CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 40/2026/SRCPIE/PAR

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Primo Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Primo Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Primo Referendario relatore
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

nella camera di consiglio del 23 aprile 2026

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del **Comune di San Martino Canavese (TO)** formulata con nota del 31 marzo 2026 e pervenuta a questa Sezione per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali (C.A.L.) del Piemonte il 3 aprile 2026 (nota prot. n. 2442), recante quesiti in materia di contabilità pubblica;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 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;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000, e successive modificazioni;

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 e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

Visto l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista l'ordinanza n. 8 del 7 aprile 2026, con la quale la richiesta di parere è stata assegnata per la trattazione al Primo Referendario dott. Massimiliano Carnia;

Vista l'ordinanza n.9/2026 del 20 aprile 2026, con la quale la Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Primo Referendario dott. Massimiliano Carnia;

FATTO

Con nota a firma del vice Sindaco con funzioni vicarie del Comune di San Martino Canavese (TO), pervenuta in data 3 aprile 2026 (prot. n. 2442), l'Amministrazione comunale ha rivolto a questa Sezione una richiesta di parere in materia di esenzione dal pagamento del canone di concessione di occupazione permanente di suolo pubblico (c.d. canone unico patrimoniale di cui all'art. 1 commi 816-847 della Legge n. 160/2019) mediante apposito regolamento comunale.

In particolare, premesso che:

- l'esenzione dal pagamento del canone sarebbe disposta "*per consentire ai privati la realizzazione del cappotto termico sui lati degli edifici di loro proprietà che insistono su strade comunali";*

- "*la concessione sarebbe rilasciata solo a seguito di istruttoria volta a verificare che il restringimento del tratto stradale interessato non ostacoli la viabilità (nel rispetto anche della normativa del codice della strada) e non alteri il decoro del contesto urbano"*;

- l'amministrazione avrebbe valutato di rilasciare la concessione per l'occupazione permanente di suolo pubblico di occupazione permanente del suolo pubblico "*a titolo gratuito"*, motivando la mancata entrata del canone per esigenze di interesse pubblico in quanto il cappotto termico consentirebbe "*l'efficientamento energetico dell'edificio con conseguenti riduzioni di consumi ed emissioni"* ed incentiverebbe e migliorerebbe *"il decoro urbano a seguito dell'intervento di riqualificazione della facciata interessata da tale intervento".*

Tanto evidenziato l'ente richiede a questa sezione se l'esenzione dal pagamento del canone di occupazione di suolo pubblico per realizzazione del cappotto termico e il rilascio della relativa concessione a titolo gratuito non rischino di sconfinare in un'eventuale fattispecie di responsabilità erariale.

AMMISSIBILITA'

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 che prevede la possibilità per regioni, comuni, province e città metropolitane di richiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri "*in materia di contabilità pubblica".*

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie della Corte ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Esaminando il profilo soggettivo occorre precisare che i limiti della funzione consultiva attengono "*sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta. Il primo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva esterna", è posto espressamente dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003* "ed "*appartiene alle Regioni, che lo esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito…. Il secondo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva interna", riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere*". (Sez. Aut. n. 11/2020/QMIG).

Nel caso di specie, la richiesta è dunque ammissibile, provenendo da un Comune per il tramite del Consiglio delle Autonomie Locali ed essendo firmata dal Sindaco, organo istituzionalmente legittimato a richiedere detto parere, in quanto rappresentante legale dell'ente territoriale ai sensi dell'art. 50 TUEL.

Quanto al profilo oggettivo occorre preliminarmente verificare che i quesiti afferiscano alla *"materia della contabilità pubblica"* in quanto, come è già stato ricordato, in base all'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, la funzione consultiva risulta circoscritta a tale materia.

Significato e portata di una simile espressione sono stati oggetto di specifici interventi ermeneutici della giurisprudenza contabile (cfr. ex multis le deliberazioni delle Sezione Autonomie n. 4/2004 - così come integrata e modificata dalla deliberazione n.9/2009- , n. 5/2006, n. 3/2014, n. 9/2022; le delibere delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 54 del 2010 e n. 27 del 2011).

La Sezione delle autonomie, in sede di coordinamento dell'attività delle sezioni regionali di controllo, ha così fornito una definizione estremamente puntuale e analitica di "*contabilità pubblica".* L'organo nomofilattico ha infatti precisato che tale nozione assume "*un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare* la *disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Sezione delle autonomie, delib. n. 5/AUT/2006).

Una pronuncia successiva delle Sezioni Riunite in sede di Controllo ha confermato tale impostazione restrittiva, escludendo dalla materia della contabilità pubblica "*qualsivoglia attività degli Enti che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria, comportando, direttamente o indirettamente, una spesa, con susseguente fase contabile attinente all'amministrazione della stessa ed alle connesse scritture di bilancio"* (SS.RR. delib. n. 54/CONTR/2010)

In maniera assolutamente conforme, la Sezione delle Autonomie ha successivamente ribadito come alle Sezioni regionali di controllo non sia stata *"attribuita una funzione di consulenza di portata generale, bensì limitata unicamente alla "materia di contabilità pubblica". Dato che qualsiasi attività amministrativa può avere riflessi finanziari, è stato ritenuto che, ove non si adottasse una nozione strettamente tecnica di detta materia, si incorrerebbe in una dilatazione dell'ambito oggettivo della funzione consultiva tale da rendere le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti organi di consulenza generale dell'amministrazione pubblica. Pertanto, la nozione di contabilità pubblica – come ampiamente evidenziato da questa Sezione nelle deliberazioni n. 5/SEZAUT/2006 e 3/SEZAUT/2014/QMIG - anche se da intendersi in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio, non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività degli Enti* che *abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase discendente, distinta da quella*

sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata dalla normativa contabile» (Sez. Aut. Delib. n. 11/2020/QMIG)

Ciò posto, l'istanza formulata dall'ente si delinea ammissibile sotto il profilo dell'inerenza alla materia della contabilità pubblica, rientrando in quel segmento che disciplina la gestione delle entrate degli enti locali nel quadro della normativa finanziaria introdotta dalla legge di bilancio 2020 sulla regolamentazione del c.d. "canone unico patrimoniale" (cfr. art.1 co. 816-836 L. n. 160/2019). Sul punto la stessa giurisprudenza contabile si è espressa più volte in tal senso, ricomprendendo nella nozione di *"contabilità pubblica",* come elaborata dalle pronunce soprarichiamate, questioni afferenti *"l'acquisizione di entrate"* incidenti sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui suoi equilibri complessivi di bilancio (cfr. ex multis, Sezione regionale di Controllo Lombardia delib. n. 73/2011/PAR; Sezione Regionale Controllo Puglia delib n. 160/2022/PAR e n. 93/2023/PAR). Nel caso di specie, infatti, il quesito formulato dal Comune richiedente verte sull'interpretazione di disposizioni legislative che disciplinano il canone unico patrimoniale, rientrando quindi nella materia della contabilità pubblica, poiché attinenti alla regolazione delle modalità di acquisizione delle entrate, funzionali a una corretta gestione finanziaria.

Più problematica risulta invece la trattazione dell'istanza dell'ente sotto il profilo della generalità ed astrattezza.

Sul punto il Collegio non può non rimarcare come il quesito, traendo origine da un'esigenza gestionale dell'ente e palesando il rischio di interferenza con le funzioni della Corte in sede giurisdizionale , risulti chiaramente improntato ad ottenere una sorta di assenso preventivo della Corte sulla predisposizione di una norma regolamentare che, per esigenze di pubblico interesse, prevede l'esenzione dal pagamento del canone di occupazione di suolo pubblico in presenza della realizzazione di un sistema di isolamento termico su edifici di proprietà privata (c.d. cappotto termico). Ciò consentirebbe di conseguire un miglior efficientamento energetico con riduzioni di consumi ed emissioni nonché di incentivare e migliorare il decoro urbano a seguito dell'intervento di riqualificazione delle facciate interessate.

Nonostante la stretta inerenza del quesito a concreti profili gestionali ed il rischio di interferenza con le funzioni giurisdizionali della Corte, il Collegio ritiene tuttavia possibile fornire indicazioni generali ed astratte sull'interpretazione di disposizioni di contabilità pubblica che regolano il canone unico patrimoniale, senza potersi estendere a valutazioni amministrative di tipo discrezionale. Queste ultime, infatti, permangono nella sfera decisionale del Comune, che potrà conformare il proprio regolamento sulla base delle esigenze concrete, tenendo conto dei principi giuridici espressi nel parere.

La Sezione prenderà pertanto in esame il quesito astraendolo da ogni riferimento alla fattispecie concreta sottostante e offrendo una lettura delle norme orientate a fornire

all’ente adeguate linee direttive che lo possano condurre ad una corretta azione gestionale, (cfr. delib. della Sezione regionale di controllo per il Piemonte n. 9/2014/PAR, n. 9/2017/PAR e n. 80/2024/PAR; Sezione regionale di controllo Liguria, delib. n. 162/2024/PAR).

Nei limiti sopraindicati, la richiesta di parere risulta pertanto oggettivamente ammissibile

MERITO

La legge di bilancio 2020 (art. 1, commi 816 L. n. 160/2019) ha istituito dal 2021 il c.d. canone unico patrimoniale di concessione, autorizzazione o esposizione pubblicitaria per riunire in una sola forma di prelievo le entrate relative all'occupazione di aree pubbliche e alla diffusione di messaggi pubblicitari. Tale canone ha sostituito la previgente disciplina della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche, (TOSAP), del canone per l'occupazione di spazi e aree pubbliche (COSAP), dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni (ICPDPA), nonché del Canone per l’installazione dei mezzi pubblicitari (CIMP) e del canone di cui all’art. 27 commi 7 e 8, del Codice della Strada (D.Lgs. n. 285/1992), limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province. Il predetto canone risulta peraltro comprensivo di qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi. (cfr art.1 co. 816 L. n. 160/2019). Attraverso tale operazione di accorpamento, il legislatore ha inteso superare la frammentazione del quadro impositivo previgente, dando vita a uno strumento unitario, coerente e maggiormente funzionale alle esigenze di gestione amministrativa e di programmazione finanziaria degli enti territoriali.

La disciplina dettata dalla legge n. 160 del 2019 è stata peraltro approvata in un contesto temporale immediatamente antecedente all’insorgere della grave emergenza economico-sanitaria determinata dalla diffusione della pandemia da Covid-19. Tale circostanza ha inciso in maniera significativa sulla concreta applicazione del nuovo canone. In effetti, il susseguirsi di interventi normativi di natura emergenziale ha determinato un differimento sostanziale dell’entrata a regime del canone, attraverso la previsione di deroghe, esenzioni e sospensioni volte ad attenuare l’impatto economico sulle attività produttive e sugli operatori economici maggiormente colpiti dalla crisi (cfr. art. 9 ter D.L. n. 137/2020, convertito dalla legge n. 176 del 2020; art. 1, commi 451, 706 e 707, della L. 234 del 2021; art. 65, comma 6, D.L. n. 73 del 2021, convertito dalla legge n. 106 del 2021; art. 1, comma 427, della L. n. 213/2023). Con il progressivo venir meno di tali disposizioni derogatorie, comuni, province e città metropolitane sono state quindi chiamate a dare piena e concreta attuazione alla disciplina del canone unico, attraverso l’adozione di appositi regolamenti e atti di indirizzo.

Di particolare rilievo, ai fini che qui interessano, risulta la previsione di cui all'art.1 comma 817 della normativa in questione. Tale disposizione, nel solco del principio di autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali, sancito dall'art. 119, primo e secondo comma, della Costituzione, ha stabilito che gli enti locali disciplinino il canone "*in modo da assicurare un gettito pari a quello conseguito dai canoni e dai tributi che sono sostituiti dal canone*", fatta comunque salva la possibilità di variazione del gettito mediante la modifica delle tariffe secondo criteri di ragionevolezza e di gradualità.

La previsione individua pertanto un vincolo finanziario generale, che delimita l'ambito di esercizio dell'autonomia regolamentare degli enti locali, perseguendo una duplice finalità: da un lato garantire la tenuta degli equilibri di bilancio, evitando che l'introduzione del nuovo canone possa determinare effetti distorsivi o riduttivi sulle entrate complessive; dall'altro, preservare un adeguato spazio di discrezionalità in capo agli enti, consentendo loro di intervenire su tariffe, riduzioni ed esenzioni, come confermato dai successivi commi 821, 832 e 834. In tale prospettiva, il principio di invarianza del gettito assume una funzione essenziale che non si traduce in una compressione dell'autonomia regolamentare, bensì in uno strumento di garanzia della sostenibilità finanziaria dell'azione amministrativa, preservando al contempo la possibilità di adattare il prelievo alle specificità del contesto territoriale.

Il legislatore ha ritenuto invece di riservare alla fonte primaria la definizione del presupposto del canone, individuato dal comma 819 nelle fattispecie di occupazione del suolo pubblico e di diffusione di messaggi pubblicitari. Tale scelta risponde all'esigenza di assicurare un livello minimo e uniforme di disciplina sul territorio nazionale, sottraendo alla fonte regolamentare la possibilità di incidere sull'an o sull'estensione del presupposto impositivo. Del resto, la disciplina contenuta nel successivo comma 820, che esclude la cumulabilità del canone relativo alla pubblicità con quello dovuto per l'occupazione del suolo, conferma l'intento del legislatore di evitare duplicazioni impositive e di preservare la coerenza interna del sistema.

Quanto all'autonomia regolamentare il comma 821, nel completare e sistematizzare la disciplina, ha rimesso ad un apposito regolamento, di competenza consiliare e da adottarsi ai sensi dell'art. 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, la definizione puntuale dei profili applicativi del canone unico patrimoniale. In tale ambito, il legislatore ha attribuito rilievo centrale alla potestà regolamentare degli enti, prevedendo espressamente, alla lettera f), la possibilità di introdurre ulteriori ipotesi di esenzione o di riduzione del canone rispetto a quelle direttamente previste dalla legge (cfr. art. 1 commi 833 e 834 L. 160/2019).

Tale facoltà non può tuttavia tradursi in una generalizzata compressione delle entrate. Al contrario, essa andrebbe letta in chiave sistematica, quale strumento di adattamento del prelievo alle esigenze locali, da esercitarsi senza compromettere gli equilibri di bilancio. In tale prospettiva, l'adozione di misure agevolative presuppone una valutazione preventiva degli effetti finanziari, nonché l'individuazione delle modalità attraverso le quali le minori entrate possano essere compensate. L'esercizio della discrezionalità regolamentare dovrebbe pertanto leggersi alla luce dei principi generali dell'ordinamento, e in particolare dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e buon andamento di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione. Le differenziazioni introdotte non integrano infatti, di per sé, una disparità di trattamento illegittima, purché risultino giustificate da un criterio oggettivo e funzionale al perseguimento di interessi pubblici meritevoli di tutela.

Del resto l'esatta perimetrazione della facoltà di cui all'art.1 comma 821, lett. f), è stata oggetto di interventi interpretativi della stessa giurisprudenza contabile la quale non ha mancato di chiarire come *"i comuni "nell'esercizio dell'autonomia regolamentare attribuita dalla legge statale e nei limiti da quest'ultima stabiliti (tesi, in particolare, a garantire invarianza di gettito ed equilibri di bilancio), possono prevedere, in sede di disciplina del canone unico patrimoniale di cui all'art. 1, commi 816 e seguenti, della legge n. 160 del 2019, riduzioni o esenzioni, per specifici titolari di autorizzazioni o concessioni all'utilizzo del suolo pubblico, fermi restando l'interesse pubblico e gli altri principi generali che devono conformare le scelte discrezionali*". (cfr. in tal senso Sezione regionale di controllo Liguria delib. n. 162/2024/PAR e Sezione regionale di controllo Lombardia delib. n. 216/2024/PAR); e ancora, che l'introduzione di fattispecie agevolative si configura ammissibile "*nel rispetto della invarianza del gettito complessivo e degli equilibri di bilancio, il tutto previamente certificato dai competenti organi di controllo*" (cfr. Sezione regionale di controllo per il Lazio, delib. n. 11/2025/PAR)

In tale ottica, sebbene gli atti regolamentari siano sottratti all'obbligo di motivazione ex art. 3, comma 2, della legge n. 241 del 1990, appare pienamente coerente con una concezione sostanziale della buona amministrazione che la deliberazione di approvazione renda esplicite le esigenze di pubblico interesse sottese alle scelte agevolative adottate, specie ove esse incidano in modo significativo sull'assetto delle entrate, escludendo altresì che la mera opportunità politica possa costituire, da sola, fondamento sufficiente della scelta regolamentare.

Inoltre, in assenza di un limite temporale fissato dalla legge, riduzioni ed esenzioni di durata indeterminata risulterebbero difficilmente conciliabili con quelle imprescindibili esigenze di programmazione finanziaria tese al mantenimento degli equilibri di bilancio. Da ciò deriva pertanto l'opportunità che tali misure siano assistite da una predeterminazione

temporale, eventualmente correlata al ciclo del bilancio di previsione e al Documento unico di programmazione (DUP), e, oltre a ciò, che l'ente possa svolgere un costante monitoraggio su di esse e, nel caso di gettito inferiore alle aspettative, possa prevedere l'adozione di misure correttive.

Alla luce del quadro normativo di riferimento, dei principi e degli indirizzi giurisprudenziali richiamati, l'esercizio della potestà regolamentare dovrebbe in definitiva essere indirizzata al raggiungimento di un equo contemperamento tra esigenze di discrezionalità amministrativa dell'ente e rispetto dei vincoli di finanza pubblica, in modo tale che qualsiasi fattispecie rimodulatoria degli assetti contabili si presenti inscindibilmente legata ad un interesse pubblico concreto, risulti compatibile con gli equilibri complessivi di bilancio, si inserisca nel quadro di un adeguato orizzonte temporale e venga assistita da idonei strumenti di monitoraggio.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per il Piemonte rende il parere nei termini sopra esposti.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria, al Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Piemonte e al Comune richiedente.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 23 aprile 2026.

Il Relatore

Dott. Massimiliano CARNIA

MASSIMILIANO
CARNIA
CORTE DEI
CONTI
23.04.2026
16:14:12
GMT+02:00

La Presidente

Dott.ssa Acheropita MONDERA

ACHEROPITA ROSARIA
MONDERA
CORTE DEI CONTI
24.04.2026 10:21:43
GMT+02:00

Depositata in Segreteria il **24 aprile 2026**

Il Funzionario Preposto

Margherita RAGONESE

MARGHERITA RAGONESE
CORTE DEI CONTI
24.04.2026 11:40:50
GMT+02:00