socio-sanitarie.**

#### **TESTO DELLA RISPOSTA**

Con il documento in esame gli onorevoli interroganti sollecitano chiarimenti interpretativi in ordine a taluni particolari casi di esenzione dal versamento dell'IMU e della TASI in relazione alle unità immobiliari possedute da enti non commerciali e destinate ad un'utilizzazione mista.

In particolare, gli onorevoli interroganti evidenziano come nel decreto ministeriale 26 giugno 2014 sia contenuta un'esplicita apertura verso la completa esenzione dall'IMU degli immobili relativi alle attività educative e sociosanitarie degli enti non commerciali, rispetto a quanto precedentemente previsto dal decreto ministeriale di natura regolamentare 19 novembre 2012, 200. n.

Pertanto, gli onorevoli chiedono al Governo di delimitare l'ambito di applicazione dell'esenzione con riguardo all'utilizzo dell'immobile, estendendo anche alle attività sanitarie e sociosanitarie quanto previsto, per le fattispecie di utilizzazione mista degli immobili degli enti non commerciali, dall'articolo 91-*bis* 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 27, e convertito con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. conseguentemente suggeriscono di stabilire che, dopo aver individuato gli immobili o le porzioni di immobili adibite ad attività in convenzione o accreditamento con il S.S.N., l'esenzione si applichi solo alla frazione immobiliare nella quale viene svolta l'attività in regime di convenzione.

Al riguardo, sentiti gli Uffici dell'Amministrazione finanziaria, si rappresenta quanto segue.

Innanzitutto, occorre precisare che le istruzioni contenute nel decreto 26 giugno 2014 ricalcano perfettamente il 200 del 2012, il quale stabilisce all'articolo 4, contenuto del regolamento n. comma 2, relativo agli «Ulteriori requisiti» che:

«Lo svolgimento di attività assistenziali e attività sanitarie si ritiene effettuato con modalità non commerciali quando le stesse:

*a)* sono accreditate e contrattualizzate o convenzionate con lo Stato, le regioni e gli enti locali e sono svolte, in ciascun ambito territoriale e secondo la normativa ivi vigente, in maniera complementare o integrativa rispetto al servizio pubblico, e prestano a favore dell'utenza, alle condizioni previste dal diritto dell'Unione europea e nazionale, servizi sanitari e assistenziali gratuiti, salvo eventuali importi di partecipazione alla spesa previsti dall'ordinamento per la copertura del servizio universale;

*b)* se non accreditate e contrattualizzate o convenzionate con lo Stato, le regioni e gli enti locali, sono svolte a titolo gratuito ovvero dietro versamento di corrispettivi di importo simbolico e, comunque, non superiore alla metà dei corrispettivi medi previsti per analoghe attività svolte con modalità concorrenziali nello stesso ambito territoriale, tenuto anche conto dell'assenza di relazione con il costo effettivo del servizio».

Detto regolamento del 2012 era stato emanato dal Governo Monti, al fine di Pag. 50 adeguare l'ordinamento a quanto stabilito dalla Commissione europea in sede di richiesta di parere in materia di aiuti di Stato ed evitare l'avvio di una procedura d'inflazione da parte dell'Unione europea, che aveva chiuso definitivamente gli spazi di tale agevolazione, limitandola solo agli immobili destinati esclusivamente allo svolgimento delle citate attività ma con modalità non commerciali.

Pertanto, come si può agevolmente evincere dalla 200 del 2012 a prevedere una lettura della norma è lo stesso regolamento n. distinzione tra attività «accreditate e contrattualizzate o convenzionate» e non.

Il menzionato regolamento ha superato il vaglio non solo del Consiglio di Stato, ma anche della Commissione europea. Si deve, infatti, sottolineare che con la decisione del 19 dicembre 2012

relativa all'aiuto di Stato SA 20829 (C26/210) la Commissione europea, con riferimento, in particolare, all'esenzione di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *i*), 504 del 1992, si è pronunciata in materia sia di ICI del decreto legislativo n. 200 del 2012 e ha che di IMU anche con riferimento al citato regolamento n. riconosciuto, per quanto qui di interesse, che «l'esenzione dall'IMU, concessa ad enti non commerciali che svolgono negli immobili esclusivamente le attività elencate all'articolo 7, primo comma, lettera *i*), del decreto 504/92, non costituisce un aiuto di Stato ai sensi dell'articolo legislativo n. 107, paragrafo 1, del trattato».

Inoltre, deve precisarsi che nelle istruzioni contenute nel citato decreto del 26 giugno 2014 e soprattutto nel modello di dichiarazione IMU TASI ENC, ai fini dell'esenzione dal tributo non si fa riferimento specifico alle strutture ma esclusivamente alle attività convenzionate con il sistema sanitario nazionale, poiché solo in questo caso le attività in questione, e non le strutture, fanno parte integrante del sistema sanitario nazionale.

In tutti gli altri casi, invece, la possibilità di usufruire del beneficio si riduce drasticamente ai soli casi in cui la prestazione è offerta gratuitamente o dietro il versamento di un corrispettivo simbolico che viene trattato nelle istruzioni al modello di dichiarazione.

Occorre altresì sottolineare che risulta improprio il riferimento al fatto che tali strutture possono beneficiare dell'esenzione a prescindere dai corrispettivi richiesti agli utenti per le prestazioni offerte, in quanto «complementari o integrative rispetto al settore pubblico».

Nelle istruzioni è espressamente specificato che gli enti «beneficiano dell'esenzione IMU», laddove rispettino i requisiti prescritti dalla norma, indipendentemente da eventuali importi di partecipazione alla spesa da parte dell'utente e/o dei familiari. In questi casi, infatti, si è in presenza di una forma di cofinanziamento di servizi prevista per legge, in quanto necessaria a garantire «la copertura del servizio universale».

Rientrano in tali fattispecie le attività convenzionate per le quali è richiesto il pagamento del *ticket* e non di qualsiasi importo.

Alla luce di quanto appena chiarito, quindi, si ritiene che non debba condividersi l'affermazione secondo cui «Il Governo, nel redigere le istruzioni allegate al citato modello di dichiarazione IMU, sembra anche aver escluso che vi possano essere strutture sanitarie che eccedano il suddetto limite (mentre nella realtà è vero il contrario perché altrimenti non avrebbero convenienza ad operare nel settore), e, di conseguenza, non lo ha posto come ulteriore requisito, lasciando intendere, implicitamente, che l'esenzione si applichi indiscriminatamente a tutte le strutture sanitarie qualunque esse siano, convenzionate o accreditate».

Inoltre, non sembra neanche necessario alcun intervento nel senso auspicato dagli onorevoli interroganti, allo scopo di delimitare l'ambito di applicazione dell'esenzione con riguardo all'utilizzo dell'immobile solo alla frazione immobiliare nella quale viene svolta l'attività in regime di convenzione, dal momento che il regime di applicazione dell'esenzione in questione, completato con il modello di dichiarazione e le relative istruzioni, già prevede, anche Pag. 51 per la fattispecie in esame, tale meccanismo di imposizione nel caso di utilizzazione mista dell'immobile.

Per quanto concerne, poi, il diverso profilo di definizione dell'importo simbolico, non si può che confermare quanto affermato nelle istruzioni.

In merito alle attività meritevoli di esenzione si ricorda che, in generale, la stessa Commissione europea è intervenuta sul punto, limitandosi – e senza, quindi, vincolare assolutamente l'individuazione della simbolicità del compenso a un parametro predefinito – a stabilire che «per avere natura simbolica il compenso non deve essere commisurato al costo del servizio» e, per l'attività didattica, a chiarire che la stessa deve essere svolta a titolo gratuito, ovvero dietro versamento di un importo simbolico, tale da coprire solamente una frazione del costo effettivo del servizio, tenuto anche conto dell'assenza di relazione con lo stesso.

In linea con tale approccio astratto, osservato dalla stessa Commissione europea, particolarmente attenta alla problematica in esame, le istruzioni alla dichiarazione IMU TASI ENC non hanno potuto che orientarsi nello stesso senso affermando che «Sulla base degli anzidetti principi enucleati dalla decisione della Commissione europea spetta, quindi, al comune, in sede di verifica delle

dichiarazioni e dei versamenti effettuati dagli enti non commerciali, valutare la simbolicità dei corrispettivi praticati da ciascun ente non commerciale, non potendosi effettuare in astratto una definizione di corrispettivo simbolico, poiché in tal modo si violerebbe la finalità perseguita dalla decisione della Commissione».

Vale la pena, infine, di sottolineare che il carattere simbolico del corrispettivo è necessariamente legato all'ambito territoriale nel quale viene svolta l'attività che, per tali ragioni, può variare da comune a comune, senza per questo «generare un'odiosa disparità di trattamento fiscale sul territorio nazionale» soprattutto in ragione della considerazione che è naturale che l'IMU e la TASI, non essendo tributi erariali ma comunali, possano essere diversificati attraverso l'esercizio della potestà regolamentare riconosciuta a ciascun comune dall'articolo 52 del decreto legislativo 15 446. dicembre 1997, n.