



155/2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

CORTE DEI CONTI

SEZIONE PRIMA GIURISDIZIONALE CENTRALE D'APPELLO

composta dai magistrati:

Enrico TORRI	Presidente
Fabio Gaetano GALEFFI	Consigliere relatore
Natale LONGO	Consigliere
Stefania PETRUCCI	Consigliere
Beatrice MENICONI	Consigliere

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul giudizio di appello in materia di responsabilità iscritto al n. **61602** del ruolo generale, proposto da **PROCURA REGIONALE PER IL LAZIO**

- appellante

contro

LUDOVICI Romano, nato a Roma il 19 luglio 1963, c.f. LDVRMN63L19H501Z, rappresentato e difeso dall'avv. Paolo Amoroso, c.f. MRSPLA63P06F839U, pec paoloamoroso@avvocatinapoli.legalmail.it e con lo stesso elettivamente domiciliato a Napoli, via D. Cimarosa 93, come da delega in atti,

- appellato

e nei confronti di

ROMA CAPITALE, c.f. 02438750586, rappresentata e difesa dall'avv. Enrico Maggiore, c.f. MGGNRC70E09H501Z, pec: enrico.maggiore@pec.comune.roma.it e con lo stesso elettivamente domiciliato presso gli uffici dell'Avvocatura capitolina, a Roma, via del Tempio di Giove 21, come da delega in atti,

- *interveniente ad adiuvandum*

avverso

la sentenza n. 164/2024 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Lazio, depositata il 18 aprile 2024.

VISTO l'appello, gli atti e i documenti di causa;

UDITI, all'udienza del 21 maggio 2026, con l'assistenza del segretario dr.ssa Simonetta Colonnello: il relatore Cons. Fabio Gaetano Galeffi, il V.P.G. Luigi D'Angelo e l'avv. Paolo Amoroso, per Ludovici Romano; nessuno è comparso per Roma Capitale.

Svolgimento del processo

La Procura contabile presso la Sezione giurisdizionale per il Lazio, con atto di citazione depositato il 27 luglio 2023, ha evocato in giudizio:

- LUDOVICI Romano, in proprio e in solido con la società LUDOVICI GROUP HOTELS S.r.l. in liquidazione, con sede in Roma, via Pellegrino Matteucci 104/G, p.i. 09902951004, gestore della struttura ricettiva denominato "GIGLIO DELL'OPERA", sita in Roma alla via Principe Amedeo n. 14, e con l'attuale legale rappresentante Febbi Diego;

- FEBBI Diego, in qualità di liquidatore / legale rappresentante della società LUDOVICI GROUP HOTELS S.r.l.;

- la società LUDOVICI GROUP HOTELS S.r.l. in liquidazione, nella

persona del legale rappresentante *pro tempore* / liquidatore Febbi Diego;

in solido tra loro, per sentirli condannare al risarcimento del danno patrimoniale, pari ad euro 543.231,85, oltre interessi e rivalutazione monetaria, asseritamente cagionato al Comune di Roma Capitale, per omessa riscossione e mancato riversamento dell'imposta di soggiorno da parte della predetta struttura ricettiva, per i periodi dal 2011 al 2017 come indicati nell'atto di citazione.

Con sentenza n. 164/2024 del 18 aprile 2024, la Sezione giurisdizionale per il Lazio:

- ha dichiarato la contumacia del convenuto Febbi Diego, in qualità di liquidatore/legale rappresentante della società LUDOVICI GROUP HOTELS S.r.l. in liquidazione;

- ha dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte dei conti, indicando, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, c.g.c., il Giudice tributario come giudice munito di giurisdizione.

Avverso la predetta sentenza ha proposto appello la Procura regionale per il Lazio, con atto del 22 maggio 2024, lamentando:

I) *error in iudicando*: illegittima disapplicazione di norme; violazione degli artt. 103, co. 2, Cost; art. 74 r.d.n. 2440/1923; art.178 r.d. n. 827/1924; art. 93, co. 2, d.lgs. n. 267/2000; All. 4.2 del d.lgs. n. 118/2011;

II) *error in iudicando*: erronea interpretazione degli artt. 180, co. 3, d.l. n. 34/2020 convertito in l. 17.7.2020 n. 77 e dell'art. 5-*quiquies* del d.l. 21.10.2021 n. 146, convertito in l. 17.12.2021 n. 215;

III) violazione di legge: omessa pronuncia; violazione del principio della *perpetuatio iurisdictionis*;

IV) violazione di legge; difetto di motivazione; motivazione apparente;

e concludendo: in via principale: riformare l'impugnata sentenza e per l'effetto, in applicazione dell'art. 199, co. 1, lett. a), c.g.c., dichiarata la giurisdizione della Corte dei conti, disporre il rinvio del giudizio al Giudice di prime cure in diversa composizione, affinché questo accerti e dichiari la responsabilità di LUDOVICI Romano, con condanna al pagamento in favore del Comune di Roma Capitale dell'importo complessivo di euro 602.173,85 (euro 543.231,85 contestate nell'atto di citazione + euro 58.942,00 come risulta dalla memoria integrativa depositata dal Comune di Roma Capitale) o alla diversa somma che sarà determinata dal Collegio giudicante, oltre interessi, rivalutazione monetaria e spese di giustizia, come da conclusioni rassegnate in citazione; in subordine, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità dell'art. 5-*quiquies* del d.l. 21.10.2021 n. 146, convertito in l. 17.12.2021 n. 215 per violazione degli artt. 3 e 102 Cost. rimettere gli atti alla Corte costituzionale ex art. 134 Cost. ed ex art. 23, l. 11 marzo 1953, n. 88, disponendo la sospensione del giudizio e riservando la decisione sul merito del gravame all'esito del relativo giudizio di legittimità.

Con memoria del 21 aprile 2026, si è costituita Roma Capitale, deducendo che, a sostegno delle ragioni della Procura attrice, già dal momento dell'incasso dell'imposta di soggiorno, il gestore alberghiero sarebbe qualificabile come agente contabile nei confronti del Comune, con conseguente sua responsabilità per omessa rendicontazione o versamento del denaro ricevuto a questo titolo. Vi sarebbero gli estremi di una condotta dolosa, costituita dall'intenzionale omesso riversamento di denaro pubblico

riscosso, di cui l'agente contabile ha avuto maneggio e che non ha mai inteso riversare neppure a seguito delle ingiunzioni dell'ente impositore. Ha, quindi, concluso per la riforma della sentenza n. 64/2024, dichiarando la giurisdizione della Corte dei conti, con ogni conseguenza di legge.

Si è costituito in giudizio Ludovici Romano, con memoria del 24 aprile 2026, contrastando le pretese della Procura appellante, e chiedendo: - dichiarare l'odierno appello inammissibile, improcedibile o, comunque, infondato, con conseguente rigetto e conferma della sentenza impugnata; - nella denegata ipotesi di riforma della sentenza impugnata, accogliere le eccezioni ribadite nel presente atto e quindi: - dichiarare inesistente la notifica dell'atto introduttivo effettuata alla Società ed improcedibile la domanda giudiziale azionata; - dichiarare il difetto di legittimazione passiva del Sig. Ludovici Romano per carenza dei presupposti dell'azione; - dichiarare inammissibile la domanda aggiuntiva proposta dall'interventore nel precedente grado e riproposta dalla Procura nel presente grado in violazione dell'art. 193, co. 1, c.g.c.; in via graduata: - dichiarare intervenuta la prescrizione dell'imposizione tributaria *de qua* e la decadenza dell'azione di responsabilità nei confronti di Ludovici Romano; - o comunque, tenuto conto della eccepta prescrizione, della decadenza dell'azione verso il convenuto Ludovici Romano, e altresì tenuto conto del divieto di *ne bis in idem* relativamente alle somme portate nelle due ordinanze di ingiunzione, Ord. Ing. recante n. ING02_2014_104 prot. QB/370720 del 15/07/2014 e Ord. Ing. recante n. ING02_2014_105 prot. QB/370722 del 15/07/2014, già divenute definitive, e non più domandabili in questo giudizio, e nell'esercizio del potere riduttivo nella sua massima estensione, ridurre l'addebito posto a

carico del convenuto per le trimestralità ritenute effettivamente dovute; - con ogni consequenziale statuizione in ordine alle spese di giudizio a carico di chi di dovere.

All'odierna udienza, il rappresentante del P.M. ha richiamato il recente pronunciamento in ordine alla carenza di giurisdizione del Giudice contabile chiedendo che il Collegio ne tragga le relative conseguenze. Il difensore della parte appellata ha rilevato l'inammissibilità del gravame per omessa integrazione del contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti già evocati in causa in primo grado; nel merito, ha dedotto il difetto di giurisdizione del Giudice contabile, richiamando l'orientamento della Suprema Corte.

Il Collegio ha trattenuto la causa in decisione.

Motivi della decisione

Il Collegio è chiamato a pronunciarsi sull'appello proposto dalla Procura regionale Lazio avverso la sentenza n. 164/2024 della Sezione territoriale, che ha dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice contabile, in favore del Giudice tributario, nel caso in esame, riguardante l'incasso e il riversamento al Comune di Roma Capitale dell'imposta di soggiorno.

In via preliminare va esaminata l'eccezione di inammissibilità dell'appello, sollevata dalla parte appellata, per non essere stati evocati in grado di appello tutti i soggetti chiamati in giudizio in primo grado. L'eccezione è da respingere, in quanto la società LUDOVICI GROUP HOTELS S.r.l. risulta cancellata dal Registro delle Imprese. Non vi è luogo, pertanto, a notificazioni nei confronti di soggetti non più esistenti (la società) ovvero non più operanti (il liquidatore).

In via pregiudiziale va esaminata la questione concernente il difetto di

giurisdizione di questa Corte.

Si osserva che l'imposta di soggiorno, già istituita con l. n. 863 del 1910 come "tassa di soggiorno e di cura", era destinata soltanto alle località termali, climatiche e balneari, con lo scopo di finanziare i servizi e lo sviluppo dei territori; con r.d.l. n. 1926 del 1938 venne ampliata alle località turistiche; venne, infine, abrogata dal d.l. 28 febbraio 1989, n. 66, convertito nella legge 24 aprile 1989, n. 144.

Successivamente, il d.lgs. n. 23 del 2011, in attuazione della delega sul federalismo fiscale, ha dato facoltà agli enti locali di introdurre una imposta di soggiorno, con lo scopo di finanziare interventi in materia di turismo, cultura, manutenzione del patrimonio e servizi pubblici.

L'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011, ha disposto, al comma 3, l'emanazione del regolamento governativo, che avrebbe dovuto essere adottato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto, destinato a regolare gli aspetti generali della disciplina del tributo.

Pur in mancanza del regolamento governativo, mai emanato, i Comuni erano comunque facoltizzati dall'ultimo periodo del medesimo comma 3 – nell'esercizio della loro autonomia regolamentare di cui all'art. 52, comma 1, del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 – ad adottare propri regolamenti, per disporre le ulteriori modalità applicative del tributo, nonché per prevedere esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo.

In fase di prima applicazione, la giurisprudenza del Giudice contabile ha affermato la propria giurisdizione in materia di imposta di soggiorno, sotto un duplice profilo.

Per un verso, l'operatore economico che riscuoteva l'imposta di soggiorno per riversarla al Comune è stato qualificato agente contabile, con tutte le conseguenze applicabili al caso di specie.

Per altro verso, la giurisdizione contabile è stata affermata per le azioni avviate dalle Procure regionali ai fini del recupero delle somme dovute dagli operatori economici ai singoli Comuni, in relazione al mancato riversamento, sia ove l'operatore avesse già incassato dai privati le relative somme, sia ove l'operatore avesse ommesso di richiederle o di incassarle.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con ordinanza n. 19654/2018 hanno stabilito che, in tema di imposta di soggiorno, tra il gestore della struttura ricettiva (o "albergatore") ed il Comune si instaura un rapporto di servizio pubblico con compiti eminentemente contabili, che implicano il maneggio di denaro pubblico. Ne consegue che ogni controversia intercorrente con l'ente impositore avente ad oggetto la verifica dei rapporti di dare e avere, e il risultato finale di tali rapporti, dà luogo ad un giudizio di conto, sul quale sussiste, pertanto, la giurisdizione della Corte dei conti.

La questione del riparto di giurisdizione in materia di imposta di soggiorno è stata oggetto di successivi interventi normativi, in particolare per mezzo dell'art. 180, comma 3, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, nonché l'art. 1, comma 787, della legge 29 dicembre 2022, n. 197.

Il richiamato art. 180 ha aggiunto un comma 1-ter all'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011, disponendo che il gestore della struttura ricettiva è responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi, della presentazione della dichiarazione, nonché degli ulteriori

adempimenti previsti dalla legge e dal regolamento comunale, attraverso una dichiarazione da presentare entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui si è verificato il presupposto impositivo.

Successivamente, l'art. 5-*quiquies* del d.l. 21.10.2021 n. 146, convertito in l. 17.12.2021 n. 215, rubricato “Interpretazione autentica del comma 1-*ter* dell'articolo 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23)”, ha stabilito che il citato comma 1-*ter*, ai sensi del quale si attribuisce la qualifica di responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno al gestore della struttura ricettiva con diritto di rivalsa sui soggetti passivi e si definisce la relativa disciplina sanzionatoria, si intende applicabile anche ai casi verificatisi prima del 19 maggio 2020.

Sulla novella appena richiamata, la Suprema Corte di cassazione si è pronunciata, in tempi più recenti, affermando che, in tema di imposta di soggiorno, tra il gestore della struttura ricettiva ed il Comune si instaura, ex art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011, un rapporto di servizio comportante maneggio di denaro a destinazione pubblica, sul quale sussiste la giurisdizione della Corte dei conti; il comma 1-*ter* dello stesso art. 4, introdotto dall'art. 180, comma 3, d.l. n. 34 del 2020 – intervenuto ad individuare il gestore quale responsabile del pagamento dell'imposta, con efficacia estesa, ex art. 5-*quiquies* d.l. n. 146 del 2021, anche ai casi verificatisi prima del 19 maggio 2020 – detta norme di natura sostanziale con ricadute indirette sulla giurisdizione, attratta così al giudice tributario a far tempo dalla loro entrata in vigore. Nella fattispecie la S.C., in applicazione dell'art. 5 c.p.c., ha confermato la giurisdizione del giudice contabile sussistente al momento della proposizione della domanda, essendo la disciplina innovativa entrata in

vigore quando il giudizio era già pendente (Cass. SS.UU. 14028/2024).

Successivamente, è stato affermato che rientrano nella giurisdizione della Corte dei conti le controversie relative all'omesso versamento al Comune, da parte del gestore di una struttura ricettiva, delle somme riscosse a titolo di imposta di soggiorno, instaurate prima dell'entrata in vigore dell'art. 5-*quinquies* del d.l. n. 146 del 2021 (21 dicembre 2021), essendo irrilevante, in forza del principio della *perpetuatio iurisdictionis*, il riconoscimento al predetto gestore della qualifica di responsabile del pagamento della suddetta imposta, valevole quale criterio di collegamento della controversia alla giurisdizione tributaria, operato con efficacia retroattiva da tale norma (Cass. SS.UU. 22963/2025).

Il punto focale della vicenda è da rinvenirsi nell'ultima pronuncia della Suprema Corte, la quale ha stabilito che, a seguito della novella di cui all'art. 180 del d.l. n. 34 del 2020 – il quale, introducendo il comma 1-*ter* all'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011, ha individuato i gestori delle strutture ricettive quali responsabili del versamento dell'imposta di soggiorno pagata dai clienti in favore dei Comuni, facendone venir meno la qualifica di agenti contabili – la controversia avente ad oggetto il mancato versamento della suddetta imposta rientra nella esclusiva sfera della giurisdizione tributaria, dovendo escludersi una concorrente giurisdizione contabile, atteso che l'obbligazione dell'albergatore si pone in rapporto di solidarietà con quella fiscale del cliente (della cui natura, quindi, partecipa), di modo che la sua responsabilità nei confronti dell'ente impositore non è più correlata al "maneggio" delle somme corrisposte, a tal fine, dal cliente medesimo, ma prescinde dal relativo pagamento, salvo il diritto di rivalsa (Cass. SS.UU. 1527/2026 depositata il

23 gennaio 2026).

L'orientamento espresso dalla Cassazione è stato già fatto proprio da alcune sentenze rese dalla Corte dei conti in sede di appello, che si richiamano qui di seguito:

- in tema di imposta/contributo di soggiorno, a seguito dell'introduzione dell'art. 4, comma 1-*ter*, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, ad opera dell'art. 180, comma 3, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, e della sua estensione retroattiva disposta dall'art. 5-*quiquies* D.L. 21 ottobre 2021, n. 146, i gestori delle strutture ricettive devono qualificarsi, nei confronti del Comune, quali responsabili d'imposta (con diritto di rivalsa), sicché le controversie attinenti all'omesso, ritardato o parziale versamento dell'imposta di soggiorno rientrano nella giurisdizione del giudice tributario, restando esclusa la giurisdizione della Corte dei conti anche per fatti anteriori al 19 maggio 2020 (I App. sentenza n. 59 dell'11 marzo 2026);

- in tema di imposta di soggiorno, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 180, comma 3, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 (che ha inserito il comma 1-*ter* nell'art. 4 del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23) e del successivo art. 5-*quiquies* d.l. 21 ottobre 2021, n. 146, il gestore della struttura ricettiva, espressamente qualificato come "responsabile d'imposta", non riveste più la qualifica di agente contabile, venendo meno il presupposto del maneggio di denaro pubblico e del conseguente obbligo di resa del conto; ne consegue che le controversie relative all'omesso o parziale riversamento dell'imposta di soggiorno, comprensive delle sanzioni, appartengono alla giurisdizione del giudice tributario, con difetto di giurisdizione del giudice contabile (II App. sentenza n. 51 del 17 marzo 2026)

- la disposizione di interpretazione autentica di cui all'art. 5-*quinquies* del d.l. n. 146/2021, attribuendo efficacia retroattiva alla qualificazione tributaria dell'obbligo di riversamento dell'imposta di soggiorno, comporta che le controversie – anche relative a fatti antecedenti al 19 maggio 2020 – siano attratte, a far data dall'entrata in vigore di tali norme, nella giurisdizione esclusiva del Giudice tributario, restando preclusa la giurisdizione contabile sulle azioni risarcitorie per omesso versamento dell'imposta (I App. sentenza, n. 61 del 18 marzo 2026).

Il Collegio intende dare continuità all'orientamento già espresso negli stessi termini – non avendo motivo per discostarsene - dalle ulteriori sentenze di questa Sezione nn. 77, 78 e 79 del 13 aprile 2026 e della II Sez. di appello n. 77 del 27 aprile 2026, le quali, in materia, hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del Giudice contabile in favore del Giudice tributario.

La Sezione ritiene, infine, che non sussistano i presupposti per sollevare una questione di legittimità innanzi alla Corte costituzionale, per l'assenza di elementi che configurino una disparità di trattamento e considerando la evidente collocazione dell'«imposta di soggiorno» nell'ambito del diritto tributario, così come esplicitamente indicato dal legislatore nella novella del 2020.

Alla stregua di quanto sopra, i motivi di impugnazione svolti dalla Procura regionale nel proprio atto di appello vanno dichiarati infondati in punto di difetto di giurisdizione, come peraltro osservato dal P.M. in udienza, il quale ha richiamato il pronunciamento della Suprema Corte di cassazione del 2026, chiedendo al Collegio di trarne le dovute conseguenze.

Restando assorbite tutte le altre questioni, argomentazioni ed eccezioni,

l'appello va quindi respinto e la sentenza impugnata va confermata.

Trattandosi di pronuncia su questione pregiudiziale, le spese di difesa possono essere compensate ai sensi dell'art. 31, comma 3, ultima parte, c.g.c. nei confronti di tutte le parti; nulla per le spese di giudizio, stante l'esito della controversia.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione Prima Giurisdizionale Centrale d'Appello, definitivamente pronunciando, respinge l'appello proposto dalla **PROCURA REGIONALE per il Lazio** nei confronti di **LUDOVICI Romano**, iscritto al n. **61602** del Registro generale e conferma l'impugnata sentenza. Spese compensate.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 21 maggio 2026.

IL CONSIGLIERE ESTENSORE

Fabio Gaetano Galeffi

Firmato digitalmente

IL PRESIDENTE

Enrico Torri

Firmato digitalmente

Depositata in Segreteria il 10/07/2026

IL DIRIGENTE

Massimo Biagi

Firmato digitalmente