



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del giorno 22 luglio 2026

composta dai magistrati:

Dott.	Nicola CARLONE	- Presidente f.f.
Dott.	Fabio CAMPOFILONI	- Primo Referendario
Dott.	Antonio MARSICO	- Primo Referendario
Dott.	Marco MAZZOCCO	- Referendario (<i>relatore</i>)

Richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003

Comune di Pesaro (PU)

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

Visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *"Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti"*;

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 di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*;

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"*;

Vista la richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, formulata dal Comune di Pesaro con nota prot. n. 74392 dell'08.06.2026, inizialmente trasmessa direttamente a questa Sezione regionale di controllo (prot. n. 1577 dell'08.06.2026)

e successivamente inoltrata, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali della Regione Marche, con acquisizione al protocollo della Sezione n. 1604 in data 10.06.2026;

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il relatore, Referendario, Dott. Marco Mazzocco.

QUESITO

1. Il Comune di Pesaro ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo un'istanza di parere, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 131/2003, dal seguente tenore letterale: *"L'Amministrazione Comunale, nell'ambito delle proprie funzioni di amministrazione e gestione del patrimonio pubblico, si trova a dover definire il corrispettivo da porre a carico del soggetto privato proprietario di un impianto agrivoltaico per la costituzione di una servitù di elettrodotto finalizzata al collegamento dell'impianto medesimo alla rete elettrica pubblica mediante cavidotto interrato insistente su terreni appartenenti al demanio comunale.*

La fattispecie riguarda un elettrodotto privato costituito da cavidotto interrato, con previsione di fasce di rispetto e di inedificabilità della larghezza di metri 2 per lato rispetto all'asse del cavidotto, insistente su aree aventi natura giuridica demaniale.

In materia, si richiama l'art. 17 della legge regionale Marche 6 giugno 1988, n. 19, come modificato dall'art. 4 della legge regionale Marche 21 aprile 1990, n. 24, il quale individua i criteri per la determinazione delle indennità conseguenti all'imposizione della servitù di elettrodotto.

Si richiama altresì l'art. 18 della medesima legge regionale n. 19/1988, ai sensi del quale, per le servitù costituite sui beni del demanio e del patrimonio indisponibile della Regione, delle province e dei comuni, la corresponsione dell'indennità di servitù è sostituita dal pagamento di un canone o delle tasse previste dalle vigenti norme sull'occupazione di spazi ed aree pubbliche.

Tanto premesso, questa Amministrazione Comunale intende procedere alla costituzione della servitù con la ditta proprietaria dell'impianto agrivoltaico, previa determinazione dell'importo del corrispettivo dovuto per l'attraversamento dei terreni demaniali comunali.

Pertanto, si chiede a codesta Sezione regionale di controllo di esprimere il proprio autorevole avviso in ordine ai seguenti quesiti:

a) se, nel caso di costituzione di servitù di elettrodotto privato su terreni appartenenti al demanio comunale, trovi applicazione esclusivamente il regime previsto dall'articolo 18 della legge regionale Marche n. 19/1988, con conseguente determinazione di un canone patrimoniale correlato

all'occupazione del bene pubblico, ovvero se possano trovare applicazione, in tutto o in parte, i criteri indennitari previsti dall'articolo 17 della medesima legge regionale;

b) quale sia il corretto criterio di valorizzazione economica della superficie interessata dal cavidotto interrato;

c) se le fasce di inedificabilità e di rispetto imposte lungo il tracciato dell'elettrodotto, pur non costituendo area materialmente occupata dall'infrastruttura, debbano essere considerate ai fini della determinazione del corrispettivo dovuto al Comune e, in caso affermativo, secondo quali criteri estimativi e contabili.

La presente richiesta è formulata al fine di assicurare una corretta applicazione della normativa vigente e una gestione del patrimonio comunale conforme ai principi di legalità, economicità, efficienza e tutela degli interessi finanziari dell'ente”.

1.2. Nel formulare il quesito, l'Ente non ha prospettato una propria tesi interpretativa, limitandosi a richiedere l'avviso della Sezione in ordine all'individuazione del regime giuridico applicabile alla costituzione di una servitù di elettrodotto su beni appartenenti al demanio comunale e ai criteri da utilizzare per la determinazione del relativo corrispettivo.

1.3. Ciò posto, va sin d'ora rilevato come, per le ragioni di seguito esposte, emergono, in relazione ai quesiti formulati dall'Ente, diversi e concorrenti profili che non consentono di ravvisare positivamente i requisiti di ammissibilità soggettiva ed oggettiva propri della funzione consultiva intestata a questa Corte dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

AMMISSIBILITÀ SOGGETTIVA

2. Sotto il profilo soggettivo, occorre ricordare che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, l'ammissibilità delle richieste di parere formulate ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 richiede la contestuale sussistenza della legittimazione soggettiva dell'ente richiedente (c.d. legittimazione soggettiva esterna) e della legittimazione del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente (c.d. legittimazione soggettiva interna).

Nel caso di specie, il primo requisito deve ritenersi sussistente, provenendo l'istanza da un Comune, ente territoriale espressamente contemplato dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003.

Si rilevano, tuttavia, profili di criticità con riguardo alla c.d. legittimazione soggettiva interna. Dalla documentazione trasmessa emerge infatti che l'istanza è stata sottoscritta dal Dirigente del Servizio e non dal Sindaco, al quale solo l'ordinamento attribuisce la

rappresentanza legale dell'ente ai sensi dell'art. 50, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Sul punto va ricordato che, secondo un indirizzo consolidato della giurisprudenza contabile, la legittimazione a richiedere i pareri intestati alla Corte dei conti compete esclusivamente all'organo rappresentativo dell'ente territoriale, non potendo tale funzione essere esercitata da organi burocratici o gestionali, ancorché competenti nella materia oggetto del quesito.

Ferma la rilevanza delle considerazioni che precedono, occorre procedere all'esame del profilo dell'ammissibilità oggettiva, il cui esito appare assorbente rispetto alle questioni, appena trattate, concernenti la legittimazione soggettiva.

AMMISSIBILITÀ OGGETTIVA

3. Sotto il profilo oggettivo, va ricordato che – secondo un indirizzo ormai consolidato (cfr. Sezione Autonomie, del. n. 5/2006/QMIG; n. 17/2020/QMIG; n. 24/2019/QMIG) - risulta necessaria la compresenza dei tre seguenti requisiti:

I) inerenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, da intendersi come limitata *“alle normative e ai relativi atti applicativi che disciplinano in generale l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione della spesa, l'indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli»;*

II) generalità e astrattezza del quesito, non potendo quest'ultimo concernere fatti gestionali specifici ovvero provvedimenti adottati o in corso di adozione, onde evitare una compartecipazione della Corte all'attività di amministrazione attiva sulla quale la stessa è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale;

III) difetto di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o da altre magistrature, nonché con altre funzioni di controllo o consultive intestate dalla legge ad altri soggetti pubblici.

La richiesta di parere, così come formulata, attiene all'individuazione del regime giuridico applicabile alla costituzione di una servitù di elettrodotto privato insistente su terreni appartenenti al demanio comunale, nonché alla determinazione del relativo corrispettivo economico. In particolare, l'Ente chiede di chiarire se in tal caso debba trovare applicazione la disciplina di cui all'art. 18 della legge regionale Marche n. 19/1988, ovvero se possano

concorrere, in tutto o in parte, i criteri indennitari previsti dal precedente art. 17; domanda, inoltre, quali siano i corretti criteri di valorizzazione economica dell'area interessata dal cavidotto e delle correlate fasce di rispetto e di inedificabilità.

Il quesito investe, pertanto, essenzialmente l'interpretazione della disciplina sostanziale concernente le servitù di elettrodotto, la gestione dei beni demaniali e i rapporti patrimoniali intercorrenti tra amministrazione e soggetti privati, con particolare riguardo alla determinazione del corrispettivo dovuto per l'utilizzazione di beni appartenenti al demanio comunale.

3.1 Sotto tale profilo, deve anzitutto rilevarsi come la questione prospettata non appaia riconducibile, in via diretta e immediata, alla materia della contabilità pubblica, come delineata dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003 e dalla consolidata giurisprudenza contabile. Quest'ultima, infatti, circoscrive l'ambito oggettivo della funzione consultiva alle problematiche inerenti alla gestione finanziaria dell'ente, agli equilibri di bilancio, all'acquisizione delle entrate, alla gestione delle spese e, più in generale, all'interpretazione di disposizioni legislative recanti vincoli e limiti di coordinamento della finanza pubblica.

Nel caso di specie, a ben vedere, il quesito non verte su alcuno di tali ambiti, essendo incentrato, piuttosto, sull'individuazione della disciplina giuridica applicabile ad una specifica fattispecie patrimoniale, sulla qualificazione del rapporto intercorrente tra ente proprietario e soggetto privato beneficiario di una servitù inerente a beni demaniali, nonché sulla determinazione dei criteri estimativi da utilizzare ai fini della quantificazione del corrispettivo dovuto; profili, questi, che esulano dall'ambito della funzione consultiva intestata alla Corte dei conti.

Né assume rilievo, in senso contrario, la circostanza che dalla soluzione del quesito possano derivare effetti economici favorevoli o sfavorevoli per il bilancio comunale. Infatti, secondo il consolidato orientamento della Corte dei conti - come progressivamente definito dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (cfr. *ex multis*; deliberazione n. 5/AUT/2006, n. 17/SEZAUT/2020/QMIG, n. 9/SEZAUT/2022/QMIG) - la mera presenza, in una data fattispecie, di riflessi finanziari non è sufficiente a radicare la competenza consultiva della magistratura contabile, posto che qualsiasi attività amministrativa comporta, direttamente o indirettamente, conseguenze economiche per l'ente. In merito, la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 9/SEZAUT/2022/QMIG, ha ribadito che *“la linea di confine della funzione consultiva intestata alla magistratura contabile si colloca tra norme che pongono limiti e*

divieti strumentali al raggiungimento di specifici obiettivi di contenimento della spesa e norme che hanno meri riflessi di natura finanziaria, le prime rientrando in una nozione dinamica di contabilità pubblica, le seconde esorbitando dal suo ambito”.

Detto altrimenti, la riconducibilità di una questione alla materia della contabilità pubblica richiede che il profilo finanziario e gius-contabile costituisca l’oggetto principale e immediato del quesito, e non un effetto meramente derivato della disciplina sostanziale da interpretare. Nel caso in esame, al contrario il profilo economico-finanziario rappresenta la mera conseguenza della preventiva soluzione di questioni giuridiche di altra natura (afferenti al diritto civile e a quello amministrativo) concernenti un rapporto tra amministrazione e privato avente ad oggetto una servitù su beni demaniali, l’ambito applicativo degli artt. 17 e 18 della legge regionale Marche n. 19/1988 e i criteri estimativi applicabili alla fattispecie concreta. Il che porta a ribadire come i quesiti posti attengano a norme che esulano dall’ambito della “contabilità pubblica” come definito dalla sopra richiamata giurisprudenza contabile.

3.2 Ulteriore profilo ostativo all’ammissibilità della richiesta attiene al difetto del requisito della generalità e astrattezza del quesito, costantemente richiesto dalla giurisprudenza contabile quale presupposto per il valido esercizio della funzione consultiva. Come più volte affermato dalla Corte dei conti, infatti, i pareri resi ai sensi dell’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 devono riguardare questioni interpretative formulate in termini generali ed astratti, senza tradursi nella richiesta di una valutazione concernente una specifica vicenda amministrativa o nella ricerca di una soluzione applicativa riferita ad un caso concreto e puntualmente individuato.

Nel caso di specie, i quesiti sottoposti alla Corte, a ben vedere, non mirano all’interpretazione di una disposizione normativa in termini generali ed astratti, ma sono, al contrario, orientati all’individuazione della disciplina applicabile ad una vicenda amministrativa già definita nei suoi elementi essenziali e rispetto alla quale l’Ente è chiamato ad assumere concrete determinazioni gestionali.

Anche sotto tale profilo, pertanto, la richiesta non appare coerente con i presupposti oggettivi richiesti dall’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 per l’attivazione della funzione consultiva della Corte dei conti, dalla quale, come già ricordato, esula qualsivoglia profilo di cogestione dell’attività di amministrazione attiva.

3.3 Sotto un ultimo e concorrente profilo, deve evidenziarsi che l'esame del quesito nei termini prospettati comporterebbe il rischio di una indebita interferenza della funzione consultiva della Corte dei conti con ambiti riservati ad altre giurisdizioni, segnatamente a quella ordinaria e a quella amministrativa.

Il principio di separazione delle funzioni e di equilibrio tra i diversi plessi giurisdizionali, quale desumibile anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr. sentenze n. 204/2004 e n. 77/2007), impone che ciascun giudice operi entro i limiti delle attribuzioni assegnate dall'ordinamento, evitando sovrapposizioni e indebite interferenze con le competenze riservate ad altri organi giurisdizionali.

In coerenza con tali principi, la giurisprudenza contabile ha costantemente affermato che la funzione consultiva non può tradursi in una forma di giurisdizione anticipata o sostitutiva, non potendo essere utilizzata per ottenere valutazioni concernenti rapporti giuridici sostanziali o fattispecie suscettibili di formare oggetto di contenzioso dinanzi ad altro plesso giurisdizionale ovvero di essere sottoposte al vaglio della Procura contabile; ciò *“al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari”* (cfr. in tale senso, *ex multis*, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/2019/QMIG).

Tale principio assume particolare rilievo nel caso di specie, atteso che la questione prospettata implica l'interpretazione della disciplina regionale concernente la costituzione di servitù di elettrodotto su beni appartenenti al demanio comunale, nonché l'individuazione del corretto regime giuridico ed economico applicabile al rapporto tra ente proprietario e soggetto privato beneficiario della servitù; profili, questi, astrattamente suscettibili di formare oggetto di cognizione da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria, con riguardo alla determinazione e alla quantificazione dei diritti patrimoniali derivanti dalla costituzione della servitù, nonché del giudice amministrativo, in relazione all'esercizio delle potestà amministrative concernenti la gestione e la valorizzazione del patrimonio pubblico. Ne deriva che un eventuale intervento consultivo della Corte dei conti sul merito della questione rischierebbe di risolversi in una indebita interferenza negli ambiti riservati ad altre giurisdizioni, in contrasto con i limiti oggettivi della funzione consultiva delineati

dall'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003 e, più in generale, con i principi dell'ordinamento che regolano il riparto delle attribuzioni tra i diversi plessi giurisdizionali.

3.4. Alla luce delle considerazioni che precedono, i quesiti posti dall'Ente devono dichiararsi inammissibili sotto il profilo soggettivo e oggettivo.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per le Marche - dichiara quesiti posti dal Comune di Pesaro inammissibili sul piano soggettivo ed oggettivo.

Manda alla Segreteria per la trasmissione della presente deliberazione al Sindaco del Comune di Pesaro e al Presidente del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 22 luglio 2026.

Il magistrato relatore

Marco Mazzocco

f.to digitalmente

Il Presidente f.f.

Nicola Carlone

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria in data 28 luglio 2026

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente