



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai Magistrati

Dott.	Alfredo Grasselli	Presidente
Dott.	Tommaso Martino	Primo Referendario
Dott.	Domenico Cerqua	Primo Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 18 marzo 2026 ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo vigente;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*, in particolare l'articolo 7, comma 8; VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, del 4 giugno 2009 n. 9, recante *"Modifiche ed integrazioni degli indirizzi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo"*;

VISTA la delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite, del 26 marzo 2010 n. 8, recante *"pronuncia di orientamento generale sull'attività consultiva"*;

VISTA la delibera delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 21 ottobre-8 novembre 2010, n. 54;

VISTO il decreto con il quale il Presidente della Sezione ha ripartito tra i Magistrati i compiti e le iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per la Campania per l'anno 2025;

VISTA la nota, priva di protocollo, pervenuta il 16 febbraio 2026 e acquisita nella stessa data al n. 000889 di protocollo di questa Sezione, con la quale il Sindaco del Comune di Pellezzano (SA) ha formulato richiesta di parere ai sensi dell'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza n. 54, del 18 marzo 2026, con la quale il Presidente aggiunto della Sezione ha convocato la Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Ref. Domenico Cerqua;

FATTO

1. Il Sindaco del Comune di Pellezzano (SA), in data 16 febbraio 2026, ha sottoposto alla Sezione regionale di controllo per la Campania una richiesta di parere in materia di criteri di determinazione della tariffa del *"canone patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria"* (di seguito, anche *"CUP"*), istituito dalla legge 27 dicembre 2019 n. 160.

In particolare, il Comune ha riferito che l'articolo 45 del proprio regolamento, attuando le indicazioni generali contenute nell'articolo 1, comma 824, della citata legge 160/2019, ha disciplinato, tra l'altro, la determinazione delle tariffe del canone riferite a uno dei suoi presupposti alternativi (occupazione di aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e di spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico), valorizzando alcuni parametri, tra i quali le *tipologie di occupazione*. Nella citata disposizione ha, inoltre, previsto che le tariffe sono approvate con atto di Giunta comunale entro la data fissata da norme statali per la deliberazione del bilancio di previsione, e che *"in caso di mancata approvazione entro il suddetto termine si intendono prorogati di anno in anno"*.

Tuttavia, ha aggiunto, la deliberazione di Giunta n. 65, dell'11 maggio 2022, riguardante l'approvazione delle tariffe per l'esercizio 2022, pur avendo stabilito che i valori dovuti dovevano calcolarsi moltiplicando la tariffa *standard* per un coefficiente relativo sia alla zona che alla tipologia di occupazione, non ha determinato i coefficienti per singola tipologia di occupazione.

Ciò posto, ha concluso come segue: *«si chiede l'interpretazione autentica se ai sensi del comma 824 della Legge 160/2019 nonché del comma 3 dell'articolo 45 del regolamento: i coefficienti di tipologia a formare le tariffe per ogni singola tipologia di occupazione in caso di mancata approvazione devono intendersi prorogate di anno in anno o tale valore è da intendersi di default 1 non garantendo, difatti, nemmeno l'invariabilità del gettito contemplato l'art. 1, comma 817, della legge 160/2019»*.

A corredo della nota sono allegati la deliberazione di Giunta comunale n. 159, del 31 dicembre 2020, di *"Approvazione [del] Regolamento [del] Canone Unico"* (in verità, di competenza consiliare ai sensi dell'articolo 42 del TUEL), con l'allegato regolamento, nonché la citata deliberazione giuntale n. 65/2022, completa dell'allegato contenente i parametri di calcolo della tariffa.

DIRITTO

2. In ordine ai requisiti di ammissibilità dal punto di vista soggettivo, la Sezione delle autonomie, con l'atto del 27 aprile 2004 (contenente indirizzi e criteri per l'esercizio dell'attività

consultiva di cui all'articolo 7, comma 8, della legge 131 del 5 giugno 2003) e, successivamente, con la delibera 17 dicembre 2007, n. 13, ha riconosciuto il carattere tassativo dell'elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste, individuati in regioni, province, comuni e città metropolitane in persona dei loro rappresentanti legali *p.t.*

Come noto, l'elenco è stato poi integrato dall'art. 10-*bis*, comma 1, del D.L. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla L. 7 agosto 2016, n. 160. Infine, la Corte dei conti, Sez. Autonomie, nella delib. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG ha esteso la legittimazione anche alle unioni di comuni.

Le istanze, di norma, possono essere formulate – secondo il medesimo articolo 7, comma 8, della legge 131/2003 – tramite il Consiglio delle Autonomie Locali (CAL), peraltro non istituito nella Regione Campania.

Nel caso in esame la domanda, come ricordato, è sottoscritta dal Sindaco, organo titolare della rappresentanza legale dell'Ente ai sensi dell'articolo 50 del T.U.E.L. e deve, pertanto, essere dichiarata soggettivamente ammissibile.

3. Con riferimento alla verifica dei requisiti di ammissibilità oggettiva, la magistratura contabile ha da tempo chiarito i requisiti che la richiesta di parere deve presentare ai fini della riconducibilità alla materia della contabilità pubblica.

La perimetrazione del limite di competenza per materia in esame è stata effettuata dalla Sezione delle autonomie sin dai primi indirizzi generali dettati per l'esercizio dell'attività consultiva, emersi nell'adunanza del 27 aprile 2004 e trasmessi alle Sezioni regionali con nota del Presidente della Sezione stessa del 20 maggio 2004, n. 6482, poi integrati con deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR. Secondo tale orientamento, il potere consultivo attribuito alla Corte dall'articolo 7, comma 8, della legge n. 131/2003 attiene alla disciplina della *“attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore”*: bilanci e relativi equilibri, acquisizione delle entrate, organizzazione finanziaria-contabile, disciplina del patrimonio, gestione delle spese, indebitamento, rendicontazione e relativi controlli.

Successivamente, le Sezioni Riunite in sede di controllo, con la deliberazione 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/10, resa nell'esercizio della funzione nomofilattica di cui all'articolo 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno puntualizzato che sono ammissibili quesiti relativi alle *“modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa”*, nella misura in cui questi ultimi siano stabiliti da norme di coordinamento della finanza pubblica e *“in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”*.

Tale precisazione consente, dunque, alle Sezioni regionali di svolgere una funzione di orientamento mediante l'attività consultiva anche in *“materie”* ulteriori rispetto al nucleo originario del sistema

della contabilità pubblica, che vi rientrano appunto perché oggetto di considerazione legislativa in sede di coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro, la medesima deliberazione n. 54/CONTR/10 delle Sezioni Riunite, pur accogliendo una visione dinamica della contabilità pubblica *«che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri»*, ha precisato che l'ampliamento della nozione che ne deriva non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione delle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti *«strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa»*. Ciò anche al fine di evitare il rischio che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa *«nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale»*.

La successiva giurisprudenza ha confermato e puntualizzato tali fondamenti ermeneutici, sottolineando che la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti non può riguardare provvedimenti già formalmente adottati e non può interferire con le funzioni assegnate ad altre magistrature o alla stessa Corte dei conti.

Nell'esercizio della funzione consultiva, infine, è esclusa qualsiasi possibilità d'intervento della Corte dei conti nella valutazione della concreta attività gestionale ed amministrativa, ricadente nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, al fine di non trasformare la suddetta attività in una modalità di co-amministrazione, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte (in tal senso, cfr. anche atto d'indirizzo della Sezione delle autonomie del 27 aprile 2004, avente per oggetto gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9).

Per questa ragione, la funzione consultiva può riguardare le sole richieste volte a ottenere l'esame da un punto di vista astratto e su questioni di carattere generale, salvo il caso – che ovviamente non ricorre nella fattispecie – che la domanda, formulata successivamente all'entrata in vigore della legge 7 gennaio 2026, n. 1, rispetti i requisiti prescritti dall'articolo 2 di detta legge.

Con particolare riferimento ai quesiti riguardanti l'esercizio della potestà tributaria, anche gli orientamenti più restrittivi hanno ritenuto di escludere l'ammissibilità dei soli quesiti limitati alla mera interpretazione di norme di diritto tributario che non siano in grado di ripercuotersi in modo significativo sugli equilibri di bilanci dell'ente locale (cfr. Sezione regionale di controllo per il Veneto, del. 17 novembre 2011, n. 402).

3.1 La concreta declinazione dei richiamati parametri all'oggetto del quesito sottoposto all'esame di questa Sezione ne palesa i profili di inammissibilità.

Infatti, la richiesta delinea i contorni di una concreta fattispecie, richiamando un peculiare episodio gestionale in cui il tenore testuale delle disposizioni – legislativa e regolamentare – rilevanti non presenta difficoltà interpretative (in disparte l'incertezza circa il testo della disposizione regolamentare applicabile, tenuto conto che nelle premesse della deliberazione giuntale n. 65/2022 l'atto di approvazione del regolamento è individuato nella deliberazione di Consiglio comunale n. 6, del 31 marzo 2021, mentre con la richiesta – come ricordato in fatto – è inviato un regolamento allegato alla deliberazione di Giunta n. 159/2020).

Piuttosto, l'Ente dubita degli effetti di un proprio provvedimento di Giunta di determinazione delle tariffe per il 2022, emanato in attuazione della normativa vigente e non particolarmente perspicuo. La questione prospettata, dunque, attiene all'interpretazione di tale atto amministrativo e agli effetti conseguenti (in termini di determinazione delle tariffe applicabili). Il problema, come noto, secondo l'orientamento seguito dalla giurisprudenza amministrativa e di legittimità – ma non pacifico in dottrina – deve essere affrontato, in assenza di regole *ad hoc*, con l'ausilio “*dei principi generali, desumibili dagli artt. 1362 ss. c.c. sull'interpretazione del contratto, in quanto compatibili con il provvedimento amministrativo ed espressivi di canoni di logica ermeneutica (cfr. es. Cass., sez. II, 4 aprile 2023, n. 9256; Sez. I, 23 febbraio 2022, n. 5966; Cass., sez. un., 25 luglio 2019, n. 20181; conf. Cass. 6535/2002; Cass. 11409/1998)*” (Cass. civ., Sez. Un., ord. 30 giugno 2023, n. 18602).

Si aggiunge che la mancata possibilità di prospettare un coinvolgimento della magistratura contabile nelle valutazioni di merito che rientrano nella sfera discrezionale di amministrazione attiva è confermata, ove occorresse, dal rilievo secondo cui nella fattispecie la serie completa degli atti rilevanti (tra cui i provvedimenti eventualmente adottati riguardo alla determinazione della tariffa per il 2021) risulta nella disponibilità esclusiva del Comune.

Tenuto conto dei rilievi che precedono, il quesito proposto dal Comune di Pellezzano può ritenersi oggettivamente ammissibile nei ristretti limiti in cui, prescindendo dalle concrete vicende da cui origina, sollecita l'analisi delle possibili modalità di determinazione annuale delle tariffe relative al canone unico, nonché degli effetti della mancata valorizzazione di una delle componenti che concorrono al calcolo, se previste in sede regolamentare.

4. A partire dal 1° gennaio 2021 i Comuni e le Province sono stati chiamati a istituire il nuovo canone unico patrimoniale, previsto dall'articolo 1, commi da 816 a 836, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, in sostituzione di una serie di prelievi previgenti, quali la Tosap (o il Cosap), l'imposta comunale sulla pubblicità (o il canone per l'installazione di impianti pubblicitari), il diritto sulle pubbliche affissioni e più in generale tutti i canoni di natura ricognitoria o concessoria, previsti dalla legge o dai regolamenti comunali e provinciali, fatta eccezione per quelli connessi a prestazioni di servizi.

Il presupposto del nuovo canone è duplice (comma 819). In particolare, esso è dovuto per l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico, nonché per la diffusione di messaggi pubblicitari, anche abusiva, mediante impianti installati su aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile del Comune, su beni privati laddove siano visibili da luogo pubblico o aperto al pubblico del territorio comunale, ovvero all'esterno di veicoli adibiti a uso pubblico o privato.

Il comma 817, nel rispetto dell'autonomia finanziaria e tributaria riconosciuta agli enti territoriali dall'articolo 119, commi primo e secondo, della Costituzione, nella versione originaria ha previsto che il canone sia disciplinato dagli enti stessi *"in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone, fatta salva, in ogni caso, la possibilità di variare il gettito attraverso la modifica delle tariffe"*.

L'esercizio dell'indicata facoltà di modifica è stato normativamente vincolato (con l'integrazione inserita dall'art. 1, comma 757, lett. a), L. 30 dicembre 2024, n. 207) al rispetto di *"criteri di ragionevolezza e di gradualità in ragione dell'impatto ambientale e urbanistico delle occupazioni e delle esposizioni pubblicitarie oggetto del canone e della loro incidenza su elementi di arredo urbano o sui mezzi dei servizi di trasporto pubblico locale o dei servizi di mobilità sostenibile"*.

Più di recente, il legislatore ha altresì ammesso la possibilità di rivalutare annualmente il canone in base all'indice ISTAT dei prezzi al consumo rilevati al 31 dicembre dell'anno precedente (art. 19-bis, comma 1, D.L. 30 giugno 2025, n. 95, convertito dalla L. 8 agosto 2025, n. 118).

La legge statale, in definitiva, nel delimitare l'esercizio dell'autonomia regolamentare degli enti locali in materia, prevede un vincolo finanziario complessivo, funzionale a evitare che la nuova disciplina possa impattare negativamente sugli equilibri di bilancio. Nel contempo, tutela l'autonomia degli enti consentendo innanzitutto di modificare le tariffe (nonché di prevedere riduzioni ed esenzioni), nel rispetto di vincoli di ragionevolezza e gradualità espressamente codificati a decorrere dal 1° gennaio 2025.

Il canone è disciplinato dagli enti, con regolamento da adottare dal consiglio comunale o provinciale, ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, in cui devono essere indicati, tra l'altro, le procedure per il rilascio delle concessioni per l'occupazione di suolo pubblico e delle autorizzazioni all'installazione degli impianti pubblicitari (comma 821).

5. Con specifico riferimento alla richiesta di parere, nei commi 826 e 827 sono predeterminati gli importi in euro (distinti per fasce di popolazione dei comuni) delle tariffe *standard* annua e giornaliera generalmente applicabili (salvi casi particolari: occupazioni di sottosuolo, ecc.), modificabili dagli enti. L'importo da versare nelle singole fattispecie muove da tali parametri,

rettificati in base a specifici coefficienti, da fissare in sede regolamentare e ancorati ai criteri indicati nel comma 824 della legge 160/2019. Il risultante valore in euro è poi oggetto, di regola, di moltiplicazione in rapporto all'estensione – in metri quadri – dell'occupazione.

In particolare, la possibilità di articolare il valore delle tariffe *standard* sulla base delle caratteristiche del caso concreto è confermata dal contenuto del citato comma 824, secondo cui il canone è determinato “*in base alla durata, alla superficie, espressa in metri quadrati, alla tipologia e alle finalità, alla zona occupata del territorio comunale o provinciale o della città metropolitana in cui è effettuata l'occupazione*”, salva la possibilità di prevedere eventuali maggiorazioni.

In sede di concreta attuazione delle facoltà di enunciare i diversi criteri legali in base ai quali determinare gli importi da versare, numerosi enti locali, anche attingendo allo schema predisposto e reso disponibile dall'IFEL (fondazione dell'ANCI con il ruolo di ente deputato ad assistere i Comuni in materia di finanza ed economia locale), hanno approvato regolamenti nei quali il canone a metro quadro da versare (da moltiplicare per i metri quadri di occupazione) consegue alla variazione della tariffa legale *standard* mediante il ricorso almeno ai seguenti due parametri: singole *tipologie* di occupazione (es. con chioschi, con edicole, con passi carrabili, ecc.); *zone* comunali interessate (es. centro storico, periferia, ecc.).

A titolo esemplificativo, un ente locale con popolazione tra 10.000 e 30.000 abitanti potrebbe stabilire che l'importo della tariffa annua (che il comma 826 indica in euro 40,00 a metro quadro) sia da rettificare per la tipologia “*occupazione di suolo con chioschi*” in base al coefficiente 1,2 per la zona centro e 0,8 per la periferia, con la conseguenza che il valore a metro quadro della tariffa, per tale occupazione, in zona centro sarebbe pari a euro ($40,00 \times 1,2 =$) 48,00.

Ciò posto, può ben accadere che il Comune, pur avendo adottato il regolamento CUP, in sede di disciplina annuale del valore dei parametri cui ancorare la correzione della tariffa non indichi, ad esempio, i coefficienti per *tipologia* di occupazione.

Orbene, a fronte di tali evenienze occorre distinguere.

Sul presupposto di una precedente attuazione delle linee guida regolamentari per la determinazione del canone unico patrimoniale, gli atti amministrativi riferiti all'esercizio in questione potrebbero limitarsi ad aggiornare i coefficienti per *zone*, lasciando inalterati quelli per *tipologia* già fissati nei provvedimenti attuativi anteriori (che continuerebbero a trovare applicazione ai fini del calcolo), ovvero annunciare in termini inequivoci l'integrale rideterminazione della tariffa, in assenza di successivi atti di determinazione anche in riferimento alle tipologie di occupazione (ad esempio, per la mancata emanazione del provvedimento cui il primo atto abbia delegato la loro nuova quantificazione).

Come appare evidente, le concrete vicende sono strettamente connesse al contenuto dei provvedimenti adottati, occorrendo anche esaminare l'evoluzione della disciplina CUP del singolo ente (regolamentare e tariffaria) in rapporto ai diversi esercizi interessati (nel caso di Pellezzano, con riferimento al periodo 2021-2022). Un valore rilevante deve essere assegnato, in sede interpretativa, al significato delle parole. Ad esempio, nell'allegato alla deliberazione di determinazione delle tariffe per il 2022 del Comune istante si stabiliva – in modo ambiguo – che il coefficiente per tipologie di occupazione *“sarà stabilito dal Regolamento CUP 2022, in misura coerente e complementare alle indicazioni del bilancio previsionale 2022-2024”*, ma non è noto se tali valori erano stati fissati nel 2021 – avendo l'Ente “solo” dimenticato di procedere ai pur annunciati aggiornamenti, conseguendone la perdurante applicabilità dei precedenti valori – o se era radicalmente mancata, fino al 2022, l'attuazione delle previsioni generali contenute, sul punto, nel regolamento CUP (con l'inevitabile necessità di applicare valori di *default* pari a uno, ossia di non rettificare sul punto la tariffa *standard*).

6. In conclusione, spetta al Comune, sulla base del complesso degli atti amministrativi emanati, valutare la fattispecie concreta al fine di addivenire al migliore esercizio possibile del proprio potere di autodeterminazione in riferimento alla corretta disciplina della fonte di entrata in esame, nel rispetto del quadro regolamentare *ratione temporis* applicabile e tenendo conto della necessità di privilegiare, nel dubbio, interpretazioni rispettose dell'esigenza di assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi sostituiti dal canone, codificata nel comma 817 della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Campania esprime, nei termini di cui in motivazione, il parere in merito al quesito formulato dal Sindaco del Comune di Pellezzano;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata.

Così deciso nella Camera di consiglio del 18 marzo 2026.

Il Relatore

Domenico Cerqua

Il Presidente

Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria il 3 aprile 2026

Il Direttore della Segreteria

dott. Giuseppe Imposimato