



## Comune di Modena

Assessorato al Bilancio, Finanze, Tributi, Sistemi informatici e Smart city  
Personale, Riforma Pubblica Amministrazione

Modena 15.09.2014

Prot. n. 113099

Al Consigliere Comunale

**Dott. Antonio Montanini**

p.c. Al Presidente del Consiglio Comunale

Francesca Maletti

Al Sindaco

Giancarlo Muzzarelli

Loro sedi

Oggetto: "Richiesta pagamento ICI per gli anni 2009-2010-2011 a proprietari non tenuti al versamento".

*Egregio Consigliere,*

nel rispondere all'interrogazione presentata prot. n. 90968 del 24 luglio 2014, Le comunico preliminarmente che in materia tributaria, in particolare in materia d'imposta comunale sugli immobili (ICI), vale il **principio generale** che **devono essere fiscalmente dichiarati gli immobili esenti per legge**, con la presentazione della dichiarazione redatta secondo il modello approvato dal Ministero delle Finanze, e/o **che possano godere di particolari agevolazioni** come riduzioni d'imposta, quali ad esempio l'utilizzo di aliquote agevolate, **specificatamente previste e riconosciute in forza della propria potestà regolamentare dall'Ente, se sussistono i requisiti e se sono state rispettate le condizioni stabilite ai fini della loro fruizione.**

Nel mese di Aprile 2014 è stata effettuata, come attività del tutto ordinaria, nell'ambito dello svolgimento quotidiano del controllo fiscale suindicato, un'emissione di n. **932** avvisi di accertamento che contestavano, secondo le modalità e nei termini di legge, diverse tipologie o



situazioni d'irregolarità fiscale; tra queste, anticipo sin da ora, **solo una decina di provvedimenti dei citati 932 contestavano la mancata presentazione della comunicazione d'uso gratuito** e solo per uno di questi è stata presentata, peraltro a termini già scaduti per proporre ricorso, una richiesta di riesame che non è stata accolta per mancanza dei presupposti previsti dalla legge, come da Lei riportato nella Sua stessa interrogazione.

Relativamente ai quesiti dell'interrogazione presentata, Le comunico quanto segue con riferimento ai singoli punti sollevati:

**Punti primo 1 e secondo 2:** 1.<< *se il Comune ha posto in essere tutte le attività necessarie per informare la cittadinanza ( e anche i non residenti che hanno proprietà a Modena) in modo certo e trasparente, non essendo tale il regolamento comunale per i motivi anzidetti >> e 2.<< *quanti sono i casi di Cittadini a cui siano stati inviati gli avvisi di accertamento >>.**

Il Comune di Modena ha assimilato sin dall'anno 2001, quindi già da ben tredici anni, l'alloggio con relativa pertinenza del parente in linea retta di primo grado (genitore/figlio e viceversa) al trattamento fiscale previsto per l'abitazione principale; in concreto, ciò significa che alla fattispecie descritta fino all'anno 2007 si applicava nella determinazione d'imposta l'aliquota ridotta e a partire dall'anno 2008 per effetto del Decreto Legge n. 93/2008, l'esenzione fiscale.

**Tale fattispecie però rientra nel trattamento fiscale agevolato solo se sussistono i requisiti e se siano stati effettuati gli adempimenti espressamente richiesti dall'articolo 4 del Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili che viene qui testualmente riportato:**

*<< Art. 4 - Unità immobiliari equiparate all'abitazione principale.*

*1. Si considerano abitazione principale, con conseguente applicazione dell'aliquota ridotta, le abitazioni e relative pertinenze concesse in uso gratuito ai parenti in linea retta fino al 1° grado, a condizione che il beneficiario dell'uso gratuito abbia stabilito nell'abitazione la propria residenza anagrafica, e non abbia la disponibilità di altri alloggi nel Comune di Modena, salvo che gli stessi non siano dati in uso gratuito a parenti di 1° grado in linea retta.*

*2. L'aliquota ridotta si applica in rapporto alla percentuale di possesso dei beni dei parenti aventi diritto, e per i mesi durante i quali si protrae l'uso gratuito dell'alloggio; a tal fine il titolare dell'immobile soggetto passivo dell'imposta è tenuto a comunicare al Comune*



*l'applicazione dell'aliquota agevolata su moduli appositamente predisposti, entro il 31/12 dell'anno di riferimento.*

*3. Le disposizioni di cui sopra hanno effetto dal 1° gennaio 2001 >>.*

La disposizione regolamentare summenzionata è stata approvata dal Consiglio comunale ed è in vigore dall'anno 2001. Come tutte le norme "regolamentari" essa ha una natura ed un carattere "generale" cioè si rivolge "erga omnes" a tutti sia residenti che non, ed è applicabile soltanto a chi rientra nelle fattispecie ivi previste.

Il Regolamento per l'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili è per la sua stessa natura regolamentare un atto pubblico ed è stato affisso all'Albo Pretorio comunale per la pubblicazione legale, nonché inviato al Ministero del Finanze per i rilievi di eventuali vizi di legittimità.

Da allora, cioè dal 2001 il Regolamento è **regolarmente pubblicato**, disponibile e scaricabile dal sito del Comune, come tutti gli altri atti normativi comunali, all'indirizzo <http://www.comune.modena.it/regolamenti/regolamenti-relativi-ai-tributi>, a questa sezione dei regolamenti peraltro si giunge direttamente con un link anche dal sito del Servizio Tributi (menù a destra "regolamenti").

Il sito istituzionale del Servizio Tributi è da anni uno strumento di lavoro, che si affianca alla consulenza erogata direttamente dagli uffici, e che eroga, costantemente aggiornato, informazione fiscale per i cittadini-contribuenti e per gli stessi professionisti (centri di assistenza fiscale, commercialisti, patronati ecc.) di carattere sia generale per le informazioni sulla normativa nazionale che locale per i chiarimenti applicativi della normativa regolamentare con Guide ed Istruzioni, anche on-line, a cui è possibile fare riferimento per conoscere nel dettaglio la manovra tributaria del Comune di Modena, nonché i termini e le condizioni di attuazione della stessa.

Il sito viene costantemente aggiornato alle manovre tributarie approvate ogni anno con la pubblicazione di Guide speciali che forniscono nel dettaglio tutte le informazioni necessarie sugli adempimenti fiscali da effettuarsi e sui termini e le condizioni per usufruire di particolari agevolazioni; a dimostrazione di ciò sono le singole Guide redatte per gli anni interessati 2009, 2010, 2011 e non solo ma anche quelle antecedenti e successive a tali annualità fino ad oggi.



Inoltre, dal sito era ed è direttamente scaricabile, oggi come negli anni precedenti, l'**apposita comunicazione** che il Comune ha predisposto per semplificare l'adempimento della presentazione della comunicazione da parte del contribuente che intende usufruire dell'aliquota agevolata e dell'esenzione poi a partire dal 2008: adempimento questo ancor più necessario con l'avvento dell'esenzione d'imposta.

La norma regolamentare, da un lato, fissa i requisiti che deve possedere il beneficiario dell'uso gratuito e dall'altro stabilisce i criteri ovvero le condizioni necessarie per usufruire dell'agevolazione. Le comunicazioni previste dai Comuni come condizione necessaria per usufruire delle agevolazioni comunali non costituiscono adempimenti inutili nè una violazione di legge nè un eccesso di potere, ma costituiscono - come del resto sono le stesse dichiarazioni ministeriali richieste per le esenzioni o le agevolazioni di legge - **adempimenti necessari** che il contribuente deve porre in essere **per avere giuridicamente il diritto di usufruire dell'agevolazione.**

Rendo noto che dal 2001 al 2013 sono state presentate dai cittadini modenesi ben **11.788 comunicazioni di uso gratuito** a parente in linea retta di primo grado per **6.238 alloggi.**

I numeri indicati sono, in modo evidente e per tutti, particolarmente consistenti e dimostrano senza ombra di dubbio un fatto assolutamente incontestabile *che moltissimi cittadini modenesi conoscevano e conoscono i termini e le condizioni per usufruire e applicare la riduzione d'aliquota/esenzione prima in ICI e riduzione d'aliquota oggi in IMU*, ponendo concretamente in essere i relativi adempimenti di presentazione della comunicazione d'aliquota agevolata. Pochissimi, infatti, sono i casi come quello da Lei prospettato di mancata presentazione della comunicazione, praticamente circa una **decina** tra quelli inviati nella spedizione degli atti nel mese di aprile. Quindi, di fronte ad un dato di fatto inconfutabile e cioè che le regole siano note a tutti, nonché conosciute formalmente "erga omnes" e di fronte ad altrettanta evidente constatazione che i cittadini "interessati" dalla fattispecie in parola hanno per la maggior parte rispettato le regole fissate, appare evidente che l'attività del Comune, e per esso del suo ufficio Tributi, è stata ed è trasparente, chiara, certa ed imparziale.



Punto **terzo 3)** << perché in questi casi non sono state avviate le procedure di legge (art. 8 L. 241/90) per avvisare i cittadini della probabile omissione e permettere loro – prima della notifica di avviso di accertamento di produrre difese/giustificazioni >>.

La legge n. 241/1990 e successive modificazioni esclude espressamente dal suo ambito di applicazione i procedimenti tributari, che sono disciplinati da Leggi speciali, le cosiddette Leggi d'imposta. In materia fiscale, si applica invece **l'istituto del ravvedimento operoso**, che consente al cittadino di regolarizzare spontaneamente nei termini e secondo le modalità ivi previste il proprio comportamento a condizione che l'Amministrazione finanziaria non abbia già contestato formalmente la violazione tributaria commessa.

Punto **quarto 4)** << se nel caso di ispecie non si verifica un indebito arricchimento senza causa da parte del Comune >>.

Per le motivazioni sopraesposte non si configura giuridicamente l'indebito arricchimento senza causa da parte del Comune, trattandosi invece di un'agevolazione fiscale indebitamente usufruita da parte di chi giuridicamente non doveva usufruirne, poiché non ha rispettato le condizioni richieste per goderne, al contrario della maggior parte – ribadisco – dei cittadini modenesi, che hanno effettuato gli adempimenti necessari per poter usufruire dell'agevolazione d'imposta.

Punto **cinque 5)** << se non si ritiene opportuno, al limite, solo sanzionare i cittadini che hanno omissso di inviare la dichiarazione senza richiedere viceversa il pagamento dell'imposta >>

Questa possibilità è ammessa laddove si riscontrino errori tributari dalla natura formale che non incidono sulla determinazione d'imposta. All'attuale previsione regolamentare, che riconosce il diritto di usufruire l'agevolazione solo se ed in quanto venga presentata la comunicazione d'aliquota agevolata, cioè come “conditio sine qua non” necessaria ed indispensabile, essa non è applicabile. E tuttavia riconoscere in generale un'agevolazione fiscale ICI o IMU senza obblighi comunicativi o dichiarativi posti come “conditio sine qua non” cioè a pena di decadenza significa mettere l'Ente in una situazione di grave precarietà non avendo direttamente gli elementi necessari per conoscere e quindi per verificare la correttezza dell'obbligazione tributaria.



Punto sei 6) << se non è opportuno che dette questioni vengano esaminate dall'Ufficio Legale il cui parere avrà effetto vincolante per gli uffici stessi >>.

Il parere dell'Ufficio Legale, con effetto vincolante sugli uffici, in particolare credo che si riferisca, visto il contesto, sull'ufficio Tributi non è previsto da alcuna normativa in materia, anche perché il procedimento tributario è oggi un procedimento molto aperto nei confronti del contribuente anche a seguito delle disposizioni dello Statuto del Contribuente, emanate nel 2000, che hanno di fatto avvicinato il cittadino al Fisco. Il cittadino-contribuente ha, infatti, diversi strumenti di relazione con gli uffici tributari, come ad esempio il diritto d'interpello dove espone, nei casi di incertezza interpretativa, la Sua interpretazione per la fattispecie rappresentata che, se non contestata nei termini dall'Amministrazione, diventa per questa vincolante, oppure può rivolgersi al Garante del contribuente della Regione Emilia Romagna.

Ed ancora nel caso in cui il cittadino-contribuente sia destinatario di provvedimenti di contestazione formale di violazioni tributarie può, oltre che esperire il riesame della posizione in autotutela, chiedere per alcune fattispecie l'adesione all'accertamento oppure impugnare direttamente l'avviso di accertamento: per le cause fino ad euro 2.500,00 la difesa può essere sostenuta direttamente dal contribuente, senza l'assistenza "onerosa" di un avvocato o professionista abilitato.

Per quanto riguarda la questione in argomento, l'applicazione della norma regolamentare in parola appare fiscalmente e giuridicamente corretta e conforme al regolamento comunale vigente; inoltre, esiste concretamente una relazione molto stretta e di condivisione tra l'Ufficio Tributi e l'Ufficio Legale, il cui parere viene acquisito preventivamente, scritta anche in forma di consulenza per snellire i tempi procedurali, ogni qualvolta se ne ravvisi la necessità.

Punto sette 7) << se in attesa di risposta possono essere sospese dall'Ufficio Tributi del Comune le esecuzioni per il recupero delle somme richieste con atto formale >>.


La sospensione dell'esecuzione degli avvisi di accertamento, proprio perché questi incidono formalmente sulla sfera giuridica del destinatario a cui sono notificati, può essere giuridicamente concessa soltanto dal giudice adito. Un eventuale atto puramente amministrativo



del Comune è giuridicamente privo di qualsiasi effetto sospensivo di un provvedimento formalmente notificato per il quale occorre esperire i rimedi giurisdizionale predisposti dalla legge. Pertanto, l'avviso notificato deve essere impugnato in Commissione Tributaria, quella Provinciale di Modena, che è l'organo giudiziario competente per materia e per territorio, ed in sede di impugnazione dell'atto deve esserne espressamente richiesta la sospensione dell'esecuzione. La sospensione dell'esecuzione può essere richiesta e dal giudice accolta se sussistono contestualmente due requisiti – come nei processi civili – ovvero per “*humus boni iuris*” quando cioè ci sono buone probabilità di accoglimento nel merito del ricorso e per “*periculum in mora*” quando cioè le somme accertate sono tali da arrecare un danno grave ed irreparabile al contribuente: gravità ed irreparabilità che devono essere provate con riferimento alla capacità reddituale complessiva del contribuente stesso.

Cordiali saluti.

L'Assessore al Bilancio, Finanze, Tributi

  
Ludovica Carla Ferrari