Repubblica italiana
La Corte dei conti
Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Paolo ONELLI	Consigliere (relatore)
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

DELIBERAZIONE
ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016
COMUNE DI PESCASSEROLI (AQ)

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo del 19 agosto 2016, n. 175 recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*";

visto il "*Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la deliberazione n. 7/2025/INPR, del 30 gennaio 2025, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2025;

vista la ripartizione tra i magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 16 settembre 2024, n. 10;

vista la richiesta di parere da inserire nel procedimento di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 inviata dal Comune di Pescasseroli (AQ) in data 18 aprile 2025, prot. n. 1288,

in merito "*alla conformità dell'adesione del Comune di Pescasseroli alla Comunità Energetica "NEWT.O.N. Soc. Coop.*";

visto il provvedimento giuntale n. 22 dell'11 aprile 2025, allegato alla richiesta di parere, avente ad oggetto "*atto di indirizzo per l'adesione alla Comunità Energetica Rinnovabile (CER), proposta dalla Soc. Coop. Newton (C.F./P.IVA 02181140670) di Notaresco – (TE)*";

visti gli ulteriori allegati, Statuto e Regolamento generale della NEWT.O.N. Soc. Coop;

vista l'ordinanza n. 18 del 22 maggio 2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Paolo ONELLI;

PREMESSO IN FATTO

Con nota del 18 aprile 2025, prot. n. 2990, acquisita al protocollo interno di questa Sezione al n. 1288, in pari data, il Sindaco del Comune di Pescasseroli (AQ), presentava, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, la "*richiesta di parere in merito alla conformità dell'adesione del Comune di Pescasseroli (AQ) alla Comunità Energetica NEWT.O.N. Soc. Coop.*".

Nello specifico, veniva richiesto a questa Sezione "*un parere sulla compatibilità della partecipazione del Comune di Pescasseroli alla suddetta cooperativa, ai sensi delle disposizioni contenute nel Testo Unico degli Enti Locali -D.Lgs. n. 267/2000- e delle normative in materia di società partecipate pubbliche, con specifico riferimento a: 1. La verifica della coerenza della partecipazione con gli obiettivi istituzionali del Comune; 2. La valutazione dei limiti imposti dalla normativa in materia di partecipazioni pubbliche, inclusi gli obblighi di trasparenza e controllo; 3. L'eventuale necessità di specifici adempimenti o autorizzazioni preventive; 4. La compatibilità della forma cooperativa della Comunità Energetica con le caratteristiche della partecipazione pubblica*".

A supporto della richiesta di parere, l'Ente allegava la documentazione di seguito elencata:

- Delibera di Giunta Comunale n. 22 dell'11 aprile 2025, in favore dell'adesione alla Newton, avente ad oggetto "*atto di indirizzo per l'adesione alla Comunità Energetica Rinnovabile (CER) proposta della Soc. Coop. Newton (C.F./ P.IVA 02181140670) di Notaresco (TE)*";
- Statuto della Newton Soc. Coop.;
- Regolamento generale della Newton Soc. Coop.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Premesso che l'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. del 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera *a*), nn. 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118, delinea una peculiare attività di controllo affidata alla Corte dei conti avente ad oggetto la costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'art. 17, o l'acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite (art. 5, comma 1) e si indirizza alla motivazione del provvedimento a tal fine adottato. I parametri di controllo dettati dalla norma prescrivono, per taluni profili, una verifica di conformità a legge, per altri una verifica di conformità in termini di sana gestione finanziaria. Il rispetto di detti indici deve essere principalmente rapportato all'onere motivazionale che incombe sull'Amministrazione, la quale intenda, appunto, costituire una nuova società o acquisire partecipazioni in una società già costituita. L'onere motivazionale non è assolto quando l'atto deliberativo contiene mere ripetizioni del dato legale o affermazioni apodittiche; al contrario, l'obbligo della motivazione può essere considerato compiuto anche qualora essa sia sintetica, purché capace di disvelare l'iter logico e procedimentale seguito (cfr. Sez. reg. contr. Lombardia n. 161/2022/PAR, Sez. reg. contr. Lombardia n. 47/2025/PASP).

L'art. 5, comma 3, richiede, nel dettaglio, alla Corte dei conti di verificare che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine ai seguenti aspetti:

a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 TUSP (comma 1);
b) ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (comma 1);
c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (comma 1);
d) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (comma 2);
e) sottoposizione dell'atto deliberativo dell'organo consiliare a forme di consultazione pubblica (comma2).

La *ratio* della funzione di controllo affidata alla Corte dei conti dall'art. 5, comma 3, del TUSP, così come recentemente modificato dalla legge n. 118 del 5 agosto 2022, consiste dunque nel sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa di costituzione di società e/o acquisizione di partecipazioni dirette o indirette da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato.

Il controllo previsto si pone, pertanto, nella fase precedente all'assunzione della qualifica di socio e, dunque, in un momento in cui è possibile ancora intervenire, correggendo eventualmente il progetto societario ovvero rinunciandovi del tutto. Considerato il principio di libertà delle forme, che ispira la legislazione europea e nazionale in materia di comunità energetiche, nonché l'assenza di disposizioni che impongano non soltanto l'ingresso del Comune in un organismo terzo ma anche l'utilizzo a tal fine della forma societaria, o che esonerino la pubblica amministrazione dall'onere motivazionale rafforzato di cui all'art. 5 TUSP, la decisione del Comune, **espressa attraverso un atto deliberativo del Consiglio comunale, deve essere supportata da un puntuale scrutinio in ordine alla stretta necessità del ricorso al modulo societario per il perseguimento delle finalità istituzionali, che evidenzi, altresì, le ragioni sottese alla scelta di siffatto strumento organizzativo**.

Proprio con riguardo alla scelta di taluni comuni di costituire comunità energetiche rinnovabili in forma societaria, la giurisprudenza ha sottolineato che l'esito delle valutazioni dell'ente pubblico in ordine alla stretta necessità dell'attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento della finalità perseguita dall'istituzione deve puntualmente confluire nella motivazione analitica richiesta dall'art. 5, comma 1, TUSP (cfr. Sez. reg. contr. Campania, n. 100 e n. 118/2024/PASP; Sez. reg. contr. Marche, n. 120/2024/PASP).

Posto che gli interventi del legislatore in materia di società partecipate da pubbliche amministrazioni, e da ultimo il d.lgs. n. 175 del 2016, mirano "*a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti*" (cfr. Corte cost., sentenza n. 86/2022), il controllo attribuito alla Corte dei conti sull'assolvimento dell'onere di motivazione della necessità, ragionevolezza e convenienza economica dell'utilizzo dello strumento societario da parte delle pubbliche amministrazioni si colloca nell'ottica di "*razionalizzazione e riduzione della spesa*

pubblica" che ispira il testo unico (art. 1, comma 2, TUSP). Pertanto, l'eventuale assunzione o mantenimento di partecipazioni pubbliche deve avvenire nella rigorosa osservanza del principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa. In tal senso, è chiaro che la scelta di assumere o mantenere partecipazioni presuppone, in capo all'ente pubblico, una prodromica valutazione di efficacia ed economicità, corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (artt. 81, 97 e 119 Cost.; legge 24 dicembre 2012, n. 243).
In tale contesto, particolare rilievo assume l'onere motivazionale analitico e documentale declinato dall'art. 5 TUSP che l'amministrazione pubblica è tenuta a rispettare, soprattutto in considerazione dei riflessi che la qualifica di socio da parte di soggetto pubblico può generare sulla finanza pubblica locale in una prospettiva di mantenimento dell'equilibrio di bilancio.

Tutto ciò alla luce del presupposto che la Commissione Europea, nel novembre del 2016, ha presentato un pacchetto noto come *Clean Energy Package,* un insieme di atti legislativi dell'Unione Europea volti a ridisegnare il profilo del mercato elettrico europeo. Tale pacchetto, contiene misure relative all'efficienza energetica, energie rinnovabili, assetto del mercato dell'energia elettrica, sicurezza dell'approvvigionamento elettrico e norme sulla governance per l'Unione dell'energia. Come indicato dalla Commissione stessa *"[i]l pacchetto comprende anche azioni volte ad accelerare l'innovazione dell'energia pulita e a favorire le ristrutturazioni edilizie in Europa. Contiene misure per incoraggiare gli investimenti pubblici e privati, per promuovere la competitività delle imprese UE e per ridurre l'impatto della transizione all'energia pulita sulla società"*. La Commissione sta inoltre analizzando *"in che modo l'UE può mantenere la sua leadership nelle tecnologie e nei servizi legati all'energia pulita per aiutare i paesi terzi a raggiungere gli obiettivi delle proprie politiche"*.

La disciplina euro unitaria delle comunità energetiche rinnovabili è contenuta nell'art. 22 della Direttiva UE n. 2018/2001 dell'11 dicembre 2018 in materia di promozione e uso dell'energia da fonti rinnovabili. Tale direttiva è stata attuata, nell'ordinamento interno, dal decreto legislativo dell' 8 novembre 2021, n. 199 (*Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti*

rinnovabili), il cui art. 31 (*Comunità energetiche rinnovabili*), al comma 1, prevede che "*i clienti finali, ivi inclusi i clienti domestici, hanno il diritto di organizzarsi in comunità energetiche rinnovabili, purché siano rispettati i seguenti requisiti: a) l'obiettivo principale della comunità è quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari; b) la comunità è un soggetto di diritto autonomo e l'esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente a persone fisiche, PMI, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica (di seguito: ISTAT) secondo quanto previsto all' articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione*".

Le comunità energetiche sono quindi costituite da vari soggetti che, in qualità di produttori e/o consumatori, possono unirsi, anche attraverso enti aggregatori, per produrre e condividere l'energia elettrica derivante da fonti rinnovabili ed esercitare in modo istituzionalizzato una serie di attività che spaziano dalla generazione, distribuzione, consumo, vendita e conservazione dell'energia rinnovabile, il cui obiettivo finale è quello di fornire benefici di tipo economico, sociale e ambientale alla comunità e all'area locale in cui la comunità opera.

In argomento, dalla documentazione disponibile in atti, la richiesta di parere risulta carente dei presupposti fattuali e giuridici che legittimano questa Sezione a pronunciarsi. Inoltre, sotto il profilo formale, emerge la mancata trasmissione della deliberazione di Consiglio Comunale relativa alla definitiva adesione alla Comunità Energetica rinnovabile (CER), proposta dalla Soc. Coop. Newt.o.n. di Notaresco (TE), con i relativi allegati.

L'esame istruttorio della documentazione trasmessa dal Comune di Pescasseroli (AQ) ha, infatti, fatto emergere il mancato assolvimento di tale onere che, come detto, consente la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi e il pronunciamento favorevole della Corte dei conti in ordine alla richiesta di parere entro il termine perentorio legislativamente previsto di 60 giorni (art. 5, comma 3).

Come in premessa, il Comune di Pescasseroli ha inviato a questa Sezione **la deliberazione di Giunta comunale** n. 22 dell'11 aprile 2025 avente ad oggetto il solo "***atto di indirizzo*** *per l'adesione alla Comunità Energetica Rinnovabile (CER) proposta dalla Soc. Coop. Newt.o.n. di Notaresco (TE)*". Sul punto, gli artt. 7 e 8 del TUSP prevedono espressamente che la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società, come anche le operazioni che comportino l'acquisto di partecipazioni in società già esistenti, siano adottate con "***deliberazione di consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali***". Ne consegue, pertanto, la preliminare non conformità soggettiva dell'atto deliberativo ai parametri fissati dal TUSP inerenti alle modalità di adozione dell'atto stesso.

Sotto il profilo sostanziale, emerge la mancanza di un *business plan* che esponga le previsioni economico-finanziarie correlate allo sviluppo del progetto di promozione dell'autoconsumo condiviso di energia da fonti rinnovabili sotteso alla creazione della società e che illustri il piano degli investimenti da realizzarsi, i costi di gestione, i ricavi potenzialmente generabili e distribuibili; di una relazione tecnica che illustri la convenienza economica dell'opzione organizzativa prescelta e l'impossibilità per il Comune di perseguire gli obiettivi mediante una gestione diretta; nonché la compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei trattati europei in materia di aiuti di Stato al fine di evidenziare l'assenza di alterazioni del principio comunitario di tutela della concorrenza e del mercato; infine, la sottoposizione dello schema deliberativo a forme di consultazione pubblica.

Ciò posto, è d'obbligo rilevare che la vigente disciplina prevede la trasmissione della delibera di costituzione e/o acquisizione di partecipazione, diretta o indiretta, alla preposta Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'art. 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, rubricato "*Poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sugli atti amministrativi che determinano distorsioni della concorrenza*", di cui l'Ente non ha fornito alcuna informazione.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

DICHIARA

il non luogo a provvedere, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, entro i termini legislativamente definiti in ordine al richiamato provvedimento del Comune di

Pescasseroli (AQ) avente ad oggetto "*richiesta di parere in merito alla conformità dell'adesione del Comune di Pescasseroli (AQ), alla Comunità Energetica Newt.o.n. Soc. Coop.*",

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa all'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

ORDINA

la pubblicazione della presente deliberazione sul sito internet dell'Amministrazione ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 28 maggio 2025.

PAOLO ONELLI
28.05.2025
13:05:59
GMT+02:00

L'Estensore

Paolo ONELLI

Il Presidente

Ugo MONTELLA

UGO
MONTELLA
CORTE DEI
CONTI
29.05.2025
10:42:13
GMT+02:00

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto

CARLA
LOMARCO
29.05.2025
10:00:52
UTC