



**REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CAMPANIA
Composta dai Magistrati:**

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere
Raffaella Miranda	Primo Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 3 ottobre 2018

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

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista 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, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva;

Vista la nota prot. n. 6942 del 30.07.2018 (prot. CdC n. 4145 del 01.08.2018), con cui il Sindaco del Comune di Serrara Fontana ha chiesto un parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della Legge n. 131/2003, nei termini di seguito indicati;

Vista l'ordinanza n.39/2018 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per la camera di consiglio odierna per deliberare sulla prefata richiesta;

Udito il relatore, Raffaella Miranda.

FATTO

Con la nota indicata in epigrafe, il Sindaco del Comune di Serrara Fontana ha rivolto alla Sezione, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, una richiesta di parere affinché sia chiarito:

"1. se il gettito rinveniente dall'imposta di soggiorno è destinabile ad assunzione di personale (stagionale) da impiegare nei servizi turistici ed a rafforzamento del servizio di vigilanza urbana a fronte di esigenze connesse al flusso turistico;

2. in caso positivo al quesito sub 1) se la spesa sostenuta per le assunzioni de quo va considerata spesa di personale e se la stessa può essere sottratta all'applicazione dei limiti in materia di spesa di personale con particolare riguardo a quelli sanciti dall'art. 1 comma 557 e ss della legge 296/20089 e art. 9 comma 28 del dl 78/2010;

3. se i protocolli di intesa stipulati ai sensi dell'art. 4 comma 1 n. 4 lettera c) della legge 7 marzo 1986 n. 65 sono stipulabili in deroga ai limiti dettati dalla normativa vigente in materia di spesa di personale".

DIRITTO

La richiesta di parere in esame è ammissibile soggettivamente, in quanto proposta dal Sindaco del comune ed oggettivamente perché riguardante la materia della contabilità pubblica, nella nota accezione individuata dalla giurisprudenza contabile.

Nel merito occorre considerare separatamente le tre questioni prospettate dal Sindaco.

La prima concerne la possibilità di utilizzare l'introito dell'imposta di soggiorno per l'assunzione di personale (stagionale) da impiegare nei servizi turistici ed in particolare a rafforzamento del servizio di vigilanza urbana a fronte di esigenze connesse al flusso turistico.

Al riguardo, viene in rilievo l'art.4 del D.Lgs. n. 23 del 2011 che attribuisce ad alcune tipologie di enti locali, tra cui i Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, la possibilità di istituire la cd. 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".

Dalla norma si evince, quindi, che si tratta di un'imposta di scopo cioè "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" (cfr. Corte dei conti, sez. contr. Puglia 210/2015 che richiama sez. Emilia Romagna, deliberazione n.228/2014/PAR).

"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" (cfr. Corte dei conti, sez. contr. Emilia Romagna, 228/2014, cit.)

Esaminando la disciplina di riferimento si osserva che il perimetro normativo del tributo non è ben definito, ma solo abbozzato. Nel conciso disposto, il legislatore si limita ad indicare il presupposto dell'imposta (il soggiorno nelle strutture ricettive localizzate entro il territorio degli enti locali impositori) e i soggetti passivi (gli ospiti delle suddette strutture). Inoltre, alla luce del principio di riserva di legge in materia tributaria ex art. 23 Cost., la disposizione individua il tetto massimo dell'imposta e il *modus* di modulazione della stessa, per cui il tributo deve applicarsi "secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno".

Infine, il legislatore indica a grandi linee la destinazione del gettito del tributo, disponendo che le entrate devono "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".

Ora, tornando al quesito, come detto, è necessario, *in primis*, vagliare la possibilità di usare il gettito di tale imposta per l'assunzione stagionale di personale in particolare a rafforzamento del servizio di vigilanza urbana.

Occorre quindi verificare se fra gli "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” possa rientrare l’assunzione di personale (stagionale) da impiegare nei servizi turistici ed in particolare a rafforzamento del servizio di vigilanza urbana. Tale problematica è ovviamente prioritaria rispetto alle ulteriori questioni poste dal richiedente, riguardanti gli eventuali limiti all’assunzione di personale.

Si tratta, infatti, di verificare l’an della possibile inclusione dell’assunzione di personale a tempo determinato fra gli scopi previsti dalla norma.

Al riguardo, il Collegio ritiene che tale opzione non rientri nella *ratio* normativa.

Ciò per due ordini di motivi.

Innanzitutto, la disposizione citata intende porre una destinazione al gettito ottenuto dall’imposta di soggiorno che soddisfi lo scopo indicato dal legislatore in via diretta ed immediata. In altri termini, la destinazione della spesa non deve essere meramente connessa allo scopo di interventi in materia di turismo.

Nel caso in esame, invece, e secondo la prospettazione del ricorrente, la destinazione del gettito (assunzione di personale a tempo determinato) sarebbe solo collegata in via indiretta allo scopo normativo. È verosimile, infatti, che l’assunzione di personale per il periodo stagionale in un Comune a forte destinazione turistica sia solo strumentalmente connessa al turismo; ma ciò non soddisferebbe quanto richiesto dall’art. 4 del D.Lgs. n. 23 del 2011. Ammettere una soluzione diversa da quella prospettata dal Collegio consentirebbe di includere qualsiasi spesa che sia eventualmente riconducibile a interventi in materia di turismo; e quindi nel caso del Comune in esame la maggior parte delle spese effettuate nella stagione estiva.

Più specificamente l’assunzione di agenti di polizia municipale non può essere considerata un intervento in materia di turismo. Il personale suddetto svolge generalmente le seguenti funzioni (cfr, fra gli altri art. 5 L. 65/86):

a) funzioni di Polizia amministrativa comprensiva delle funzioni di vigilanza sull’osservazione dei regolamenti, delle ordinanze e di provvedimenti amministrativi dell’Ente.

b) funzioni di polizia tributaria limitatamente alle attività ispettive di vigilanza relative ai tributi locali;

c) funzioni di Polizia edilizia;

d) funzioni di Polizia commerciale;

e) funzioni di Polizia ambientale e ittico-venatoria;

f) funzioni di vigilanza e di scorta, necessarie all’espletamento delle attività istituzionali dell’ente;

g) funzioni di vigilanza sull’integrità e sulla conservazione del patrimonio pubblico;

h) funzioni di soccorso pubblico e protezione civile;

i) funzioni di polizia stradale ai sensi dell’art. 12, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 30 aprile 1992 n°285;

j) funzioni di polizia giudiziaria disciplinate dall’art.55 del codice di procedura penale;

k) funzioni ausiliare di pubblica sicurezza;

l) funzioni di supporto alle attività di controllo spettanti agli organi preposti alla vigilanza in materia di lavoro e sicurezza sui luoghi di lavoro.

In altri termini si tratta dell’assolvimento delle funzioni di cui è titolare il Comune e che si compendiano nell’espletamento di servizi di polizia giudiziaria, vigilanza ed altri servizi a carattere amministrativo che, finalizzati alla salvaguardia della sicurezza e del decoro del territorio, hanno indiretti riflessi in materia di turismo.

Esiste peraltro un ulteriore aspetto correlato a tali spese, appartenenti al *genus* di quelle per il personale, che conduce all'opzione interpretativa indicata dal Collegio. Si tratta di quello più squisitamente contabile che riguarda l'imputazione della posta *de qua* nel bilancio degli enti locali.

La norma è chiara nel pretendere che la destinazione sia oltre che teleologicamente, anche oggettivamente correlata agli scopi ivi indicati.

Occorre che la spesa sia riconducibile *ex ante* ed *ex post* allo scopo realizzabile in via oggettiva e non solo soggettiva (nel caso in esame, ad esempio, solo se il Sindaco dispone che i nuovi assunti della polizia municipale si occupino realmente del porto turistico). È cioè necessario rinvenire nella programmazione economica all'entrata relativa all'imposta di soggiorno un aggregato di spesa correlato che soddisfi in maniera diretta ed immediata il finalismo imposto dal legislatore.

La struttura ed il contenuto del bilancio ante armonizzazione (ex Dpr. 194/96) individuava, nell'ambito dei titoli definiti in relazione ai principali aggregati economici come precisati dall'art. 165 tuel, le funzioni in relazione proprio a quelle svolte dagli enti. Ne consegue che il costo del personale (cfr. ad esempio, la banca dati Sirtel) trovava generalmente un corretto ed univoco riferimento nella specifica funzione di polizia locale (funzione 3, servizio 1), sebbene l'articolazione dei servizi prevista consentisse di valorizzare anche le ulteriori codifiche associate a tali spese (segnatamente servizio 2- polizia commerciale- servizio 3- polizia amministrativa). Lo schema di bilancio attualmente in vigore, si pone in linea di continuità con quello precedente, atteso che sul fronte della spesa è organizzato in missioni che rappresentano le funzioni principali e programmi che individuano gli aggregati omogenei di attività. La previgente funzione di "Polizia locale" corrisponde all'attuale missione "Ordine pubblico e sicurezza", l'intervento "Spese di personale" a "Redditi da lavoro dipendente".

Nell'ottica delineata, l'assunzione di personale di polizia urbana definita nell'ambito della struttura organizzativa dell'ente si correla ad uno specifico ambito funzionale e non può essere finanziata dall'imposta di soggiorno.

Naturalmente compete all'Ente, in sede di programmazione, determinare il prevedibile ammontare del gettito in parola e, contestualmente, individuare i capitoli di spesa ricompresi nel macroaggregato afferente alla missione "Turismo", contrassegnandoli in modo che il totale del loro importo complessivo corrisponda all'entrata come sopra evidenziata.

Nella prospettiva delineata e passando alle altre questioni poste dal richiedente, trattandosi di quesiti subordinati alla problematica esaminata, possono ritenersi assorbite.

Alla luce di quanto evidenziato, il Collegio della sezione regionale di controllo per la Campania della Corte dei conti

P.Q.M.

rilascia il parere nei termini esposti in motivazione.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, per il tramite della Segreteria del Servizio di supporto, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 3 ottobre 2018

Il Relatore
Raffaella Miranda

Il Presidente
Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il 03/10/2018

Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi