

Civile Ord. Sez. U Num. 22891 Anno 2024

Presidente: D'ASCOLA PASQUALE

Relatore: GIUSTI ALBERTO

Data pubblicazione: 19/08/2024

R.G. 4422/2024

C.C. 25/6/2024

regolamento
preventivo
di giurisdizione

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al NRG 4422 del 2024 promosso da:

STAM s.r.l., rappresentata e difesa dall'Avvocato Stefano Ricciardi;

- ricorrente -

contro

COMUNE DI MAIORI, rappresentato e difeso dall'Avvocato Oreste Cantillo;

- controricorrente -

nonché contro

AREA TRIBUTI E PATRIMONIO – UFFICIO TRIBUTI – SERVIZIO IMPOSTA DI SOGGIORNO DEL COMUNE DI MAIORI;

- intimato -

per regolamento preventivo di giurisdizione nel giudizio pendente dinanzi al Giudice di Pace di Amalfi, iscritto al NRG 403 del 2023.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 25 giugno 2024 dal Presidente Alberto Giusti;

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Mauro Vitiello, che ha chiesto che la Corte dichiari la giurisdizione del giudice ordinario.

FATTI DI CAUSA

1. – Nell'ambito della potestà prevista dall'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997, che abilita i Comuni a disciplinare con regolamento le proprie entrate, anche tributarie, salvo per quanto attiene alla individuazione e definizione delle fattispecie imponibili, il Comune di Maiori, con delibera del Consiglio comunale n. 65 del 27 ottobre 2022, ha approvato il regolamento sull'imposta di soggiorno, di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011. Con tale regolamento sono stabiliti il presupposto e i soggetti passivi dell'imposta, le esenzioni, gli obblighi dei gestori delle strutture ricettive, i tempi e le modalità degli adempimenti dichiarativi e di versamento e la misura delle sanzioni applicabili nei casi di inadempimento.

Più nello specifico, tale regolamento prevede, tra l'altro, in capo ai gestori di attività ricettive, l'obbligo di registrarsi e caricare le informazioni relative all'identificazione del soggetto passivo dell'imposta tramite il portale telematico messo a disposizione dal Comune, e prescrive ai gestori delle strutture ricettive di comunicare al Comune, esclusivamente tramite il portale telematico, entro 24 ore dall'arrivo, il numero ed i nominativi di coloro che hanno pernottato presso la struttura, il relativo periodo di permanenza, il numero dei pernottamenti soggetti all'imposta, il numero di soggetti esenti dal pagamento, l'imposta dovuta e le informazioni identificative del soggetto passivo necessarie al rilascio della ricevuta telematica.

2. – L'Ufficio tributi del Comune dei Maiori, con sei ordinanze notificate il 21 agosto 2023, ha ingiunto alla società STAM a r.l. il pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie, per l'importo complessivo di euro 36.450, contestando la violazione di alcune norme del regolamento comunale sull'imposta di soggiorno, nel corso dello svol-

gimento, da parte della detta società, di un'attività ricettiva extra alberghiera in quattro unità immobiliari ubicate nel territorio comunale.

Le violazioni contestate si riferiscono, da un lato, al mancato accreditamento, all'avvio dell'attività, al portale *web* "Pay Tourist" e, dall'altro, alla mancata dichiarazione giornaliera dei pernottamenti.

La società STAM, in data 30 settembre 2023, ha proposto ricorso in opposizione alle ordinanze ingiunzione dinanzi al Giudice di Pace di Amalfi, ai sensi degli artt. 22 della legge n. 689 del 1981 e 6 del d.lgs. n. 150 del 2011.

La società ha dedotto, in primo luogo, la violazione del procedimento sanzionatorio, avendo il Comune omesso l'accertamento delle violazioni poste a fondamento delle sanzioni irrogate. Ha contestato, inoltre, la mancanza del presupposto per l'irrogazione delle sanzioni, sostenendo di non svolgere l'attività di gestore di strutture ricettive, per cui nessuna violazione sarebbe ad essa addebitabile. Ha chiesto, infine e in subordine, la rideterminazione delle sanzioni che, in quanto connesse ad un unico comportamento omissivo, andrebbero quantificate, in conformità a quanto previsto dall'art. 8, primo comma, della legge n. 689 del 1981, nell'importo previsto per la sanzione più grave, aumentata sino al triplo.

Nel giudizio dinanzi al Giudice di Pace di Amalfi si è costituito il Comune di Maiori, resistendo.

Il Comune ha eccepito preliminarmente il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello tributario, sul rilievo che verrebbero in gioco uno o più atti impositivi inerenti all'imposta comunale di soggiorno.

3. - Nella pendenza del giudizio dinanzi al Giudice di Pace di Amalfi, la società STAM ha sollevato, con ricorso notificato il 3 febbraio 2024, regolamento preventivo di giurisdizione, chiedendo dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario.

Ad avviso della società ricorrente, la controversia sarebbe ricompresa nell'ambito della competenza giurisdizionale del giudice ordinario, trattandosi di giudizio conseguente all'opposizione a sanzioni amministrative irrogate per violazioni di obblighi di natura amministrativa, e non tributaria, previsti dal regolamento comunale.

A sostegno dell'istanza, la società ricorrente ha richiamato, in primo luogo, il tenore letterale delle previsioni del regolamento sull'imposta di soggiorno del Comune di Maiori che – sanzionando le violazioni, riferibili al titolare della struttura ricettiva, dell'omesso accredito al portale *web* e dell'omessa o incompleta comunicazione informativa dei pernottamenti, da rendere a mezzo del medesimo portale – espressamente assoggetta dette violazioni al regime sanzionatorio di cui all'art. 7-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000. Secondo la ricorrente, tale dato letterale sarebbe di per sé dirimente ai fini qualificatori. Sarebbe, inoltre, significativo che, quando invece la violazione riguarda obblighi di natura tributaria (in particolare, quello di riversare l'imposta), il medesimo regolamento comunale espressamente prevede l'applicazione delle sanzioni tributarie ai sensi del d.lgs. n. 471 del 1997, richiamando il procedimento di cui al d.lgs. n. 472 del 1997. La società STAM ha osservato, inoltre, che nelle stesse ordinanze ingiunzione, il Comune di Maiori ha espressamente qualificato ciascuna di esse quale "sanzione amministrativa pecuniaria".

4. – Nel giudizio per regolamento preventivo si è costituito, con controricorso, il Comune di Maiori, concludendo per la giurisdizione del giudice tributario. La controversia avrebbe ad oggetto, diversamente da quanto sostenuto sul punto da parte ricorrente, sanzioni amministrative per violazione dell'obbligo dichiarativo dell'imposta di soggiorno, attratte alla giurisdizione esclusiva del giudice tributario in forza della previsione generale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, che include nel suo campo di applicazione le controversie riguardanti tributi comunali (cui è riconducibile l'imposta di soggiorno).

Ad avviso del controricorrente, gli obblighi dichiarativi cui è tenuto il gestore della struttura ricettiva – soggetto responsabile del pagamento dell'imposta di soggiorno, con diritto di rivalsa sui soggetti passivi – costituiscono il presupposto per l'accertamento del tributo in questione e, dunque, le relative violazioni, al pari dell'inosservanza di ogni altro adempimento connesso all'applicazione di qualsiasi tributo, non possono che essere devolute, *ratione materiae*, alla giurisdizione del giudice tributario. Un'ulteriore conferma si ricaverebbe dallo stesso atto di opposizione innanzi al Giudice di Pace di Amalfi, nel quale l'odierna società ricorrente avrebbe, tra l'altro, contestato il presupposto dell'applicazione dell'imposta, sostenendo di non poter essere qualificata quale soggetto passivo tenuto all'assolvimento degli obblighi previsti dal regolamento. Siffatta circostanza comproverebbe l'esistenza di una controversia avente ad oggetto un tributo.

5. – Il ricorso per regolamento preventivo è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., sulla base delle conclusioni scritte del Pubblico Ministero, che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario. Ad avviso dell'Ufficio del Procuratore generale, la controversia originerebbe non già da uno o più atti impositivi inerenti all'imposta comunale di soggiorno, bensì da un'opposizione a sanzioni amministrative irrogate per violazioni di obblighi di natura amministrativa previsti dal regolamento comunale.

6. – In prossimità della camera di consiglio, la società ricorrente ha depositato una memoria illustrativa.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. – Oggetto del sollevato regolamento preventivo è l'individuazione del plesso munito di competenza giurisdizionale a conoscere la causa di opposizione alle ordinanze ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie, ai sensi dell'art. 7-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, emesse dall'Ufficio tributi del Comune di

Maiori nei confronti della società STAM, per violazione, nella gestione di strutture turistiche, del regolamento comunale sull'imposta di soggiorno, con riguardo all'omesso accreditamento al portale *web* e all'omessa dichiarazione giornaliera dei pernottamenti presso le strutture ricettive.

2. - Per stabilire a quale giudice, ordinario o tributario, spetta la giurisdizione, il *discrimen* va ricercato nella natura della sanzione impugnata, se tributaria o meno.

Difatti, soltanto le sanzioni aventi natura tributaria rientrano nella giurisdizione del giudice tributario.

È quanto emerge dall'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992, ai sensi del quale appartengono alla giurisdizione tributaria tutte (e soltanto) le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie comunque denominati, compresi quelli regionali, provinciali o comunali, le relative sanzioni, nonché gli interessi e ogni altro accessorio.

Va, pertanto, esclusa la configurabilità di una competenza del giudice tributario quando si tratta di sanzioni che, seppure irrogate da uffici finanziari, sono conseguenti a violazioni di disposizioni non aventi natura fiscale, perché in tal caso la controversia non ha ad oggetto l'esercizio del potere impositivo, sussumibile nello schema potestà-soggezione (Cass., Sez. Un., 11 luglio 2017, n. 17114).

2.1. - Muovendosi nell'indicata prospettiva, questa Corte regolatrice ha stabilito che sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario le controversie concernenti l'opposizione ad una sanzione amministrativa per detenzione di apparecchi da intrattenimento in difformità dalle regole previste dall'art. 110 del regio decreto n. 773 del 1931, recante il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, non avendo tale sanzione natura tributaria, in quanto consegue alla violazione di norme volte a garantire un corretto svolgimento negli esercizi pubblici della gestione di apparecchi da intrattenimento, ed è rivolta a reprimere, nel pubblico interesse, attività abusive e, dunque, illecite

che possano pregiudicare, per effetto dell'installazione e dell'utilizzo di apparecchi non conformi alle prescrizioni ed alle caratteristiche di legge, la regolarità delle giocate (Cass., Sez. Un., 30 gennaio 2017, n. 2220).

Ancora, è stata ritenuta appartenente alla giurisdizione del giudice ordinario l'opposizione all'ordinanza ingiunzione emessa per l'omessa o inesatta indicazione, negli appositi elenchi riepilogativi, dei dati statistici relativi agli acquisti intracomunitari, trattandosi di violazioni di natura statistica ai sensi dell'art. 34, comma 5, del decreto-legge n. 41 del 1995, convertito nella legge n. 85 del 1995, il quale rinvia espressamente all'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 11 del d.lgs. n. 322 del 1989, laddove, invece, le violazioni di natura fiscale risultano disciplinate dall'art. 34, comma 4, del medesimo d.lgs., che attribuisce il relativo potere sanzionatorio all'Ufficio IVA (Cass., Sez. Un., 5 maggio 2014, n. 9571).

A sua volta, Cass., Sez. Un., 29 marzo 2013, n. 7936, ha statuito che la controversia relativa all'opposizione all'ordinanza ingiunzione emessa dall'Agenzia delle dogane per violazione del divieto di eseguire costruzioni ed altre opere non autorizzate in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale, di cui all'art. 19 del d.lgs. n. 374 del 1990, esula dalla giurisdizione del giudice tributario ed appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario, senza che abbia rilievo la mera attribuzione del potere sanzionatorio ad un ufficio finanziario, vertendosi in tema di rispetto di distanze legalmente predeterminate e comportando detta violazione, in ipotesi di accertata sussistenza di un rilevante pericolo per gli interessi erariali, la demolizione del manufatto.

Secondo Cass., Sez. Un., 4 marzo 2010, n. 5287, in caso di indebita riduzione da parte del notaio degli onorari applicati per atti da lui stipulati, la giurisdizione sull'impugnazione proposta avverso il provvedimento dell'Archivio notarile con cui viene richiesto il pagamento

di maggiori somme a titolo di tassa d'archivio, di contributi alla Cassa nazionale del notariato ed al Consiglio nazionale, oltre alle relative sanzioni, spetta al giudice tributario con riferimento a quella parte del provvedimento che riguarda la tassa di archivio, avente natura tributaria, ed al giudice ordinario per la restante parte, riguardante, invece, contributi assistenziali e previdenziali.

3. – Ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 23 del 2011, 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 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 e dei relativi servizi pubblici locali, nonché i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. 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.

Nel regolamento sull'imposta di soggiorno adottato dal Comune di Maiori sono stabiliti, oltre al presupposto e ai soggetti passivi dell'imposta e alle esenzioni, gli obblighi dei gestori delle strutture ricettive, nonché i tempi e le modalità delle sanzioni in caso di inadempimento.

4. – Nella specie, con le ordinanze ingiunzione sono state applicate le sanzioni previste dall'art. 10 del regolamento comunale per le violazioni di cui all'art. 7 dello stesso regolamento. Le violazioni contestate sono consistite, da un lato, nell'omesso accredito al

portale *web* da parte del titolare della struttura ricettiva e, dall'altro, nell'omessa dichiarazione, che avrebbe dovuto essere resa a mezzo portale *web* giornalmente entro le 24 ore successive, sempre da parte del titolare della struttura ricettiva, del pernottamento di coloro che hanno soggiornato nella struttura.

Per le condotte di omesso accreditamento è stata applicata, secondo la previsione regolamentare, la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 500, ai sensi dell'art. 7-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000; mentre per l'omessa dichiarazione giornaliera entro le 24 ore successive è stata applicata, per ogni inadempimento, la sanzione amministrativa pecuniaria di euro 50.

L'art. 7-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, richiamato nella disposizione del regolamento dedicata alle sanzioni per le violazioni degli obblighi dei gestori delle strutture ricettive, prevede che, salvo diversa disposizione di legge, per le violazioni delle disposizioni dei regolamenti comunali si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da 25 euro a 500 euro.

Il regolamento del Comune di Maiori prevede inoltre, per il procedimento di irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie che vengono in rilievo nella specie, l'applicabilità delle disposizioni dell'art. 16 della legge n. 689 del 1981, con la possibilità del pagamento nella misura ridotta di un terzo se effettuato entro sessanta giorni dalla notifica del provvedimento sanzionatorio.

5. - Come correttamente ha rilevato il Pubblico Ministero, le sanzioni di cui alle impugnate ordinanze ingiunzione di pagamento sono state irrogate per violazione di prescrizioni dettate dalle norme del regolamento comunale sull'imposta di soggiorno aventi natura amministrativa e non tributaria.

Non si tratta, infatti, di una controversia inerente ad una sanzione applicata per omesso o parziale versamento o riversamento dell'imposta.

La controversia ha ad oggetto sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni di obblighi, di accreditamento e dichiarativi, aventi natura procedimentale e amministrativa, la cui osservanza è funzionale all'efficacia del sistema telematico di riscossione dell'imposta.

Del resto, allorché la violazione riguardi obblighi di natura tributaria e consista nell'omesso o parziale versamento dell'imposta, il regolamento del Comune di Maiori prevede espressamente l'applicazione delle sanzioni tributarie ai sensi del d.lgs. n. 471 del 1997, secondo il procedimento di cui al d.lgs. n. 472 del 1997.

Viceversa, la stessa norma del regolamento comunale, quando si riferisce alle sanzioni amministrative pecuniarie ai sensi dell'art. 7-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 – ossia a quelle che vengono in rilievo nella specie –, richiama le norme della legge n. 689 del 1981.

In forza dell'art. 6, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 150 del 2011, l'opposizione alle ordinanze ingiunzione, di cui alla legge n. 689 del 1981, oggetto della presente controversia, si propone dinanzi al giudice ordinario.

Né a diverse conclusioni potrebbe condurre l'argomento, sviluppato dalla difesa del Comune controricorrente, secondo cui la contestazione, da parte di Stam s.r.l., della sussistenza del presupposto soggettivo dell'imposta comunale di soggiorno equivarrebbe a negare la legittimità dell'atto impositivo, con conseguente configurazione di una controversia tributaria ex art. 2 del d.lgs. n. 546 del 1992.

Infatti, il motivo di opposizione rivolto a negare la carenza del presupposto soggettivo mira a contestare la qualifica di soggetto tenuto agli adempimenti di cui alle prescrizioni del regolamento comunale, al fine di sostenere l'illegittimità delle conseguenti sanzioni irrogate, ma non muta la natura delle sanzioni applicate né le attrae nell'ambito della giurisdizione del giudice tributario.

6. – E', dunque, dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, perché, nel caso oggetto della controversia pendente dinanzi al giudi-

ce *a quo*, il Comune di Maiori non ha contestato alla società ricorrente, nella gestione di strutture ricettive, violazioni, di natura tributaria, riguardanti l'omesso o il parziale versamento, o riversamento, dell'imposta di soggiorno, ma ha applicato una sanzione amministrativa pecuniaria, ai sensi della legge n. 689 del 1981 e dell'art. 7-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, per il mancato rispetto, da parte della stessa, di prescrizioni del regolamento comunale le quali – concernendo, propriamente, l'accreditamento delle strutture e la dichiarazione giornaliera dei pernottamenti di coloro che in esse hanno soggiornato – sono rivolte, attraverso la previsione di obblighi procedurali, ad assicurare l'efficacia del sistema telematico di riscossione dell'imposta di soggiorno.

7. – Ad un analogo approdo questa Corte regolatrice è pervenuta con l'ordinanza 3 marzo 2009, n. 9144: proprio sul rilievo che il Comune, anche in quel caso, non aveva contestato violazioni riguardanti l'omesso od il parziale ovvero il ritardato pagamento dell'imposta sulla pubblicità o, comunque, inosservanze concernenti gli obblighi di dichiarazione dell'imposta, ma il mancato rispetto di prescrizioni del proprio regolamento sulla effettuazione della pubblicità, per le violazioni delle quali si osservano specificamente le norme contenute nel capo I della legge n. 689 del 1981.

8. – Le spese del regolamento vanno rimesse al giudice del merito.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice ordinario, al quale rimette la regolamentazione delle spese.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 25 giugno 2024.