



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Nicola BONTEMPO	consigliere
Mauro NORI	consigliere, relatore
Giancarlo Carmelo PEZZUTO	consigliere
Fabio ALPINI	referendario

nell'adunanza del 26 ottobre 2017,

VISTO l'art. 100, comma 2, 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, e successive modificazioni;

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 il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTA la convenzione stipulata il 16 giugno 2006 tra Sezione regionale, Consiglio delle autonomie locali e Giunta regionale Toscana in materia di "ulteriori forme di collaborazione" tra Corte ed autonomie, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della citata legge n. 131 del 2003;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Comune di Capoliveri, come sotto meglio descritta;

UDITO il relatore, Cons. Mauro Nori;

FATTO

Con nota del 10 agosto 2017 acquisita al protocollo della Sezione al n. 6999, il Consiglio delle Autonomie Locali inoltra la richiesta di parere formulata dal Comune di Capoliveri, in qualità di ente capofila della gestione associata per la riscossione del contributo di sbarco nei comuni elbani.

In particolare, il comune di Capoliveri chiede "se è possibile riconoscere un aggio per i soggetti che materialmente incassano tale contributo, con specifico riferimento ai costi sostenuti nei confronti del sistema bancario per transazioni con carta di credito, per i costi di

rendicontazione e per i rischi di insoluti, analogamente a quanto accade per i soggetti operanti come strutture ricettive per la riscossione dell'imposta di soggiorno".

DIRITTO

Occorre verificare in via preliminare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'organo richiedente, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica e la generalità ed astrattezza del quesito.

Nel caso in esame, il parere è ammissibile sotto il profilo soggettivo, nei termini di cui si dirà.

Il quesito è stato posto dal Sindaco del comune di Capoliveri nella sua qualità di ente capofila nella gestione associata per la riscossione del contributo di sbarco. L'ente richiedente specifica che le compagnie di navigazione inviano al comune di Capoliveri, con cadenza mensile, la rendicontazione delle somme introitate a titolo di contributo di sbarco e provvedono al versamento delle medesime nelle casse comunali, in ottemperanza al vigente regolamento comunale in materia.

Ciò detto, la Sezione osserva come il giudice contabile abbia fatto propria una interpretazione rigida del dettato normativa, ritenendo che la legittimazione a richiedere pareri sia circoscritta ai soli enti previsti dall'art. 7 comma 8 della legge n. 131 del 2003 (Regioni, Comuni, Province, Città Metropolitane). Sono ad esempio stati ritenuti soggettivamente inammissibili richieste di parere provenienti da Comunità montane e Unioni di comuni.

Nel caso di specie, il parere è stato inoltrato dal legale rappresentate dell'ente, per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali; la circostanza per cui l'ente richiedente si qualifichi quale comune capofila di una gestione associata, non determina a parere della Sezione ragioni per dichiararne l'inammissibilità, atteso che quello scelto dai comuni nel caso di specie è semplicemente un modello organizzativo per il coordinamento dell'esercizio di funzioni e servizi. A differenza di quanto avviene in caso di consorzi o unioni di comuni - rispetto ai quali infatti si è in effetti posto il problema dell'ammissibilità soggettiva della richiesta di parere avanzata da uno degli enti partecipanti - non viene creato un ente distinto, ma si instaura semplicemente un rapporto plurilaterale tra gli enti sottoscrittori, ciascuno dei quali resta titolare delle proprie attribuzioni.

Sul punto, merita richiamare la pronuncia della Sezione Autonomie della Corte dei conti (n. 4/SEZAUT/2014/QMIG), la quale, in riferimento alla legittimazione soggettiva alla richiesta di parere alle Sezioni regionali di controllo, sostiene che questa *"non viene meno nei casi in cui il criterio orientativo che si chiede di esprimere sia destinato ad avere effetti nella sfera operativo-amministrativa di un soggetto diverso dal richiedente, purché sia giustificato dall'esercizio di attribuzioni intestate all'ente formalmente legittimato. Resta fuori da quest'ambito solo la mera funzione di "nuncius" che il soggetto legittimato potrebbe assumere, ove si limitasse solo a proporre una questione interpretativa la cui soluzione non potrebbe avere alcun effetto nell'ambito delle proprie attribuzioni"*.

Sul piano dell'ammissibilità oggettiva, la richiesta di parere deve invece essere dichiarata inammissibile, sotto i profili che si espliciteranno.

L'imposta di sbarco è stata istituita dalla L. n. 221 del 28 dicembre 2015 *"Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali"*, la quale all'art. 33 ha disposto la sostituzione del comma 3-bis dell'articolo 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 con il seguente: *"3-bis. I comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, e successive modificazioni, in alternativa all'imposta di soggiorno di cui al comma 1 del presente articolo, un contributo di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 2,50, ai passeggeri che sbarcano sul territorio dell'isola minore, utilizzando vettori che forniscono collegamenti di linea o vettori aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, abilitati e autorizzati ad effettuare collegamenti verso l'isola. Il comune che ha sede giuridica in un'isola minore, e nel cui territorio insistono altre isole minori con centri abitati, destina il gettito del contributo per interventi nelle singole isole minori dell'arcipelago in proporzione agli sbarchi effettuati nelle medesime. Il contributo di sbarco è riscosso, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione e aeree o dei soggetti che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali, che sono responsabili del pagamento del contributo, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi, della presentazione della dichiarazione e degli ulteriori adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale, ovvero con le diverse modalità stabilite dal medesimo regolamento comunale, in relazione alle particolari modalità di accesso alle isole. Per l'omessa o infedele presentazione della dichiarazione da parte del responsabile si applica la sanzione amministrativa dal 100 al 200 per cento dell'importo dovuto. Per l'omesso, ritardato o parziale versamento del contributo si applica la sanzione amministrativa di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 18 dicembre 1997, n. 471, e successive modificazioni. Per tutto quanto non previsto dalle disposizioni del presente articolo si applica l'articolo 1, commi da 158 a 170, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Il contributo di sbarco non è dovuto dai soggetti residenti nel comune, dai lavoratori, dagli studenti pendolari, nonché dai componenti dei nuclei familiari dei soggetti che risultino aver pagato l'imposta municipale propria nel medesimo comune e che sono parificati ai residenti. I comuni possono prevedere nel regolamento modalità applicative del contributo nonché eventuali esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo; possono altresì prevedere un aumento del contributo fino ad un massimo di euro 5 in relazione a determinati periodi di tempo. I comuni possono altresì prevedere un contributo fino ad un massimo di euro 5 in relazione all'accesso a zone disciplinate nella loro fruizione per motivi ambientali, in prossimità di fenomeni attivi di origine vulcanica; in tal caso il contributo può essere riscosso dalle locali guide vulcanologiche regolarmente autorizzate o da altri soggetti individuati dall'amministrazione comunale con apposito avviso pubblico. Il gettito del contributo è destinato a finanziare interventi di raccolta e di smaltimento dei rifiuti, gli interventi di recupero e salvaguardia ambientale nonché interventi in materia di turismo, cultura, polizia locale e mobilità nelle isole minori"*.

La norma primaria, in ossequio alla riserva di legge posta dall'art. 23 della Costituzione in materia di prestazioni patrimoniali imposte ai cittadini, dispone in

merito alla possibilità di istituire l'imposta di scopo (indicando gli interventi da finanziare con il gettito tributario) ed individua il soggetto attivo del rapporto tributario (i Comuni aventi sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori), il presupposto impositivo (il fatto di arrivare sull'isola utilizzando vettori che forniscono collegamenti di linea o vettori aeronavali che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali), il soggetto passivo (la persona fisica che sbarca sul territorio dell'isola utilizzando suddetti mezzi), la misura massima del prelievo ed alcuni casi di esenzione.

La norma statale individua altresì il soggetto tenuto a riscuotere il contributo di sbarco (i vettori che forniscono collegamenti di linea ovvero che svolgono servizio di trasporto di persone a fini commerciali), disciplinandone il regime di responsabilità, sostanzialmente mediante richiamo alla normativa statale in materia tributaria.

Pertanto, il quadro normativo di riferimento - le cui modalità attuative sono demandate ad apposito regolamento comunale da adottarsi ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo n. 446 del 15 dicembre 1997 - è costituito dalla sopra richiamata norma statale, la quale nulla dispone al riguardo.

Si osserva inoltre che la richiesta di parere, così com'è formulata, è inammissibile sotto il profilo oggettivo, in quanto alla Sezione non viene richiesto di esprimersi sulla interpretazione della norma istitutiva del tributo ovvero sulla corretta contabilizzazione del tributo medesimo, bensì viene richiesto di svolgere una valutazione in merito a scelte operative che esulano dalla materia della contabilità pubblica.

* * *

Nelle sopra esposte considerazioni è il deliberato della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Toscana - in relazione alla richiesta formulata dal comune di Capoliveri, trasmessa dal Consiglio delle autonomie con nota del 11 agosto 2017, prot. 6999, a mezzo posta certificata.

Copia della presente deliberazione è trasmessa Presidente del Consiglio delle autonomie locali della Toscana e, per conoscenza, al Sindaco del comune di Capoliveri ed al Presidente del relativo Consiglio.

Firenze, 26 ottobre 2017

L'estensore
f.to Mauro Nori

Il presidente
f.to Roberto Tabbita

Depositata in Segreteria il 26 ottobre 2017

Il funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to Claudio Felli