N. 00736/2012 REG.PROV.COLL.

N. 01628/2011 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1628 del 2011, proposto da:   
Varone Elena, Junio Agrifina De Castro, Borgia Federico, Montinarto Aldo, Siliberti Antonella, in proprio e nella qualità di aderenti all’associazione Avvocati dei consumatori,con sede in Bari, via Giovanni Bovio n. 84/a, rappresentati e difesi dagli avv.ti Adriano Tolomeo e Nicola Saracino, con domicilio eletto presso lo studio di quest’ultimo in Lecce, via Braccio Martello n. 36;

contro

Comune di Otranto, rappresentato e difeso dall'avv.to Mauro Finocchito e dall’avv.to Antonio Chiarello, con domicilio eletto presso lo studio legale associato Giovanni Pellegrino in Lecce, via Augusto Imperatore n. 16;

per l'annullamento

a) della Deliberazione del Consiglio Comunale di Otranto n. 28 del 28.06.2011, con la quale è stata istituita l'imposta di soggiorno con decorrenza 4 luglio 2011 ed approvato il relativo regolamento; b) della relazione del Sindaco acclusa alla citata Delibera di C.C., del regolamento approvato nella medesima seduta consiliare nonché di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale ivi compreso, in parte qua, il bilancio di previsione 2011, approvato sempre nella seduta consiliare 28.06.2011;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Otranto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 febbraio 2012 il dott. Paolo Marotta e uditi per le parti l’avv.to A. Tolomeo e l’avv.to M. Finocchito;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con deliberazione n. 28 del 28 giugno 2011, il Consiglio comunale di Otranto ha istituito l’imposta di soggiorno, prevista dall’art. 4 del d.lgs. 14 marzo 2003 n. 23, approvando la relativa disciplina regolamentare.

Avverso la predetta deliberazione sono insorti gli odierni ricorrenti, nella dichiarata qualità di fruitori di strutture ricettive site nel Comune di Otranto e di aderenti all’associazione “Avvocati dei consumatori”, contestandone la legittimità per i seguenti motivi:

1. Violazione di legge, eccesso di potere, violazione dei principi di buon andamento della P.A., in relazione all’art. 101 del d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206, inadempimento;

2. Violazione e falsa applicazione dell’art. 4 del d.lgs. 14 marzo 2011 n.23. Violazione e falsa appli-cazione degli artt. 2 e 12 della l. n. 42 del 5 maggio 2009. Violazione e falsa applicazione dell’art. 52 del d.lgs. n. 446/1997. Violazione del Codice del contribuente di cui all’art. 3 della l. 27 luglio 2000 n. 212. Violazione dell’art. 14 del d.lgs. n. 23/2011. Ingiustizia manifesta. Violazione artt. 23, 53, 97, 117 e 119 della Costituzione. Eccesso di potere per carenza dei presupposti e per violazione dei principi di buon andamento della P.A. nonché dei principi posti a tutela del contribuente in materia di efficacia delle leggi tributarie nel tempo. Violazione del principio di leale collaborazione tra enti nel conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Sviamento. Eccesso di potere per illogicità dell’azione amministrativa;

3. Violazione e falsa applicazione dell’art. 4 comma 1° del d.lgs. 14 marzo 2011 per violazione / elusione del vincolo di destinazione del gettito. Palese contraddittorietà ed illogicità dell’azione amministrativa in relazione al contenuto del bilancio di previsione 2011;

4. Violazione e falsa applicazione del criterio di gradualità “in relazione al prezzo” nella determina-zione dell’imposta. Violazione degli artt. 4 e 14 del d.lgs. 14 marzo 2011 n. 23. Violazione dell’art. 2 e 12 della l. n. 42 del 5 maggio 2009. Eccesso di potere per illogicità ed incongruità dell’azione amministrativa. Ingiustizia manifesta;

Si è costituito in giudizio il Comune di Otranto, eccependo in via preliminare l’inammissibilità del ricorso, per carenza di interesse e di legittimazione a ricorrere, e contestando nel merito la fondatezza del proposto gravame.

All’udienza pubblica del 16 febbraio 2011, dopo ampia discussione, il ricorso è stato introitato per la decisione.

Con riguardo alle eccezioni di inammissibilità del gravame formulate dalla Amministrazione resistente, il collegio ritiene di poter prescindere dalla loro disamina, essendo il ricorso infondato nel merito.

1.Con il primo motivo di gravame, i ricorrenti richiamano l’art. 101 del d.lgs. 6 settembre 2005 n. 206, a norma del quale “il rapporto di utenza deve svolgersi nel rispetto di standard di qualità prede-terminati e adeguatamente resi pubblici “ (comma n. 2), “agli utenti è garantita, attraverso forme rappresentative, la partecipazione alle procedure di definizione e di valutazione degli standard di qualità previsti dalle leggi (comma 3); “la legge stabilisce per determinati enti erogatori di servizi pubblici l'obbligo di adottare, attraverso specifici meccanismi di attuazione diversificati in relazione ai settori, apposite carte dei servizi” (comma 4).

In relazione alle richiamate disposizioni legislative, i ricorrenti evidenziano che nella predisposizio-ne del regolamento contenente la disciplina dell’imposta di soggiorno, il Comune di Otranto non ha provveduto alla predisposizione di un modulo informativo o di altro strumento idoneo a favorire la conoscenza del regolamento all’interno delle strutture ricettive.

Nessuno dei ricorrenti avrebbe così avuto modo di verificare le esenzioni di imposta, le relative sanzioni, la misura dell’imposta, le modalità di applicazione. Oltre a ciò, i ricorrenti deducono di non aver potuto fruire di alcune delle agevolazioni messe a disposizione dei turisti attraverso il rilascio della c.d. “Otranto card”.

La censura è infondata.

L’art. 101 del Codice del consumo invocato dagli odierni ricorrenti concerne la erogazione dei “ser-vizi pubblici” ed impone che gli standard qualitativi relativi alla gestione del servizio siano prede-terminati e resi pubblici con mezzi adeguati, che sia garantita la partecipazione dei rappresentanti degli utenti alla determinazione dei predetti standard ed, infine, che per alcuni servizi venga imposta al gestore l’adozione di apposite “carte dei servizi”.

In realtà, il regolamento impugnato dagli odierni ricorrenti non ha nulla a che vedere con la gestione dei servizi pubblici, in quanto concerne l’imposta di soggiorno istituita dal Comune di Otranto, ai sensi dell’art. 4 del d.lgs. 14 marzo 2011 n.23.

La disposizione da ultimo richiamata, al comma 3°, ha demandato ad un regolamento (statale), da adottarsi nel termine di sessanta giorni, la disciplina generale di attuazione dell’imposta di soggior-no, stabilendo che, in caso di mancata emanazione del regolamento statale entro il predetto termine, è riconosciuta ai comuni la facoltà di disporre, “con proprio regolamento da adottare ai sensi dell’art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997 n. 446, sentite le associazioni maggiormente rappresentative dei titolari delle strutture ricettive”, le modalità applicative del tributo, nonché di prevedere esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo.

L’obbligo di consultazione preventiva imposto ai Comuni ai fini della istituzione e regolamenta-zione della imposta di soggiorno concerne, dunque, in via esclusiva “le associazioni maggiormente rappresentative dei titolari delle strutture ricettive” e non anche le associazioni di consumatori.

L’equivoco in cui le parti ricorrenti sono incorse si è originato con ogni probabilità dal fatto che il Comune di Otranto ha istituito nel medesimo periodo, con deliberazione di G.C. 28 giugno 2011 n. 177, la c.d. “Otranto card” destinata agli ospiti delle strutture ricettive, ai quali è stata offerta la possibilità di fruire di alcuni servizi turistici in misura scontata o gratuita. Ma, in realtà, la “Otranto card” non può essere qualificata come carta di servizi in senso tecnico, in quanto non costituisce il documento con il quale il soggetto gestore si obbliga alla esecuzione del servizio medesimo secondo predeterminati standard qualitativi. Trattasi, invece, di un’iniziativa del Comune di Otranto diretta a compensare, sia pure parzialmente, i turisti dell’aggravio di spesa conseguente alla istituzione del nuovo tributo.

2.1 Con il secondo motivo di gravame, i ricorrenti, dopo aver richiamato la disciplina introdotta dall’art. 4 del d.lgs. n. 23/2011, deducono anzitutto che il Comune di Otranto nell’approvare il Re-golamento relativo all’imposta di soggiorno sarebbe incorso nella violazione dell’art. 52, comma 2, del d.lgs. n. 446/1997 a norma del quale “I regolamenti sono approvati con deliberazione del comu-ne e della provincia non oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione e non hanno eff-etto prima del 1° gennaio dell'anno successivo….”. I ricorrenti evidenziano, infatti che, nel caso di specie, il regolamento è stato approvato dal Comune di Otranto in data 28 giugno 2011 (nella stessa seduta in cui l’organo consiliare ha proceduto alla approvazione del bilancio di previsione 2011) ed è entrato in vigore a far data dal 4 luglio 2011.

La censura è infondata.

Occorre premettere che la deliberazione con la quale è stata istituita l’imposta di soggiorno nel Comune di Otranto e, contestualmente, approvato il relativo regolamento, è stata dichiarata dall’organo consiliare, con autonoma votazione, immediatamente eseguibile ai sensi dell’art. 134, comma 4, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267. Legittimamente, quindi, la decorrenza della efficacia del provvedimento deliberativo approvato è stata disancorata dalla pubblicazione del provvedimento medesimo dalla sua pubblicazione all’Albo pretorio dell’Ente.

Con riguardo poi alla dedotta violazione dell’art. 52 del d.lgs. n. 446/1997 il collegio fa rilevare che l’art. 53, comma 16, della legge 23 dicembre 2000 n. 388 attribuisce agli Enti locali il potere di ap-provare i regolamenti relativi alle loro entrate, entro la data fissata da norme statali per la delibera-zione del bilancio di previsione. La disposizione richiamata precisa espressamente: “I regolamenti sulle entrate, anche se approvati successivamente all'inizio dell'esercizio purché entro il termine di cui sopra, hanno effetto dal 1° gennaio dell'anno di riferimento”.

L’art. 151, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 fissa al 31 dicembre il termine per l’approva-zione, da parte degli enti locali, del bilancio di previsione per l’anno successivo e dispone che il termine può essere differito con decreto del Ministro dell'interno, d’intesa con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in presenza di motivate esigenze.

Orbene, il termine per la deliberazione del bilancio di previsione degli Enti locali per l'anno 2011 è stato dapprima differito al 31 marzo 2011, con D.M. del 17 dicembre 2010, e, successivamente, ulteriormente differito al 30 giugno 2011, con D.M. 16 marzo 2011.

Sulla base delle disposizioni sopra richiamate, dunque, ben poteva il Comune di Otranto far decorrere dal 4 luglio 2011 l’efficacia delle disposizioni regolamentari approvate con deliberazione consiliare n. 28 del 28 giugno 2011, non essendo ancora scaduto, alla data di approvazione del predetto regolamento, il termine previsto per l’approvazione del Bilancio di previsione 2011.

2.2 Le parti ricorrenti deducono poi violazione dell’art. 3 della legge 27 luglio 2000 n. 212 che, al comma 1, dispone: “Salvo quanto previsto dall’articolo 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle dispo-sizioni che le prevedono” ed al comma 2 “In ogni caso, le disposizioni tributarie non possono pre-vedere adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesi-mo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti”.

Il Comune di Otranto sarebbe incorso nella violazione delle disposizioni legislative richiamate, disponendo l’applicazione dell’imposta di soggiorno anche per l’esercizio in corso, senza neppure attendere il decorso del termine di sessanta giorni previsto dal secondo comma dell’art. 3 della l. n. 212/2000.

La censura è infondata.

L’art. 3, comma 1, secondo periodo, dello Statuto dei diritti del contribuente, nello stabilire che le modifiche introdotte in corso di esercizio si applicano solo a partire del periodo di imposta successi-vo, si riferisce in via esclusiva ai “tributi periodici”, cioè a quelli per i quali il contribuente è obbli-gato alla presentazione della dichiarazione. Ovviamente, nel novero di questi non rientra l’imposta di soggiorno, in quanto con il pagamento dell’imposta il contribuente è esonerato da ogni altro adempimento.

Né appare meritevole di accoglimento la censura relativa alla dedotta violazione del secondo co. dell’art. 3 dello Statuto dei diritti del contribuente, che vieta l’adozione di disposizioni tributarie che impongano adempimenti a carico dei contribuenti, la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore.

È bensì vero che il regolamento approvato dal Comune di Otranto impone ai gestori delle strutture ricettive l’esecuzione di alcuni adempimenti (obbligo di informare gli utenti in merito all’applica-zione della imposta di soggiorno; di riscuotere il tributo dagli utenti, rilasciando apposita ricevuta; di versare le somme riscosse sul conto corrente intestato al Comune; di comunicare al Comune di Otranto il nominativo dei soggetti che si rifiutano di versare il tributo), ma il collegio non può non rilevare che (in disparte ogni considerazione sulla ammissibilità della censura per difetto di interes-se) gli adempimenti più gravosi imposti agli albergatori ed ai gestori delle strutture ricettive possono essere adempiuti entro un congruo lasso di tempo.

In particolare, il regolamento approvato dal Comune di Otranto stabilisce, all’art. 4, che i gestori delle strutture ricettive comunicano “all’Ufficio Tributi del Comune, entro il 31 gennaio di ogni an-no, il numero di coloro che hanno pernottato nel corso dell’anno precedente, nonché il relativo pe-riodo di imposta….” ed, all’ art. 6, comma 4, che “il gestore della struttura ricettiva effettua il versa-mento delle somme riscosse a titolo di imposta di soggiorno nell’arco di un mese solare, entro il successivo mese solare….”.

Stando così le cose, il collegio ritiene che la tesi sostenuta dai ricorrenti non possa essere condivisa.

3. Con il terzo motivo di gravame, i ricorrenti deducono violazione dell’art. 4, comma 1°, del d.lgs. n. 23/2011. Dopo aver evidenziato che il legislatore ha imposto un vincolo di destinazione al gettito della imposta di soggiorno, i ricorrenti si dolgono del fatto che gli interventi ai quali l’Amministra-zione comunale di Otranto ha devoluto il gettito dell’imposta di soggiorno avrebbero carattere gene-rico e, comunque, non sarebbero rispettosi del vincolo di destinazione normativamente imposto.

A riprova di quanto sostenuto, le parti ricorrenti fanno rilevare che, a fronte dell’introito derivante dal nuovo tributo (stimato in via presuntiva in Euro 550.000,00), nel bilancio di previsione 2011 le voci di spesa (rectius, interventi) finanziate con gli introiti dell’imposta di soggiorno non subirebbe-ro alcun incremento rispetto all’esercizio precedente.

Da ciò i ricorrenti deducono che l’introduzione della nuovo tributo altro non sia che un espediente per consentire all’Ente il pareggio di bilancio. Ad ulteriore conferma della propria tesi, le parti evidenziano che la deliberazione di istituzione dell’imposta di soggiorno è stata approvata nella stessa seduta consiliare nel corso della quale è stato approvato il bilancio di previsione.

La censura è infondata.

Occorre premettere che l’art. 4, comma 1, del d.lgs. 14 marzo 2011 n. 23 dispone testualmente: “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 soggior-no. 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”.

Premesso ciò, il collegio rileva che alcuni degli interventi finanziati dal Comune di Otranto con gli introiti del nuovo tributo hanno carattere sufficientemente circoscritto e sono direttamente ascrivibi-li alla materia del turismo (gestione del Castello Aragonese; uffici IAT e informazioni turistiche; iniziative attinenti al parco Naturale Regionale dell’istituenda Area marittima protetta, delle aree SIC, dei percorsi ciclabili). Ma anche gli interventi di carattere più generico finanziati con il gettito del nuovo tributo (manutenzione del patrimonio del Beni culturali; personale di Polizia municipale a tempo determinato; interventi in campo turistico; manutenzione strade comunali; segnaletica stradale; interventi di tutela ambientale; attività relative al problema del randagismo; servizio RSU; interventi di realizzazione e manutenzione di parchi e giardini urbani) hanno una evidente, anche se indiretta, funzione di promozione del turismo locale e debbono, pertanto, ritenersi coerenti con il vincolo di destinazione imposto dalla legge.

Ritiene inoltre il collegio che l’istituzione della c.d. “Otranto card” abbia una evidente ricaduta sulla promozione turistica del territorio e rappresenti un apprezzabile temperamento all’aggravio di spesa imposto ai turisti per effetto della istituzione del nuovo tributo.

Il fatto, poi, che il bilancio di previsione 2011 approvato dal Comune di Otranto non presenti un in-cremento delle previsioni di spesa in materia di turismo rispetto al precedente esercizio finanziario si presenta del tutto privo di rilevanza giuridica.

Il legislatore non impone, infatti, che il gettito derivante dal nuovo tributo venga destinato a “nuove spese”, ma impone solo che esso venga utilizzato per finanziare interventi in materia di turismo. Del resto, ove il legislatore non avesse loro attribuito la possibilità di istituire l’imposta di soggiorno, i Comuni, a fronte di una riduzione dei trasferimenti erariali, sarebbero stati costretti a ridurre il livel-lo qualitativo e quantitativo degli interventi nel settore della promozione turistica, della manutenzio-ne del territorio e dei servizi pubblici locali ovvero, in alternativa, ad incrementare le aliquote di tri-buti già istituiti (addizionale comunale I.R.PE.F.; I.C.I. o I.M.U.; TA.R.S.U.; etc.). All’istituzione della nuova imposta di soggiorno non corrisponde dunque necessariamente un incremento delle previsioni di spesa, come erroneamente supposto dalle parti ricorrenti, in quanto, fermo restando il rispetto del vincolo di destinazione imposto dal legislatore, ben può il gettito del nuovo tributo essere utilizzato per garantire la continuità, rispetto ai precedenti esercizi, dei servizi assicurati dal Comune nel settore del turismo e della manutenzione del territorio.

Del tutto irrilevante sotto il profilo giuridico è anche la considerazione che la deliberazione istitutiva del nuovo tributo è stata approvata nella stessa seduta consiliare nel corso della quale è stato approvato il bilancio di previsione 2011. Costituisce, infatti, una prassi consolidata negli Enti locali quella di approvare le deliberazioni relative ai tributi locali contestualmente al Bilancio di previsione, dovendo, ovviamente, le modifiche introdotte dall’Ente locale in materia tributaria trovare diretta corrispondenza nelle previsioni di Bilancio relative alle Entrate tributarie.

4. Con il quarto motivo di gravame, i ricorrenti deducono violazione dell’art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 nella parte in cui detta disposizione ha imposto l’applicazione dell’imposta “secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno..”.

In particolare, i ricorrenti si dolgono del fatto che il Regolamento comunale avrebbe incluso, ai fini della applicazione del tributo, nella medesima categoria gli alberghi a 5 stelle, quelli a quattro stelle ed i Villaggi Alberghi a tre stelle, pur comportando il pernottamento in queste strutture ricettive il pagamento di prezzi differenti.

Secondo la loro prospettazione, il Comune di Otranto avrebbe invece dovuto determinare l’imposta di soggiorno con riguardo al prezzo applicato da ogni struttura ricettiva o, al più, accorpare le strutture ricettive per fasce di prezzo. A sostegno di quanto dedotto, le parti ricorrenti evidenziano che non sempre ad uno standard qualitativo più elevato corrisponde un prezzo più alto.

La censura è priva di pregio.

Occorre premettere che l’art. 4 del regolamento approvato dal Comune di Otranto stabilisce tre differenti importi dell’imposta di soggiorno, determinandola, in relazione alla categoria della struttura ricettiva, in € 2.00, € 1.50 ed € 1.00 per ogni pernottamento, disponendo, al comma 3, che “l’imposta si applica fino ad un massimo di cinque pernottamenti consecutivi nei campeggi e di sette consecutivi nelle altre strutture ricettive”.

Premesso ciò, il collegio rileva che non è manifestamente illogico o irrazionale rapportare l’entità del tributo alla tipologia classificatoria delle strutture ricettive, in quanto, ordinariamente, alla categoria alberghiera superiore corrisponde il pagamento di un prezzo più elevato. Risulta, quindi, rispettata la finalità perseguita dal legislatore che è quella di graduare l’entità del tributo in relazione alla capacità contributiva del soggetto passivo, desumibile indirettamente dalla categoria della struttura ricettiva.

È bensì vero che, come rilevato dalle parti ricorrenti, nell’impugnato regolamento alla categoria degli alberghi cinque stelle sono stati assimilati, ai fini della quantificazione del tributo, gli alberghi ed i villaggi turistici 4 stelle nonché i villaggi alberghi tre stelle, tuttavia, il collegio fa rilevare che l’entità modesta del prelievo tributario (€ 2.00 per ogni pernottamento per un massimo di sette per-nottamenti consecutivi) imposta anche ai fruitori delle strutture alberghiere di rango più elevato (5 stelle), la eterogeneità delle strutture ricettive operanti nel settore del turismo e la conseguente og-gettiva difficoltà di individuare un criterio di classificazione delle strutture medesime universalmen-te valido ai fini della determinazione del tributo rendono non meritevole di favorevole apprezza-mento la tesi dei ricorrenti.

In conclusione, il ricorso è infondato e va respinto.

La novità della questione giustifica l’integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 16 febbraio 2012 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Costantini, Presidente

Enrico d'Arpe, Consigliere

Paolo Marotta, Referendario, Estensore

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| L'ESTENSORE |  | IL PRESIDENTE |

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 30/04/2012

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)