



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	Presidente
dott. Marco Pieroni	Consigliere
dott. Massimo Romano	Consigliere
dott. Italo Scotti	Consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	Primo Referendario
dott. Riccardo Patumi	Primo Referendario (relatore)
dott. Federico Lorenzini	Referendario

Adunanza del 20 novembre 2014.

Visto l'art. 100, comma secondo, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

Visto la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 dell'11 giugno 2008;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto l'articolo 17, comma 31, e il decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;

Vista la legge della Regione Emilia-Romagna 9 ottobre 2009,

n. 13 istitutiva del Consiglio delle Autonomie, insediatosi il 17 dicembre 2009;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 4 giugno 2009 n. 9/ SEZAUT/2009/INPR;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 febbraio 2014 n. 3/ SEZAUT/2014/QMIG;

Viste le deliberazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 8 del 26 marzo 2010 e 54 del 17 novembre 2010;

Visto l'articolo 6, comma 4, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Parma, pervenuta a questa Sezione in data 16 ottobre 2014 per il tramite del Consiglio delle autonomie locali;

Visto il parere del gruppo tecnico istituito presso il Consiglio delle autonomie locali;

Vista l'ordinanza presidenziale n.50 del 17 novembre 2014, con la quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione;

Udito nella Camera di consiglio del 20 novembre 2014 il relatore Riccardo Patumi;

Fatto

Il Sindaco del Comune di Parma ha inoltrato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, una richiesta di parere avente ad oggetto il rapporto tra gli interventi in materia di turismo, finanziati mediante le entrate derivanti dall'imposta di soggiorno, ed i limiti di cui all'art. 6, comma 8 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122.

Preliminarmente, il Sindaco istante evidenzia di avere l'intenzione di finanziare, mediante i proventi derivanti dall'imposta di soggiorno, una serie di interventi in materia di turismo, alcuni dei quali rientranti nella categoria delle "*spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza*", oggetto della disposizione vincolistica di cui al già citato art. 6, comma 8. Tanto premesso, domanda se le spese per eseguire tali interventi possano essere escluse dal calcolo di cui all'art.6, comma 8, in ragione della circostanza che sono finanziate con entrate a destinazione vincolata, derivanti da

un'imposta di scopo.

Diritto

1. Ammissibilità soggettiva ed oggettiva.

1.1 L'art. 7, comma 8, della legge 131/2003 attribuisce alle regioni e, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche a comuni, province e città metropolitane, la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Il quesito è ammissibile da un punto di vista soggettivo, in quanto trasmesso con lettera a firma del sindaco, rappresentante legale dell'ente ai sensi dell'art. 50 del d.lgs. 267/2000.

1.2.1 Con riferimento alla verifica del profilo oggettivo, occorre anzitutto evidenziare che la disposizione contenuta nel comma 8 dell'art. 7 della legge 131 del 2003, deve essere raccordata con il precedente comma 7, norma che attribuisce alla Corte dei conti la funzione di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, il perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali e regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti locali.

Il raccordo tra le due disposizioni opera nel senso che il comma 8 prevede forme di collaborazione ulteriori rispetto a quelle del precedente comma rese esplicite, in particolare, con l'attribuzione agli enti della facoltà di chiedere pareri in materia di contabilità pubblica.

Sull'esatta individuazione di tale locuzione e, dunque, sull'ambito di estensione della funzione consultiva intestata alle Sezioni di regionali di controllo della Corte dei conti, che non può essere intesa quale una funzione di carattere generale, sono intervenute sia le Sezioni riunite sia la Sezione delle autonomie con pronunce di orientamento generale, rispettivamente, ai sensi dell'articolo 17, comma 31, d.l. n. 78/2009 e dell'articolo 6, comma 4, d.l. n. 174/2012.

Con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i "quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di

ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio". E' stato, altresì, precisato, che "materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente i relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica".

Di recente, la Sezione delle autonomie, mediante la deliberazione n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente" (criterio in sé riduttivo ed insufficiente), anche l'attinenza del quesito proposto ad "una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". E' stato, altresì, ribadito come "materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità pubblica - in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri - possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica": solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali, precludono alle sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

1.2.2 Sulla base di quanto precede, la Sezione ritiene che la richiesta di parere sia ammissibile anche sul piano oggettivo, in quanto *"risulta connesso alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...) contenuti nelle*

leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (Sezioni riunite, deliberazione 17 novembre 2010, n. 54).

2. Merito

2.1 Il Comune istante domanda se le spese di promozione del territorio finanziate mediante entrate a destinazione vincolata derivanti dall'imposta di soggiorno, ove rientrano nella categoria delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, possano essere escluse dal calcolo di cui all'art. 6, comma 8.

2.2 Preliminarmente occorre ricordare che l'imposta di scopo è una forma d'imposizione avente la peculiarità di non essere finalizzata al finanziamento di una qualsiasi spesa pubblica, trovando la propria giustificazione nel collegamento tra imposizione e destinazione del gettito. Ratio dell'introduzione delle imposte di scopo è da ricercare nella circostanza che, essendo queste ultime basate sulla correlazione "prelievo-beneficio", determinano un miglior livello di accettazione sociale del sacrificio richiesto, essendo direttamente correlate alla specifica attività svolta dall'ente pubblico.

2.3 E' necessario, prima di rispondere alla richiesta di parere, operare una ricognizione del quadro normativo.

2.3.1 L'imposta di scopo comunale è stata introdotta nel nostro ordinamento tributario dall'art. 1, commi 145-151 della legge 27 dicembre 2006. N. 296(rubricata "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*"; tale norma l'ha determinata applicando, alla base imponibile dell'imposta comunale sugli immobili, un'aliquota nella misura massima dello 0,5 per mille e finalizzandola alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche.

2.3.2 Il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante "*Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*", all'art. 4 (rubricato "*Imposta di soggiorno*") ha aggiunto la possibilità per i comuni di introdurre un'ulteriore imposta di scopo, stabilendo quanto segue:

"I comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possono istituire, con deliberazione del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive

situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali”.

2.3.3 Il d.l. 31 maggio 2010, n. 78 (rubricato “*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*”), convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n.122, al fine di contenere la spesa pubblica, ha previsto, all’art. 6, comma 8, che “*Le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione ... non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell’anno 2009 per le medesime finalità*”. (Omissis)

Per completezza, è utile ricordare che la Corte costituzionale, mediante sentenza 4 giugno 2012, n. 139, ha interpretato le disposizioni vincolistiche, di cui all’art. 6 in analisi, nel senso che le stesse “*non operano in via diretta, ma solo come disposizioni di principio, anche in riferimento agli enti locali...*”, i quali, pertanto, sono liberi “*di rimodulare in modo discrezionale, nel rispetto del limite complessivo, le percentuali di riduzione...(delle)...voci di spesa contemplate nell’art. 6*”. L’ente locale, dunque, nell’ambito della propria discrezionalità, può incrementare la spesa destinata a relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, a scapito di altre voci previste dall’art. 6.

2.4 Dopo aver evidenziato il quadro normativo, è necessario ricordare che la Sezione regionale di controllo per la Puglia, mediante la deliberazione del 14 marzo 2013, n. 54, ha già affrontato la questione del rapporto tra gli interventi in materia di turismo, finanziati con le entrate derivanti dall’imposta di soggiorno, ed i limiti di cui all’art. 6, comma 8 del d.l. n. 78/2010; ciò, affermando che “*nel novero di tali spese (di cui all’art. 6, comma 8) devono necessariamente ricomprendersi anche le eventuali spese aventi finalità di turismo o di valorizzazione dei beni culturali ed ambientali se realizzate mediante il ricorso alle su menzionate relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza*”. In altre parole, la Sezione citata ha

ritenuto che gli interventi in materia di turismo, finanziati mediante le entrate derivanti dall'imposta di soggiorno, debbano essere inclusi nel calcolo delle spese di cui all'art. 6, comma 8.

2.5 Questa Sezione non ravvisa ragioni per discostarsi dall'orientamento espresso nel precedente sopra riportato. Detto orientamento, infatti, non vanifica la ragione del ricorso all'imposta di scopo, che consiste nell'ottenere un maggior gettito finalizzato a permettere di finanziare una specifica spesa pubblica.

Il novero delle spese effettuabili mediante l'imposta di soggiorno, come si evince dall'art. 4 del d.l. n. 23/2011, ricomprende un ampio "ventaglio" di interventi, che vanno ben oltre quelli oggetto del vincolo introdotto dal più volte richiamato art. 6, comma 8 del d.l. 78/2010; l'art. 4, infatti, fa riferimento a "*interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali*". Il legislatore ha pertanto individuato, quale possibile oggetto di spesa, qualsiasi intervento in materia di turismo, infatti si è riferito agli "*interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli...*". Ne consegue che gli enti locali impossibilitati a impiegare i proventi dell'imposta di soggiorno per le voci indicate dall'art. 6, comma 8, hanno comunque la possibilità di operare altri interventi in materia di turismo, incrementando spese di diversa tipologia.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia Romagna esprime il proprio parere, sul quesito riportato in epigrafe, nei termini di cui in motivazione.

DISPONE

Che, a cura della Segreteria di questa Sezione regionale di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa - mediante posta elettronica certificata - al Sindaco del Comune di Parma ed al Presidente di Consiglio delle autonomie locali della Regione Emilia Romagna.

Che l'originale della presente pronuncia resti depositato presso la predetta Segreteria.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 20 novembre 2014.

Il presidente
f.to (Antonio De Salvo)

Il relatore
f.to (Riccardo Patumi)

Depositata in segreteria il 17 dicembre 2014.
Per il direttore di segreteria
f.to (*Annarita Sinigaglia*)

