



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo Referendario	Nunzio Mario Tritto
Primo Referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo, <i>relatrice</i>
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Valeria Mascello
Referendario	Maria Rosaria Pedaci
Referendario	Benedetta Civilla
Referendario	Salvatore Romanazzi

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

vista la richiesta di parere inoltrata dal Sindaco del Comune di Cisternino (BR), assunta al protocollo della Sezione n. 6885 del 20.11.2025;

vista la disposizione della Presidente della Sezione avente prot. n. 6889 del 20.11.2025, di assegnazione della predetta richiesta di parere;

udita la relatrice, Referendario dott.ssa Donatella Palumbo, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026, convocata con ordinanza n. 1/2026;

Premesso in

FATTO

Il Sindaco del Comune di Cisternino (BR), con l'istanza in esame, formula una richiesta di parere ex art. 7, c. 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131, in tema di utilizzo dei proventi derivanti dall'imposta di soggiorno, alla luce dell'art. 4, c. 1, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

In particolare, l'istante, dopo aver richiamato il testo della citata norma nonché la qualificazione dell'imposta di soggiorno come imposta di scopo, secondo l'orientamento consolidato della giurisprudenza contabile, rappresenta che nei periodi di maggior afflusso turistico si determina un aumento significativo della pressione sui vari servizi pubblici locali, specificandone la tipologia.

Pertanto, l'Ente formula i seguenti quesiti: *“se sia possibile finanziare con i proventi dell'imposta di soggiorno: 1. il potenziamento della pulizia stradale nei periodi di maggiore afflusso turisti inclusi i servizi di lavaggio strade e sfalcio erba; 2. servizi aggiuntivi della Polizia Locale dedicati alla gestione del territorio durante la stagione turistica; 3. interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria delle strade comunali; 4. un servizio di trasporto estivo che colleghi le aree parcheggio periferiche al centro cittadino per agevolare la fruizione delle zone turistiche” e “se tali interventi possano essere considerati “servizi pubblici locali” o comunque attività strettamente collegate alla fruizione turistica, così da poter rientrare nel perimetro delle spese ammissibili previsto dall'art. 4, comma 1, del d.lgs. 23/2011”.*

Dopo aver articolato il duplice quesito nei termini suesposti, il soggetto istante, a conforto della propria soluzione interpretativa, ha segnalato la sentenza del T.A.R. Puglia – sezione di Lecce n. 736 del 30 aprile 2012.

Considerato in

DIRITTO

1. Considerazioni preliminari

1.1. Preliminarmente questa Sezione è chiamata a verificare l'ammissibilità dell'avanzata richiesta di parere, sotto il duplice profilo soggettivo (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettivo (attinenza del quesito alla materia di contabilità pubblica, carattere generale ed astratto della questione sottoposta all'esame del Collegio,

non interferenza dell'attività consultiva con altre funzioni della Corte dei conti o di altre giurisdizioni).

1.2. In relazione ai predetti presupposti, deve richiamarsi in primo luogo l'art. 7, c. 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131 (recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”) e, altresì, i criteri elaborati dalla Corte dei conti con atto di indirizzo approvato dalla Sezione delle autonomie nell'adunanza del 27 aprile 2004, nonché con successive deliberazioni n. 5/2006, n. 3/2014, n. 11 e 17/2020 e n. 5, 9 e 14/2022, nonché dalle Sezioni riunite in sede di controllo con le deliberazioni n. 54/2010 e 27/2011.

2. Ammissibilità soggettiva

2.1. Sotto il profilo soggettivo la richiesta di parere può considerarsi ammissibile, in quanto proveniente dal Sindaco, quale organo di vertice, legittimato istituzionalmente a richiederlo.

2.2. La mancata istituzione del C.A.L. all'interno delle regioni, così come il suo mancato funzionamento (è il caso della Regione Puglia, in cui l'organo sebbene istituito, non risulta ancora operante) non preclude la possibilità di attivare la funzione consultiva assegnata alla Sezione regionale, dovendo in tal caso ritenersi legittimati ad avanzare la relativa istanza, i soli organi rappresentativi dell'ente locale (cfr. Sezione delle autonomie, atto di indirizzo 27.4.2004).

3. Ammissibilità oggettiva

3.1. Per quanto concerne l'ambito oggettivo, ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere, è necessario che il quesito posto dall'Ente abbia un'attinenza con la materia della contabilità pubblica; che sia formulato in termini generali ed astratti; che non sia funzionale all'adozione di concreti atti di gestione dell'ente e che non determini un rischio di interferenze con l'esercizio delle altre funzioni intestate alla Corte (giurisdizionale, requirente e di controllo) – c.d. interferenza interna, ovvero con funzioni proprie di altri organi – c.d. interferenza esterna.

3.2. In particolare, il quesito, pur se ovviamente originato da una esigenza concreta e specifica del soggetto richiedente, deve avere quale precipua finalità quella di acquisire chiarimenti e/o indicazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti

affendenti alla contabilità pubblica; *a contrario*, non è possibile richiedere valutazioni su fattispecie o atti o comportamenti ben determinati ovvero precise, concrete e specifiche indicazioni operative e/o gestionali, riservate alla competenza e discrezionalità dell'Amministrazione. Alla Corte dei conti, infatti, risultano precluse sia qualsivoglia ingerenza nell'attività amministrativo-gestionale posta in essere dall'Ente, sia una consulenza di portata generale, avente quale oggetto tutti gli ambiti dell'*agere* amministrativo, sia l'esercizio *ex post* della funzione consultiva, in quanto il quesito deve collocarsi in una fase preventiva rispetto all'esecuzione da parte del soggetto richiedente di atti e/o provvedimenti relativi o connessi alla questione oggetto di richiesta di parere.

3.3. Ciò posto, il Collegio prende in esame il duplice quesito avanzato dal Comune di Cisternino (BR) nei suoi soli ed esclusivi caratteri generali ed astratti, non potendosi estendere alla valutazione nel merito delle scelte gestorie in materia, che rientrano nella piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente da valutarsi nel caso concreto, offrendo, pertanto, una lettura interpretativa del quadro normativo e giurisprudenziale in tema di utilizzo dei proventi derivanti dall'imposta di soggiorno, alla luce dell'art. 4, c. 1, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

4. Merito

4.1. Preliminarmente si offre un quadro sintetico sull'evoluzione normativa dell'imposta di soggiorno.

Tale tipologia di imposta, infatti, è stata introdotta per la prima volta nel nostro ordinamento con la l. 11 dicembre 1910, n. 863 e riguardava inizialmente solo i Comuni nel cui territorio si trovavano stazioni termali, climatiche e balneari; successivamente, a seguito dell'entrata in vigore del r.d.l. 14 settembre 1938, n. 1926, la possibilità di istituire l'imposta di soggiorno veniva estesa anche a tutte le località turistiche.

A decorrere dal 1° gennaio 1989 detta imposta veniva, tuttavia, abrogata dall'art. 10, d.l. 2 marzo 1989, n. 66, per poi essere reintrodotta nell'ambito della riforma fiscale in senso federale dello Stato, per assicurare agli enti locali entrate finanziarie proprie, in linea con quanto stabilito dall'art. 119 Cost., come modificato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (c.d. riforma del titolo V della Costituzione).

In un primo momento l'imposta di soggiorno è stata prevista per il solo Comune di Roma dall'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, mentre in seguito, con l'art. 4 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, recante *"Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"*, la facoltà di introdurre l'imposta di soggiorno - con deliberazione del Consiglio comunale a carico di tutti coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul territorio comunale - è stata data a tutti i Comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni ed i comuni inclusi negli elenchi regionali delle *"località turistiche e delle città d'arte"*. Da ultimo, con l'art. 4, c. 5-ter, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla l. 21 giugno 2017, n. 96, l'imposta di soggiorno è stata estesa anche alle c.d. *"locazioni brevi"*.

In definitiva l'imposta di soggiorno contribuisce a realizzare la fiscalità comunale insieme agli altri tributi, quali l'imposta municipale propria (I.M.U.), la tassa sui rifiuti (T.A.R.I.), la tassa e il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (T.O.S.A.P.-C.O.S.A.P.), il tributo per i servizi indivisibili (T.A.S.I.), l'imposta sulla pubblicità, nell'ambito del principio di sussidiarietà verticale, attuativo della riforma fiscale in senso federale dello Stato.

4.2. Con specifico riferimento al gettito derivante dall'imposta di soggiorno, l'art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 (così come modificata dall'art. 1, c. 493 della l. 30 dicembre 2023, n. 213, recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026"*) prevede che quest'ultimo 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 e dei relativi servizi pubblici locali, nonché i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti"*.

Dal tenore della norma ne deriva che trattasi di un'imposta a destinazione vincolata, volta a garantire un più economico perseguimento dei fini istituzionali (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione n. 6/2024/PAR): un'imposta di scopo, basata sulla correlazione *"prelievo-beneficio"* e in grado di determinare un miglior livello di accettazione del sacrificio richiesto, essendo direttamente correlata alla specifica attività svolta dall'ente pubblico (cfr. *ex multis*, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 228/2014/PAR).

Da ultimo, secondo i giudici contabili veneti, *"l'art. 4 del d.lgs. n. 23/2011 finalizza l'impiego del gettito ottenuto dall'imposta esclusivamente per il finanziamento diretto ed immediato di interventi nel settore del turismo e di interventi ad esso connessi, mediante la previsione di un*

vincolo di destinazione incombente sulla relativa entrata”, con la conseguenza che l’esistenza di un tale vincolo implica che *“nel bilancio dell’ente, tale entrata debba essere correlata esclusivamente a spese della tipologia indicata dal legislatore e non ad altre. Diversamente, il vincolo, di origine normativa, verrebbe disatteso e, dunque, violato”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 52/2023/PAR).

4.3. Ciò chiarito, vi è da chiedersi se nell’ambito del predetto vincolo normativo vadano ricondotte anche fattispecie connotate soltanto da una sorta di connessione per accessorietà alla materia del turismo.

Secondo un orientamento consolidato della magistratura contabile ne va riusata la riconducibilità ove lo scopo turistico si atteggi a requisito soltanto eventualmente riflesso dell’attività che si intende finanziare con l’imposta di soggiorno: l’art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 intende, infatti, porre una destinazione al gettito ottenuto dall’imposta di soggiorno che soddisfi lo scopo indicato dal legislatore in via diretta ed immediata; la destinazione della spesa non deve, quindi, essere meramente connessa allo scopo di interventi in materia di turismo. Ammettere una soluzione diversa consentirebbe, pertanto, di includere qualsiasi spesa che sia eventualmente riconducibile a interventi in materia di turismo e ciò sarebbe contrario allo schema di bilancio attualmente in vigore che, sul fronte della spesa, è organizzato in missioni che rappresentano le funzioni principali e programmi che individuano gli aggregati omogeni di attività: è, pertanto, necessario *“rinvenire nella programmazione economica all’entrata relativa all’imposta di soggiorno un aggregato di spesa correlato che soddisfi in maniera diretta e immediata il finalismo imposto dal legislatore”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 114/2018/PAR).

4.4. In particolare, secondo i giudici contabili veneti, nel parere reso con deliberazione n. 52/2023/PAR, ai fini della correttezza/corrispondenza sia della destinazione dell’entrata che dell’allocazione della spesa nei prospetti contabili di legge (bilancio di previsione e conto consuntivo), l’imposta di soggiorno può finanziare gli specifici ambiti funzionali inerenti al turismo, siccome declinati dall’art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 e non quelli riferibili soltanto in via mediata e incidentale all’ambito turistico; tale norma, infatti, non corrisponde *“a formula lata (con dicitura aperta)”* bensì a previsione che individua separatamente in termini specifici e rigorosi singole fattispecie.

In sede ermeneutica, perciò, non può valere il principio per cui *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus* né, di conseguenza, è consentito ricorrere all’analogia di cui

all'art. 14 delle preleggi al c.c. o, quanto meno, all'interpretazione estensiva: gli interventi finanziabili con l'imposta di soggiorno corrispondono a quelli intrinsecamente inerenti alla materia del turismo di cui all'art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 nei suddetti termini giuridici di interpretazione.

4.5. Acclarato ciò sotto il profilo strettamente finanziario, resta da comprendere cosa si intenda per servizi pubblici locali ai fini dell'utilizzo del gettito dell'imposta di soggiorno, come richiesto dal secondo quesito del Sindaco istante.

Si tratta, quindi, di interpretare la locuzione *"e dei relativi servizi pubblici locali"* presente nell'art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, rammentando, al riguardo, che la formula precedente *"nonché dei relativi servizi pubblici locali"* è stata modificata con il citato art. 1, c. 493, della l. 30 dicembre 2023, n. 213.

Sul punto, seppur nella versione previgente della disposizione, si è espressa la giurisprudenza amministrativa sia con la sentenza del T.A.R. Puglia – sezione di Lecce n. 736 del 30.4.2012 (indicata dallo stesso Sindaco istante) - secondo cui gli interventi di carattere più generico finanziati con il gettito del nuovo tributo *"hanno un'evidente, anche se indiretta, funzione di promozione del turismo locale e debbono, pertanto, ritenersi coerenti con il vincolo di destinazione imposto dalla legge"* - sia il Consiglio di Stato, sez. V, con sentenza n. 6644 del 23.11.2018. Quest'ultimo, in particolare, ha precisato che, in seno all'art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 23 del 2011, *"l'aggettivo "relativi" presente in quest'ultima espressione, laddove riferito ai beni culturali ed ambientali del comune impositore, può comunque essere inteso a tutti i servizi pubblici locali offerti da quest'ultimo alla collettività, quale ente pubblico a fini generali (cfr. per i comuni l'art. 13 del testo unico sugli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) e nell'ambito della cui azione amministrativa l'imposta di soggiorno per i non residenti si giustifica (...) per via dell'aggravio di spesa per tali servizi derivanti dall'afflusso e dal soggiorno di popolazione non residente"*

4.6. Tuttavia, un'interpretazione letterale della norma, così come da ultimo modificata, e dell'utilizzo della congiunzione *"e"*, in linea con la *ratio* già indicata con riferimento agli schemi di bilancio attualmente in vigore, consente di ritenere che i servizi pubblici locali per i quali è possibile destinare l'imposta di soggiorno sono solo quelli relativi agli interventi in materia di turismo (ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive) e di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali.

5. Conclusioni

Alla luce degli approdi nomofilattici raggiunti in materia, ferma restando la piena ed esclusiva discrezionalità e responsabilità dell'Ente in ordine alle scelte gestorie da compiere, questa Sezione regionale di controllo ritiene conclusivamente di poter rispondere al duplice quesito avanzato dal Sindaco del Cisternino (FG) nei termini seguenti: gli interventi finanziabili con l'imposta di soggiorno corrispondono a quelli intrinsecamente inerenti alla materia del turismo di cui all'art. 4, c. 1, del d.lgs. n. 23 del 2011 e i servizi pubblici locali sono solo quelli relativi agli interventi in materia di turismo e di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia

P.Q.M.

esprime il parere nei termini di cui in motivazione.

Copia del parere sarà trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, all'Amministrazione interessata.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 14 gennaio 2026.

La Relatrice
F.to Donatella Palumbo

La Presidente
F.to Cinzia Barisano

Depositata il 20 gennaio 2026
La Direttrice della Segreteria
F.to Elisabetta Lenoci