



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 5 marzo 2015, composta da:

Dott.ssa Elena BRANDOLINI	Presidente f.f.
Dott. Giampiero PIZZICONI	Primo Referendario, relatore
Dott. Tiziano TESSARO	Primo Referendario
Dott. Francesco MAFFEI	Referendario
Dott.ssa Daniela ALBERGHINI	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con delibera n. 14/2000 in data 16 giugno 2000, modificato da ultimo con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 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*", ed in particolare, l'art. 7, comma 8;

VISTI gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, approvati dalla Sezione delle Autonomie nell'adunanza

del 27 aprile 2004, come modificati e integrati dalla delibera n.9/SEZAUT/2009/INPR del 3 luglio 2009 e, da ultimo, dalla deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo n.54/CONTR del 17 novembre 2010;

VISTA la richiesta di parere del Comune di Malcesine, trasmessa a questa Sezione prot. n. 1503 del 2 febbraio 2015 ed acquisita al prot. Cdc n. 624 in data 2 febbraio 2015;

VISTA l'ordinanza n. 27/2015 con la quale il Presidente f.f. ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore dott. Giampiero Pizziconi;

FATTO

Il Sindaco del Comune di Malcesine, dopo aver premesso che l'economia del territorio comunale si basa essenzialmente sul turismo, formula a questa Corte un parere in merito all'applicazione dei vincoli sulle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre e, pubblicità e di rappresentanza, sponsorizzazioni, imposte dal DL 78/2010 alle risorse provenienti dall'imposta di soggiorno, di cui al d.lgs. 23/2011, da destinare, con vincolo di scopo, allo sviluppo del turismo locale.

Evidenzia il primo cittadino che in applicazione delle prerogative riconosciute agli enti locali di introdurre, ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 recante "*Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*", una imposta di soggiorno, il comune di Malcesine ha scelto di cogliere tale possibilità istituendo detta imposta con deliberazione di Consiglio Comunale n. 84 del 29 novembre 2013.

Il Sindaco, richiama poi la legge regionale n. 11/2013 che all'articolo 18, nel considerare il ruolo delle imprese turistiche

nell'ambito dei sistemi turistici tematici, prevede che dette imprese possano partecipare a un solo consorzio per sistema turistico tematico definendo quali consorzi di imprese turistiche le associazioni, costituite anche in forma di società consortile, formate da imprese turistiche e da eventuali altri soggetti privati. Alla luce del quadro normativo richiamato, il primo cittadino chiede se per le spese finanziate con l'imposta di soggiorno (trattandosi di spese finanziate con entrate a destinazione vincolata) siano applicabili i limiti ed i divieti previsti dall'art. 6 comma 8 e 9 del dl 78/2010. Più in particolare chiede se sia possibile, rimanendo entro i limiti degli introiti derivati dall'imposta di soggiorno, effettuare spese per:

1. *"Organizzare manifestazioni (concerti, opere teatrali, fuochi d'artificio, manifestazioni varie di intrattenimento) volte all'intrattenimento locale dei turisti;*
2. *Organizzare manifestazioni volte alla riscoperta, valorizzazione e promozione delle tradizioni locali (gastronomia, musica, artigianato...), del patrimonio storico, artistico e paesaggistico;*
3. *Promuovere la propria offerta turistico-culturale mediante la diffusione di materiale pubblicitario, la pubblicazione su quotidiani e riviste specializzate e web;*
4. *Affidare incarichi a consorzi di imprese turistiche, così come previsto dall' articolo 18 della legge regionale n. 11/2013, per interventi destinati alla promozione e valorizzazione del S.T.T. (Sistema Turistico Tematico);*
5. *Concorrere, su rendicontazione, ai costi sostenuti da consorzi di imprese turistiche, così*

come previsto dall'articolo 18 della legge regionale n. 1112013, per interventi destinati alla promozione e valorizzazione del S.T.T..

DIRITTO

Occorre valutare, in via preliminare, secondo gli ormai consolidati orientamenti assunti dalla Corte dei conti in tema di pareri da esprimere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003, la sussistenza dei presupposti soggettivi ed oggettivi per la resa dei pareri, indicati dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e con deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

In relazione alle condizioni soggettive la richiesta, formulata ai sensi dell'art. 50 del T.U.E.L. dall'organo politico di vertice e rappresentante legale del Comune di Malcesine, è da ritenersi ammissibile. In ordine, poi, al requisito oggettivo, occorre accertare se la richiesta di parere sia attinente alla materia della contabilità pubblica, se sussistano i caratteri della generalità ed astrattezza, se la medesima non implichi valutazione di comportamenti amministrativi, in particolare se connessi ad atti già adottati o comportamenti espletati, se l'ambito sia oggetto di indagini della Procura regionale o di giudizio dinnanzi alla Sezione Giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, amministrativo o civile. Per quanto riguarda l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, si richiama la delibera n.54/2010 con la quale le Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, in sede di coordinamento della

finanza pubblica, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del decreto legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 102/2009, hanno ulteriormente delineato un concetto unitario della nozione di contabilità pubblica, riferito al *"sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici"*; la predetta nozione è, comunque, da intendersi *"in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*. Quanto al carattere generale ed astratto del quesito prospettato, questa Sezione ritiene di dover richiamare unicamente i principi normativi che vengono in considerazione nel caso in esame, ai quali gli organi dell'Ente, al fine di assumere specifiche decisioni in relazione a particolari situazioni, possono riferirsi, rientrando la scelta delle modalità concrete con le quali applicare la normativa in materia, nell'ambito dell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'amministrazione comunale. Pertanto, come precisato nel documento d'indirizzo sopra richiamato, possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *"questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale"*, dovendo quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici o mediante indicazioni puntuali sul versante gestionale.

Tanto premesso, i quesiti formulati dal Sindaco del Comune di Malcesine, riguardando la compatibilità delle misure vincolistiche previste da una norma tesa alla salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica con quelle conseguenti all'applicazione di altra norma che, istituendo uno specifico tributo di scopo,

consente di incidere sulle entrate dell'ente locale, vanno considerati oggettivamente ammissibili atteso la loro soluzione è in grado di riverberare effetti sul bilancio dell'amministrazione.

Prima di entrare nel merito della richiesta appare necessario richiamare la normativa oggetto del parere.

Come noto il decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 recante *"Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica"* convertito con modificazioni nella Legge 30 luglio 2010, n. 122, all'articolo 6, rubricato "Riduzione dei costi degli apparati amministrativi", comma 8, prevede che: *"A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione,non possono effettuare spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, per un ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per le medesime finalità...."*. Il successivo comma 9 del medesimo articolo prevede che: *"A decorrere dall'anno 2011 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, incluse le autorità indipendenti, non possono effettuare spese per sponsorizzazioni"*.

Appare utile ricordare che la Corte costituzionale, con sentenza 4 giugno 2012, n. 139, ha interpretato le disposizioni vincolistiche, di cui all'art. 6 in oggetto, ritenendo 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.

Giova poi ricordare che 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)"*), 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.

Il successivo d.Lgs. 14 marzo 2011 n. 23, recante *"Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale"* all'articolo 4, rubricato *"Imposta di soggiorno"*, al comma 1 ha poi previsto che: *"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".

Mentre la legge regionale 14 giugno 2013, n. 11 recante "*Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto*", richiamata nella richiesta di parere, prevede all'art. 18, rubricato "*I consorzi di imprese turistiche*" che: "*1. Sono consorzi di imprese turistiche le associazioni, anche costituite nella forma di società consortile, formate da imprese turistiche e da eventuali altri soggetti privati. Le imprese turistiche possono partecipare a un solo consorzio per sistema turistico tematico. 2. Il numero minimo di imprese turistiche per consorzio è stabilito in proporzione al numero di strutture ricettive e di presenze turistiche rilevate per ciascun sistema turistico tematico nel triennio 2010-2012. 3. Il consorzio di imprese turistiche attua, nell'ambito di uno dei sistemi turistici tematici di cui all'articolo 11, programmi e progetti orientati alla gestione, sviluppo e qualificazione del prodotto turistico e dell'offerta ai fini della commercializzazione turistica delle attività dei propri aderenti. 4. I consorzi di imprese di cui al comma 1 hanno sede nel sistema turistico tematico nel quale il consorzio svolge la propria attività prevalente, misurata in termini di numero di imprese turistiche del consorzio medesimo.9. Ai fini della partecipazione all'attività regionale di promozione turistica, in conformità al piano turistico annuale di cui all'articolo 7, i consorzi di cui al presente articolo possono raggrupparsi in un solo consorzio tematico per ciascun sistema turistico tematico".*

Tracciato il quadro normativo di riferimento ove si collocano le questioni prospettate nella richiesta di parere formulata dal Sindaco di Malcesine giova in questa sede evidenziare che

sull'operatività dei vincoli imposti dall'art. 6 del D.L. 78/2010 si è pronunciata più volte la Corte dei conti in diversi pareri resi da varie sezioni del Controllo. In particolare si richiamano i pareri di questa Sezione n. 366/2011/PAR, in merito all'esatta definizione dei concetti di contributi e sponsorizzazioni e della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 53/PAR/2013 in ordine all'operatività dei vincoli dell'articolo 6 in oggetto, ed ai contenuti di quali si rinvia integralmente.

Il Collegio evidenzia, poi, che la Sezione regionale di controllo per la Puglia con parere n. 53/PAR/2013 ha affrontato la questione relativa alla possibilità di effettuare spese per la realizzazione di interventi nel settore turistico, utilizzando i proventi dell'imposta di soggiorno, in costanza dell'operatività dei vincoli di cui al richiamato art. 6 del D.L. n. 78/2010.

In detta deliberazione si conclusivamente affermato che: *"..... ad avviso di questa Sezione, le spese assoggettate ai vincoli imposti dal citato art. 6, comma 8, del D. L. n. 78/2010 ed il divieto di sponsorizzazioni sancito dal successivo comma 9 della predetta norma non possono sic et simpliciter ritenersi sovrapponibili ai vincoli di destinazione previsti per l'imposta di soggiorno dall'art. 4 del D. Lgs. n. 23/2011 sul federalismo fiscale municipale. Infatti, mentre il vincolo di destinazione dell'entrata per imposta di soggiorno è limitato agli interventi comunali in materia di turismo ed agli interventi volti alla manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, i vincoli di contenimento della spesa dettati dall'art. 6, comma 8, del D. L. n. 78/2010 presentano un ambito ben più ampio e ricomprendono ogni spesa inerente relazioni pubbliche, convegni, mostre,*

pubblicità e rappresentanza e nel novero di tali spese 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”.

Questa Sezione ritiene di condividere il richiamato orientamento che consente la coesistenza della possibilità di utilizzare i proventi dell'imposta di scopo per interventi di sviluppo del turismo con l'operatività del divieto di sponsorizzazioni e dei vincoli di spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza. 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..."* (Sezione Emilia Romagna deliberazione n. 228/2014/PAR). Tuttavia, la Sezione, in relazione alla specificità dei quesiti prospettati ritiene sia necessario provvedere ad alcune puntualizzazioni.

Mantenendosi inalterati i vincoli imposti dall'articolo 6 del D.L. 78/2010 sopra richiamati, si ritiene che ai primi due quesiti formulati dal Sindaco di Malcesine in ordine alla possibilità di utilizzare i proventi dell'imposta di soggiorno per organizzare manifestazioni *".....(concerti, opere teatrali, fuochi d'artificio, manifestazioni varie di intrattenimento) volte all'intrattenimento locale dei turisti "* e *"....volte alla alla riscoperta, valorizzazione e promozione delle tradizioni locali (gastronomia, musica, artigianato...), del patrimonio storico artistico e paesaggistico..."*, debba darsi risposta negativa. Ciò, in

quanto nella nozione di convegni di cui all'art. 6 in oggetto, rientrano gli eventi organizzati dall'Ente aventi per oggetto, ad es., dibattiti, seminari, congressi, conferenze, incontri di studio comunque denominati su tematiche di natura amministrativa, culturale, o di particolare interesse per la comunità locale mentre alla nozione di mostre sono riferibili le esposizioni pubbliche aventi finalità didattica o celebrativa o promozionale di opere d'arte, oggetti, prodotti locali e sono assimilabili, in questa prospettiva, le rassegne, le fiere, i mercatini espositivi dei sopra indicati prodotti locali (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo Puglia n. 53/PAR/2013 citata). Iniziative, quelle sopra richiamate, che coincidono con quelle rappresentate nei primi due quesiti formulate dal comune richiedente. Parimenti, deve darsi risposta negativa in ordine alla possibilità di utilizzare i proventi dell'imposta di soggiorno per promuovere *"..... la propria offerta turistico-culturale mediante la diffusione di materiale pubblicitario, la pubblicazione su quotidiani e riviste specializzate e web...."*. Con ciò recependo le indicazioni delle Sezioni Riunite in sede di controllo, che con la deliberazione n. 50/CONTR/11 del 21/9/2011, hanno, ritenuto di far rientrare nel concetto di "pubblicità" tutte le attività mediante le quali l'ente locale porta all'esterno della propria struttura notizie, anche se riconducibili alle proprie finalità istituzionali come quelle riguardanti la comunicazione istituzionale o le informazioni funzionali alla promozione dei servizi pubblici e delle modalità di fruizione degli stessi da parte della collettività. In detta nozione, inoltre vanno ricomprese anche le spese attinenti alla pubblicizzazione di manifestazioni, eventi e interventi di tipo culturale

ovvero di promozione turistica o commerciale (cfr. deliberazione Sezione regionale della Puglia n. 53/PAR/2012).

Di contro, atteso che il novero delle spese effettuabili mediante l'imposta di soggiorno, come si evince dall'art. 4 del richiamato d.Lgs. 23/2011, ricomprende un ampio "ventaglio" di interventi, che vanno ben oltre quelli oggetto del vincolo introdotto dal più volte richiamato art. 6, commi 8 e 9 del d.l. 78/2010, si ritiene che non siano assoggettabili ai detti vincoli gli interventi finalizzati ad utilizzare i proventi dell'imposta di soggiorno al fine di *"...affidare incarichi a consorzi di imprese turistiche, così come previsto dall' articolo 18 della legge regionale n. 11/2013, per interventi destinati alla promozione e valorizzazione del S.T.T. (Sistema Turistico Tematico)..."* e di *"...concorrere, su rendicontazione, ai costi sostenuti da consorzi di imprese turistiche, così come previsto dall'articolo 18 della legge regionale n. 11/2013, per interventi destinati alla promozione e valorizzazione del S.T.T..."*. Ciò, in considerazione del fatto che il citato art. 4, prevede che il gettito dell'imposta *"...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"*. Il legislatore ha pertanto individuato, quale possibile oggetto di spesa, qualsiasi intervento in materia di turismo. Ne consegue che gli enti locali impossibilitati a impiegare i proventi dell'imposta di soggiorno per le voci indicate dall'art. 6, commi 8 e 9, hanno comunque la possibilità di operare altri interventi in materia di turismo, incrementando spese di diversa

tipologia comprese quelle prospettate negli ultimi due quesiti formulati dal Sindaco di Malcesine.

PQM

La Sezione regionale di controllo per il Veneto rende il parere nei termini suindicati.

Copia della deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Sindaco del Comune di Malcesine.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 5 marzo 2015.

Il magistrato relatore

Il Presidente f.f.

f.to dott. Giampiero Pizziconi

f.to dott.ssa Elena Brandolini

Depositato in Segreteria il 13/03/2015

IL DIRETTORE DI SEGRETARIA

f.to Dott.ssa Raffaella Brandolese