

Ful Show. txt

Consiglio di Stato e TAR

T. A. R. Molise Campobasso Sez. I, Sent., 25-07-2014, n. 477

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

sul ricorso numero di registro generale 182 del 2012, proposto da:

Nino S.r.l. in persona del l.r.p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Franco Ciacci, con domicilio eletto presso l'avv. Mario Petrucciani in Campobasso, p.zza Cuoco, n. 29; Turim S.a.s. in persona del l.r.p.t., Hotel Majestic Astra S.r.l. in persona del l.r.p.t., ditta individuale Cucoro Manuel a, Mascilongo Manfredo S.r.l. in persona l.r.p.t., Cala Sveva S.a.s. in persona l.r.p.t.;

contro

Comune di Termoli, in persona del Sindaco p.t. rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Bruno Di Siena, con domicilio eletto presso l'avv. Nicola Berardi in Campobasso, via Roma, n. 114;

per l'annullamento della libera del Consiglio Comunale n. 37 del 15 maggio 2012, con la quale è stata istituita l'imposta di soggiorno ed approvato il relativo Regolamento; nonché di tutti quanti gli atti preordinati, pregiudizi alii, successivi e connessi, in particolare, per quanto di ragione, della libera del Consiglio Comunale n. 38 del 15.5.2012, con la quale è stato approvato il bilancio annuale di previsione 2012 con relativi allegati, nella parte in cui ha previsto e disposto l'incameramento della imposta e la sua devoluzione ai fini ivi indicati.

Oggetto: Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie di fessi ve;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 giugno 2014 il dott. Domenico De Falco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto - Diritto P.Q.M.

Ful Show. txt

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

sul ricorso numero di registro generale 182 del 2012, proposto da:

Nino S.r.l. in persona del l.r.p.t., rappresentata e difesa dall'avv. Franco Ciacci, con domicilio eletto presso l'avv. Mario Petrucciani in Campobasso, p.zza Cuoco, n. 29; Turim S.a.s. in persona del l.r.p.t., Hotel Majestic Astra S.r.l. in persona del l.r.p.t., ditta individuale Cucoro Manuel a, Masci Longo Manfredo S.r.l. in persona l.r.p.t., Cala Sveva S.a.s. in persona l.r.p.t.;

contro

Comune di Termoli, in persona del Sindaco p.t. rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Bruno Di Siena, con domicilio eletto presso l'avv. Nicola Berardi in Campobasso, via Roma, n. 114;

per l'annullamento della delibera del Consiglio Comunale n. 37 del 15 maggio 2012, con la quale è stata istituita l'imposta di soggiorno ed approvato il relativo Regolamento; nonché di tutti quanti gli atti preordinati, pregiudizi alii, successivi e connessi, in particolare, per quanto di ragione, della delibera del Consiglio Comunale n. 38 del 15.5.2012, con la quale è stato approvato il bilancio annuale di previsione 2012 con relativi allegati, nella parte in cui ha previsto e disposto l'incameramento della imposta e la sua devoluzione ai fini indicati.

Oggetto: Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 giugno 2014 il dott. Domenico De Falco e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

Con ricorso notificato al Comune di Termoli in data 6 luglio 2012 e depositato il 20 luglio 2012, alcune imprese alberghiere operanti nel territorio del predetto comune hanno impugnato, chiedendone la sospensione cautelare, la delibera 15 maggio 2012 n. 37 con cui il Consiglio comunale di Termoli ha istituito e regolamentato l'imposta di soggiorno contemplata dall'art. 4 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

In particolare, le imprese ricorrenti hanno fondato il ricorso avverso gli atti predetti sui seguenti motivi:

1) violazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 - mancato inserimento del Comune di Termoli nell'elenco regionale delle località turistiche - mancata istituzione di tale elenco.

Il decreto legislativo in questione ha subordinato l'introduzione dell'imposta di soggiorno all'inserimento del Comune, nel quale si intende istituita, in un elenco delle località turistiche che le Regioni sono chiamate a predisporre, ma che la Regione Molise non ha introdotto e senza il quale il tributo non potrebbe

## Ful Show. txt

essere legittimamente applicato dagli enti locali;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011, in relazione al criterio di gradualità nella determinazione dell'imposta. Violazione degli artt. 2 e 12 della l. n. 42/2009. Violazione dei principi di progressività e capacità contributiva, come stabiliti dall'art. 53 Cost. Eccesso

di potere per illogicità e manifesta contraddittorietà del criterio adottato.

Il decreto legislativo prevede che la misura dell'imposta di soggiorno sia proporzionata al prezzo del pernottamento entro una soglia massima di 5 euro al giorno; il gravato regolamento comunale si sarebbe staccato da tale criterio, commisurando l'imposta alla categoria della struttura ricettiva, per gli alberghi definite dal numero di stelle.

Le imprese ricorrenti sostengono che la categoria di appartenenza della struttura ricettiva non costituisce un corretto parametro di graduazione dell'imposta, in quanto seppure il livello di prezzo è normalmente rapportato alla categoria, non può ignorarsi che i prezzi mutano anche sensibilmente in funzione di fattori quali il periodo di alta o bassa stagione, il numero di prenotazioni, i servizi accessori ecc. Ne consegue che, agganciando la misura dell'imposta alla categoria, essa rimane sempre la stessa pur variando il prezzo, in violazione del parametro previsto dal legislatore;

3) violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011. Violazione e falsa applicazione dell'art. 52 del d.lgs. n. 446/1997.

Secondo le ricorrenti il termine fissato dal regolamento per l'entrata in vigore dell'imposta sarebbe illegittimo in quanto ai sensi dell'art. 52 del d.lgs. n. 446/1997 richiamato dall'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 istitutivo dell'imposta di soggiorno, le entrate tributarie non possono produrre effetti prima del 1° gennaio dell'anno successivo a quello della loro introduzione, di modo che la previsione dell'impugnato regolamento che ne prevede la decorrenza dal 1° gennaio 2012 sarebbe illegittima;

4) violazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 in relazione all'art. 52 d.lgs. n. 446/1997 e agli artt. 2 e 12 della l. n. 42/2009. Violazione del principio di riserva di legge.

Il gravato regolamento stabilisce che il gestore della struttura ricettiva sia responsabile del pagamento, ma le ricorrenti lamentano che tale responsabilità viola il principio di riserva di legge, dal momento che l'individuazione dei soggetti obbligati è di stretta competenza della legge statale che, invece, nulla prevede al riguardo;

5) illegittimità della liberalizzazione di approvazione del bilancio annuale e di previsione. Violazione e falsa applicazione dell'art. 4. Eccesso di potere, svilimento ed elusione del vincolo di destinazione del gettito.

Il Comune di Termoli non avrebbe osservato il vincolo di destinazione delle somme rivenienti dall'imposta di soggiorno.

Con atto depositato in data 8 agosto 2012 si è costituito in giudizio il Comune di Termoli, eccependo in via preliminare l'innamorosibilità del ricorso per carenza di interesse, in quanto sarebbero gli ospiti e non le strutture ricettive ad essere incisi dall'imposta di soggiorno.

Nel merito il Comune rileva che:

1) l'elenco dei Comuni previsto dall'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 non avrebbe carattere costitutivo di modo che la mancata predisposizione di esso da parte della Regione non osterebbe all'introduzione dell'imposta. In ogni caso, secondo

## Ful Show. txt

l'Amministrazione resistente, il predetto decreto legislativo non ha imposto la formulazione di un elenco ad hoc, potendo ritenersi sufficiente la circostanza che il Comune di Termoli sia inserito, ai sensi dell'art. 14 della L. Regione Molise n. 33/1999, nell'elenco di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 114/1998 dei Comuni ad economia prevalentemente turistica abilitati, per tale ragione, a derogare agli orari e ai giorni di chiusura fissati dal calendario ordinario.

In punto di fatto, dai dati relativi all'affluenza negli alberghi, dalla presenza nel Comune dell'Azienda Autonoma di Soggiorno e Turismo nonché della Facoltà di scienze turistiche, risulterebbe in modo chiaro la vocazione turistica del comune di Termoli. Inoltre la predisposizione dell'elenco avrebbe dovuto essere compito della Regione, il cui inadempimento non può riberarsi in un danno per il Comune;

2) l'utilizzo del criterio della categoria di appartenenza della struttura ricettiva, ai fini della commissurazione dell'imposta deve ritenersi ragionevole, atteso che nella normalità dei casi più alti è la classificazione della struttura e maggiore risulta il prezzo richiesto, senza considerare che l'utilizzo del criterio contestato consente l'applicazione di un'unica tariffa per ciascuna struttura, senza necessità di calcolare l'imposta in relazione al prezzo di volta in volta applicato;

3) quanto alla data di entrata in vigore del gravato regolamento, l'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 nulla prevede, dunque, il Comune era libero di fissarne l'immediata entrata in vigore, atteso che il richiamo al d.lgs. n. 446/1997 deve

ri tenersi limitato agli aspetti sostanziali e non anche a quelli relativi all'efficacia temporale delle previsioni regolamentari, rimanendo quindi nella potestà comunale la determinazione del momento di entrata in vigore delle disposizioni in queste;

4) quanto all'ulteriore doglianza secondo cui il regolamento impugnato sarebbe illegittimo in quanto designa la struttura ricettiva come responsabile dell'imposta, in assenza di una disposizione di legge che ciò preveda, l'Amministrazione rileva che il regolamento designa il solo ospite della struttura come debitore di imposta, di modo che il gestore della struttura deve ritenersi responsabile solo degli obblighi strumentali all'attuazione del tributo e del versamento di quanto effettivamente percepito dai clienti;

5) in relazione all'ultima doglianza relativa alla mancata osservanza del vincolo di destinazione delle somme acquisite attraverso la tassa di soggiorno, l'Amministrazione sostiene che l'effettiva osservanza di tale vincolo non può che essere vagliata alla luce del bilancio consuntivo, non occorrendo che la destinazione dell'entrata sia determinata al momento dell'istituzione dell'imposta;

Alla camera di consiglio del 30 agosto 2012 fissata per la discussione dell'istanza cautelare, su istanza congiunta delle parti il giudizio veniva rinviato al merito. In esito all'udienza pubblica del 19 giugno 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

Deve preliminarmente esaminarsi l'eccezione di innammissibilità sollevata dalla parte resistente secondo cui i ricorrenti sarebbero privi di interesse al ricorso in quanto la tassa inciderebbe sugli ospiti e non sui soggetti gestori delle strutture alberghiere quali sono i ricorrenti.

L'eccezione è infondata.

Rileva il collegio che l'interesse a contestare la liberalizzazione dell'imposta di soggiorno non si esaurisce in quello dei soggetti passivi dell'imposizione ad evitare il pagamento del tributo in questione. Può infatti raversarsi anche un consistente interesse delle imprese ricorrenti, attive nel settore alberghiero di Termoli, ad evitare impostazioni fiscali sui clienti che dipendono dal soggiorno, in quanto integranti un fattore che potrebbe rendere meno conveniente la scelta dell'area di Termoli come meta turistica.

### Ful Show. txt

E infatti, non vi è dubbio che l'introduzione di un'imposta che grava su qualunque soggetto non residente che pernotti nel Comune, può costituire un fattore di incentivante che, incrementando sia pure in misura minima il costo della vacanza, potrebbe unicamente ad altri elementi, nella scelta fra più destinazioni, rendere meno profittevole il soggiorno a Termoli. A ciò si aggiunga, poi, che le strutture alberghiere sono anche chiamate ad applicare l'imposta e a riversarne il ricavato all'ente territoriali, assumendo un onere amministrativo di entità non trascurabile, considerate anche le possibili responsabilità connesse al concreto di impegno di tale servizio.

In sostanza, come anche rilevato dalla giuria sprudenza, l'interesse a contestare la liberalizzazione dell'imposta di soggiorno, da parte delle locali strutture ricettive, può raversarsi nell'ideoneità del prelievo fiscale per cui è causa ad influenzare i flussi turistici, ingenerando effetti riflessi sull'economia delle imprese di settore e nell'imposizione di adempimenti a carico degli operatori del settore chiamati ad applicare concretamente il tributo (cfr. TAR Toscana, sez. I, 7 febbraio 2013, n. 200).

Ravvisata l'infondatezza dell'eccezione di carenza di interesse, può passarsi allo scrutinio del merito del ricorso.

Con il primo motivo le ricorrenti rilevano che il tributo non avrebbe potuto essere introdotto, in quanto la Regione Molise non ha predisposto l'elenco dei Comuni a vocazione turistica che, a norma dell'art. 4 del d.lgs. n 23/2011, possono istituire l'imposta di soggiorno.

L'Amministrazione resistente ha obiettato che tale elenco non avrebbe valore costitutivo e non potrebbe quindi condizionare l'istituzione del tributo, atteso che la connotazione turistica dell'ente locale dovrebbe desumersi da una serie di indici fattuali, senza contare che la predisposizione dell'elenco dipende da un'iniziativa della Regione che, quale ente terzo e non direttamente interessato all'entrata tributaria, non potrebbe condizionarne l'introduzione.

In ogni caso il Comune di Termoli sarebbe incluso nell'elenco predisposto ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 114/1998 dei Comuni ad economia prevalentemente turistica abilitati a derogare agli orari e giorni di chiusura di modo che la sua vocazione turistica sarebbe comunque attestata.

Il motivo è fondato.

E' noto che la riserva di legge (art. 23 Cost.) costituisce uno dei principi cardine dell'obbligazione tributaria, ponendosi quale garante già del cittadino sulle scelte di rilevanza tributaria di una manifestazione di ricchezza; il principio di legalità di cui all'art. 23 Cost. opera quindi sul piano formale, per cui è la legge istitutiva del prelievo tributario che deve disciplinarne gli aspetti fondamentali, individuandone i soggetti passivi (o i criteri per identificare), il presupposto e la misura del tributo, attraverso l'indicazione dell'aliquota massima o la fissazione dei criteri idonei a delimitare la di scrutinialità dell'Autorità chiamata ad applicare l'imposta.

Nel caso di specie l'art. 4, co. 1, del d.lgs. n. 23/2011 con il quale è stata disciplinata l'imposta di soggiorno è stabilito 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 all'oggi sono 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".

## Ful Show. txt

Sulla base della disposizione testuale riportata, il fatto suscettibile di valutazione economica ai fini dell'applicazione dell'imposta di soggiorno è connesso a una spesa, quella turistica, non avente carattere di indispensabilità e che costituisce espressione di una manifestazione non meramente fittizia di ricchezza, che trova la propria giustificazione, secondo la giurisprudenza costituzionale, nell'esigenza che i soggetti non residenti nel territorio comunale partecipino ai costi pubblici determinati dalla fruizione del patrimonio culturale e ambientale, anche in funzione di una migrazione sostenibile dei flussi di visitatori e, quindi, in virtù di una vocazione turistica del Comune interessato dall'applicazione dell'imposta, non generica, ma specificamente accertata dalla Regione attraverso l'inserimento dell'ente locale nell'elenco previsto dal repertorio art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 (cfr. Corte Cost. 15 aprile 2008, n. 102, sull'imposta di soggiorno sarda).

Ne consegue che, anche per ragioni di ordine costituzionale, riveste carattere fondamentale l'accertamento dell'effettiva vocazione turistica del Comune nel quale si intenda istituire l'imposta di soggiorno; accertamento che l'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 ha rimesso all'esclusivo scrutinio della Regione (con l'eccezione delle Unioni di Comuni e dei capoluoghi di Province per i quali vi è una sorta di presunzione di legge), con una disposizione da richenersi ragionevolmente volta a conservare la corrispondenza tra carattere prevalentemente turistico del soggiorno dei non residenti e imposta tributaria.

Ne consegue che la predisposizione degli elenchi regionali non può essere surrogata, come pretenderebbe l'Amministrazione residente, da quali rificazioni del tutto diverse per presupposti e fini quale quella volta a consentire la deroga agli orari di apertura e chiusura degli esercizi commerciali, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. d.lgs. 31 marzo 1998, n. 114.

Pertanto, l'attribuzione alla Regione del compito di predisporre gli elenchi dei Comuni abilitati ad imporre l'imposta di soggiorno, si inquadra nel riparto di competenze tra Stato e Regioni di seguito dall'art. 117 Costituzionale che, nell'ambito della legislazione concorrente, assegna alla Regione il coordinamento del sistema tributario; coordinamento che, nel caso di specie, si realizza attraverso la predisposizione degli elenchi previsti dall'art. 4 citato attraverso i quali la Regione decide quali siano i Comuni che, per vocazione turistica, possono istituire l'imposta di soggiorno. Deve quindi escludersi che una tale valutazione possa essere ridotta ad un mero accertamento di indici attestanti la vocazione turistica dell'ente comunale (affluenza negli alberghi, presenza nel Comune dell'Azienda Autonoma di Soggiorno e Turismo nonché della Facoltà di scienze turistiche), come pretenderebbe l'Amministrazione residente.

La raffusa fondatezza del motivo di censura concernente la sussistenza del presupposto legittimante l'introduzione dell'imposta esime il collegio dallo scrutinio degli altri motivi di ricorso che restano evidentemente assorbiti.

La novità della questione specificamente trattata giustifica la compensazione delle spese di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Molise (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei termini di cui in motivazione e per l'effetto annulla la delibera del Consiglio Comunale di Termoli n. 37 del 15 maggio 2012, con la quale è stata istituita l'imposta di soggiorno.

Compensa le spese.

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

Così deciso in Campobasso nella camera di consiglio del giorno 19 giugno 2014  
6agosto

Ful Show. txt

con l'intervento dei magistrati:

Antonio Onorato, Presidente

Luca Monteferrante, Consigliere

Domenico De Falco, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/07/2014