CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere (relatore)
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Iole Genua	Referendario

nella camera di consiglio del 5 novembre 2026 ha assunto la seguente

deliberazione

sulla richiesta di parere del Comune di ABBIATEGRASSO -MI

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

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

VISTO l'art. 7, comma 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*";

VISTO l'art. 2 della legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante "*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*";

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del Comune di Abbiategrasso (Mi) pervenuta tramite posta certificata il 23 ottobre 2026 (prot. Cdc n. 17.575);

VISTA l'ordinanza n. 371 del 23 ottobre 2026, con la quale il Presidente della Sezione ha assegnato l'esame della richiesta all'adunanza camerale del 4 novembre 2026, discussa, previo rinvio a verbale, in data odierna;

UDITO il relatore, Maura Carta.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del Comune di Abbiategrasso formula una richiesta di parere che la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti è chiamata a rendere nell'esercizio della funzione consultiva, oggi regolata sia dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003, che dall'art. 2 della recente legge n. 1/2026, il quale, tra le altre novità, precisa che "*è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi*" e, al comma 2, che "*i pareri di cui al comma 1 sono resi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla richiesta*".

La questione sottoposta all'esame del Collegio riguarda gli impianti di telefonia mobile installati su beni del patrimonio disponibile dell'Ente.

La nota sindacale evidenzia che:

- su beni immobili/terreni rientranti nella categoria del patrimonio disponibile dell'Ente sono installati impianti di telefonia mobile e reti di comunicazione elettronica gestiti con contratti di locazione in regime *jure privatorum;*
- l'art. 1, comma 831-bis, della Legge n. 160/2019 (introdotto dall'art. 40, comma 5-ter, del D.L. n. 77/2021) prevede la corresponsione di un onere forfettario di € 800,00 annui per impianto quale corrispettivo per l'uso di aree pubbliche, norma che, in base alla precisazione contenuta nel comma 819 della stessa legge, sembra applicabile solo ai beni demaniali e a quelli del patrimonio indisponibile.

Sulla scorta di tali premesse è stato chiesto alla Sezione di chiarire:

1. se *gli impianti di comunicazione elettronica e telefonia mobile collocati su beni facenti parte del patrimonio disponibile del Comune debbano essere assoggettati unicamente al Canone Unico Patrimoniale (CUP) forfettario - 800 euro/anno per impianto - con conseguente nullità o inapplicabilità dei canoni di locazione privatistici liberamente pattuiti, con la necessità di definire l'esatta decorrenza temporale di applicazione della norma;*

2. se, in alternativa, l'Ente locale mantenga il potere/dovere di gestire tali beni jure privatorum, richiedendo il corrispettivo di locazione di mercato regolarmente contrattualizzato, in quanto estraneo al perimetro applicativo del Canone Unico Patrimoniale e del regime pubblicistico/concessorio.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Presupposti e contenuti della funzione consultiva.

Questa Sezione ha già ritenuto e ampiamente argomentato la scelta di attribuire - con lo specifico e dichiarato intento di avere un governo unitario e omogeneo della funzione consultiva - un'ampia e generale portata alla previsione del citato art. 2 della legge 1/2026, anche in considerazione della clausola di esclusione della responsabilità, del termine perentorio assegnato per rispondere ai quesiti, nonché degli effetti del silenzio della Corte (tutte prescrizioni connesse in via ordinaria con l'esercizio della funzione come riconosciuto dalla deliberazione n. 14/SSRRCO/QMIG/2026 le Sezioni Riunite della Corte dei conti) che, in via di fatto, potrebbero discendere in un eventuale giudizio di responsabilità da una denegata risposta per dichiarazione di inammissibilità oggettiva.

Per sintesi di trattazione si richiamano le diverse pronunce della Sezione (delibere nn. 75, 84, 102, 114,300 e da ultimo n. 338 del 2026/PAR) alla luce delle quali si procede ad esaminare la specifica richiesta, ulteriormente precisando che dallo stretto collegamento tra la soluzione prospettata e l'esonero di responsabilità deriva che l'oggetto dell'esame della "nuova" funzione consultiva non possa che essere una fattispecie tratta dal caso concreto da cui origina, poiché, altrimenti, in assenza di un "fatto", non si giustificherebbe neppure l'effetto sostanziale di una esimente specifica.

Fatte queste premesse si rammenta che, per costante giurisprudenza contabile, l'accesso alla funzione consultiva presuppone la verifica della ritualità dell'istanza sotto il duplice e concorrente profilo dell'ammissibilità soggettiva e oggettiva.

Nel caso in esame sotto tale profilo si rileva la sussistenza della legittimazione dell'Ente a proporre l'istanza e, per esso, del Sindaco *pro tempore* che ha firmato la richiesta quale suo rappresentante legale (art. 50, comma 2, TUEL).

Quanto al profilo oggettivo la questione rientra nella contabilità pubblica in quanto attinente alle norme e ai principi giuridici attinenti alla disciplina dei bilanci e dei relativi equilibri, all'acquisizione delle entrate, all'organizzazione finanziaria e contabile, alla disciplina del patrimonio, alla gestione delle spese, all'indebitamento, alla rendicontazione e ai relativi controlli e sono escluse nel caso in esame possibili ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'Ente, ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti, considerato, altresì, che la richiesta di parere non può riguardare pregressi comportamenti amministrativi, provvedimenti già adottati o soggetti al controllo preventivo di legittimità o, ancora, fatti all'esame della Procura erariale o di altri organi giudiziari.
I quesiti formulati dal Comune di Abbiategrasso, infatti, riguardano la corretta gestione contabile delle entrate derivanti da rapporti contrattuali, locatizi, concessori o convenzionali aventi ad oggetto l'utilizzo di beni appartenenti al patrimonio disponibile comunale per l'installazione di impianti e infrastrutture di comunicazione elettronica.
La giurisprudenza contabile, del resto, si è più volte occupata del canone unico patrimoniale ritenendo che le questioni interpretative, nel rispetto degli altri requisiti di ammissibilità, vadano ricomprese tra quelle di contabilità pubblica (cfr. le tante la recente delibera di questa Sezione n. 75/2026; SRC Piemonte n. 86/2024; SRC Puglia n. 93/2023).

2. Merito.

2.1. Breve inquadramento normativo e natura giuridica del canone unico patrimoniale previsto dalla legge n. 160/2019 s.m.i.

L'art. 1, commi da 816 a 836, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 ha introdotto il canone unico patrimoniale (cd. Canone unico patrimoniale o CUP) che ha sostituito e riunito in una sola forma di prelievo quattro prelievi tributari (TOSAP, ICP, DPA, CIMP), la prestazione patrimoniale costituita dalla COSAP, il canone di cui all' art. 27, commi 7 e 8, del codice della strada, nonché "*qualunque canone ricognitorio o concessorio previsto da norme di legge e dai regolamenti comunali e provinciali, fatti salvi quelli connessi a prestazioni di servizi*".

In particolare, per quel che qui interessa, il comma 819 dispone che il presupposto del nuovo canone è "*l'occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile degli enti e degli spazi soprastanti o sottostanti il suolo pubblico con esclusione dei balconi, verande, bow-windows e simili infissi di carattere stabile*", mentre il comma 831 bis, (richiamato nella richiesta di parere) disciplina il cd. "canone antenne" prevedendo che "*gli operatori che forniscono i servizi di pubblica utilità di reti e infrastrutture di comunicazione elettronica di cui al codice delle comunicazioni elettroniche, di cui al decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259, e che non rientrano nella previsione di cui al comma 831 sono soggetti a un canone pari a 800 euro per ogni impianto insistente sul territorio di ciascun ente. Il canone non è modificabile ai sensi del comma 817 e ad esso non è applicabile alcun altro tipo di onere finanziario, reale o contributo, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsiasi ragione o a qualsiasi titolo richiesto, ai sensi dell'articolo 93 del decreto legislativo n. 259 del 2003*".

Sulla natura giuridica del canone unico patrimoniale vi sono stati diversi orientamenti giurisprudenziali recentemente composti dalla Cassazione (in sede di rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c.) secondo la quale il canone "*è unitario e il prelievo presenta i caratteri tipici dei tributi: la doverosità dell'imposizione; l'assenza di un rapporto sinallagmatico tra la decurtazione e la prestazione; la destinazione delle risorse, connesse ad un presupposto economicamente rilevante per il soggetto passivo, alla contribuzione alle spese pubbliche. Ne deriva che il CUP, unitariamente considerato, ha sempre natura tributaria, con conseguente devoluzione delle relative controversie alla giurisdizione del giudice tributario*" (cfr. Sezioni Unite n. 12225, pubblicata il 1° maggio 2026).

Per effetto di tale decisione il decreto MEF 8 settembre 2026, recependo le modifiche approvate dalla Commissione Arconet, ha stabilito che negli schemi di bilancio degli enti locali, le entrate derivanti dal canone unico patrimoniale, finora allocate al Titolo terzo, relativo alle entrate extratributarie, viene ricondotto nel titolo primo tra le entrate tributarie.

2.2. Canone antenne e beni del patrimonio disponibile.

La richiamata sentenza delle Sezioni Unite ha chiarito la qualificazione giuridica del canone unico patrimoniale ma nulla ha disposto, perché estranea all'oggetto del

giudizio, sul perimetro di applicabilità del citato art. 1 comma 831-bis della legge n. 160/2019, riguardante gli impianti di comunicazione installati sugli immobili comunali.

Un'accurata ricostruzione degli indirizzi giurisprudenziali contenuta nella recente delibera della Campania n. 159/2026/PAR ha rilevato (concludendo analogamente alla Sezione di controllo per il Piemonte con la deliberazione n. 86/2024) il prevalente orientamento secondo il quale il canone unico patrimoniale non debba trovare applicazione per gli impianti installati su aree ricomprese nel patrimonio disponibile di cui i comuni possono disporre in modo analogo a quello di un proprietario privato, nel rispetto delle norme civilistiche e di contabilità pubblica (in tal senso T.A.R. Lombardia Milano, Sez. II, Sent. n. 232 del 30.1.2024, TAR per il Veneto, Sez. III, Sent. n. 1114 del 21.5.2024; Corte d'Appello Milano, Sez. III, Sent., 8.7.2024, n. 2024; Tribunale di Velletri 23.7.2022; Tribunale di Padova, Sez. II, n. 1649 del 27.7.2023; Corte d'Appello di Brescia, Sez. I, n. 7.9.2025, n. 509; Consiglio di Stato, sez. VI, del 27.5.2026 n. 4273 e del 29.5.2026 n. 4325 seppur riferita a vicende particolari).

Giova, quindi, evidenziare che con riguardo all'art. 93 del d.lgs. 259/2003, che ha stabilito la regola secondo cui gli enti pubblici non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge, diversi giudici di merito hanno affermato che la disciplina vincolistica non è applicabile per i beni facenti parte del patrimonio disponibile.

Secondo detto orientamento, infatti, sia l'art. 93 cit. che le norme di interpretazione autentica intervenute (art. 12, comma 3, d.lgs. n. 33/2016 e art. 8-bis d.l. n. 135/2018) non precludono agli enti di determinare liberamente canoni di locazione per i beni disponibili, dove prevale l'autonomia negoziale. Pertanto, l'art. 1, comma 831-bis, della legge 160/2019 (che, a differenza del comma 831, determina un canone fisso di 800 euro per l'impianto di antenne) si applica ai soli beni demaniali o del patrimonio indisponibile, rispetto ai quali non ha modificato i presupposti applicativi del CUP, con la specifica pretoria che essi non hanno efficacia retroattiva per la determinazione dei canoni ante 2021 (sul punto questa Sezione n. 75/2026/PAR).

Del resto, la peculiare natura del patrimonio disponibile difficilmente giustificherebbe l'applicazione di tributi o altre prestazioni patrimoniali imposte dalla legge (art. 23 Cost.) in quanto non sussiste un vincolo di legge all'uso pubblico di tale tipologia di beni, sussistendo, all'opposto, in capo all'ente locale proprietario l'obbligo di un loro sfruttamento in base al potenziale di reddito che ne può derivare.

È stato, inoltre, affermato che la fornitura di reti e servizi di comunicazione elettronica, pur essendo per espressa previsione normativa *di preminente interesse generale* (art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 259/2003), non è assimilabile ad un pubblico servizio ai fini dell'art. 826 c.c., in quanto esercitata da gestori privati e assoggettata al pagamento di tariffe di libero mercato sottratte al controllo pubblico (cfr. Corte d' Appello di Milano citate).

Da segnalare comunque per la tesi restrittiva, oltre ad alcune sentenze di merito (Tribunale di Lodi, n. 877 del 26.9.2023; TAR Veneto, Sez. III, n. 918 del 7.5.2024), un recente arresto della Corte di cassazione (Sez. III civile, n. 5504 dell'11.3.2026) che, pur non soffermandosi sull'ambito di applicazione del comma 831-bis della legge n. 160/2019, sembrerebbe aderire alla tesi sull'assoggettabilità del CUP anche agli impianti di telefonia installati su terreni ricompresi nel patrimonio disponibile degli enti locali, osservando che la nuova formulazione dell'art. 93 CEE come integrata dall'art. 8-bis del d.l. n. 135/2018, avrebbe escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contributo "*comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto*" e, quindi, anche a titolo negoziale, sostituendo il precedente divieto per i comuni di imporre, per l'installazione delle reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni non previsti dalla legge

In pratica, il passaggio dagli oneri "imposti" a quelli "richiesti" amplierebbe radicalmente l'ambito applicativo del divieto.

3. La risposta ai quesiti.

Il quadro normativo e giurisprudenziale sopra richiamato consente di rispondere ai quesiti formulati dal Comune di Abbiategrasso nel rispetto dei principi della contabilità pubblica volti alla tutela dei bilanci degli enti locali.

Va, quindi, in primo luogo ricordato che il patrimonio disponibile include beni che non sono funzionali alle attività caratteristiche ma che assolvono, in modo indiretto ed eventuale, ad una funzione di utilità economica (redditività) per l'ente locale (in tal senso da ultimo questa Sezione n. 303/2026/PAR).

In secondo luogo, va rimarcato come manchi una espressa disposizione di legge applicabile ai beni del patrimonio disponibile, ma anche un indirizzo giurisprudenziale univoco e/o prevalente, che espressamente preveda che gli impianti di comunicazione elettronica e telefonia mobile collocati su beni facenti parte del patrimonio disponibile debbano essere assoggettati al Canone Unico Patrimoniale (CUP) forfettario - 800 euro/anno per impianto ed anche in presenza di rapporti privatistici di locazione liberamente pattuiti e financo antecedenti all'entrata in vigore del comma 831-bis della legge 160/2019.

La mancanza di un dato normativo esplicito risulta ancor più stridente rispetto alla paventata sottoposizione a CUP anche per l'occupazione di aree del patrimonio disponibile, se si considera che il canone calmierato ad un massimo di 800 euro è previsto dal comma 831-bis solo per le infrastrutture di comunicazione elettronica, essendo sottoposto a tariffazione, comunque sempre superiore ad 800 euro, per tutti gli altri servizi di pubblica utilità previsti dal comma 831 sulle aree del patrimonio demaniale ed indisponibile.

In pratica, si tratterebbe di applicare alle aree del patrimonio disponibile una norma derogatoria della disciplina specifica dedicata a quelle del patrimonio demaniale ed indisponibile.

Unica condizione possibile per considerare estensibile alle aree del patrimonio disponibile il canone imposto sarebbe, invece, interpretare in senso omnicomprensivo le "*occupazioni permanenti del territorio comunale*" di cui ai richiamati commi 831 e 831-bis, in contrapposizione con il riferimento circoscritto all'"*occupazione, anche abusiva, delle aree appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile*" di cui al comma 819.

Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene che l'Ente locale istante mantenga il potere/dovere di gestire tali beni *jure privatorum* potendo richiedere e concordare un corrispettivo di locazione di mercato.

Va da sé che il Comune, anche con riguardo agli oneri scaturenti da un potenziale contenzioso con i privati, dovrà dare motivatamente conto delle implicazioni connesse a qualsivoglia scelta, alla luce dei principi di proporzionalità, adeguatezza e buon andamento e della migliore tutela dell'interesse della comunità amministrata e del proprio patrimonio.

Ai fini che qui interessano si segnala che l'art. 2, comma 1, terzo periodo, della legge 7 gennaio 2026, n. 1 dispone che «*è esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti adottati in conformità ai pareri resi*». Come già precisato da questa Sezione, l'applicazione dell'esimente è rigorosamente subordinata alla corrispondenza in maniera precisa e puntuale della realtà fattuale, anche nei suoi sviluppi successivi al parere, alla fattispecie normativa astratta sulla base della quale il parere viene rilasciato. Essa opera, dunque, nei rigorosi termini del principio di diritto enunciato e in relazione all'attività amministrativa successiva che vi sia aderente.

Si aggiunga, infine, che l'art. 1 comma 1 della L. 20/1994 come modificato dall'art. 1, comma 1.1. della legge n. 1/2026 ha chiarito che "*non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*".

PQM

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia con riferimento all'istanza formulata dal Sindaco di Abbiategrasso esprime il seguente parere:

- *in mancanza di una disposizione di legge applicabile espressamente applicabile ai beni del patrimonio disponibili ovvero di un indirizzo giurisprudenziale univoco, gli impianti di comunicazione elettronica e telefonia mobile collocati su beni facenti parte del patrimonio disponibile non devono essere assoggettati al Canone Unico Patrimoniale (CUP) forfettario - 800 euro/anno per impianto, in special modo in presenza di canoni di locazione privatistici liberamente pattuiti ovvero antecedenti l'entrata in vigore del comma 831 bis L. 160/2019;*
- *l'Ente locale mantiene il potere/dovere di gestire tali beni jure privatorum, richiedendo il corrispettivo di locazione di mercato regolarmente contrattualizzato, in quanto estraneo al perimetro applicativo del Canone Unico Patrimoniale e del regime pubblicistico/concessorio;*

- *il Comune nel definire le soluzioni da adottare nel caso concreto dovrà dare motivatamente conto, anche con riguardo agli oneri scaturenti da un potenziale contenzioso con i privati, delle implicazioni connesse a tale decisione, alla luce dei principi di proporzionalità, adeguatezza e buon andamento e della migliore tutela dell'interesse della comunità amministrata e del proprio patrimonio*.

L'applicazione dell'esimente della responsabilità ex art. 2 della legge n. 1/2026 è rigorosamente subordinata alla puntuale corrispondenza della fattispecie sulla base della quale il parere viene rilasciato ed alla conformità al medesimo dell'eventuale successiva azione dell'Ente istante.

Copia della presente deliberazione sia trasmessa al Comune interessato, a cura della Segreteria.

Così deliberato in Milano, nella camera di consiglio del 5 novembre 2026.

il Relatore — il Presidente

(Maura Carta) — (Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

11 novembre 2026

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)