CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere (relatore)
Marco Ferraro	Primo Referendario
Rita Gasparo	Primo Referendario
Francesco Liguori	Primo Referendario
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella camera di consiglio del 3 luglio 2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di ALBANO SANT' ALESSANDRO (BG)

sull'istanza di parere

ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175,

come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118

VISTA la nota del Comune di Albano Sant'Alessandro pervenuta a mezzo pec il 17 giugno 2025, prot. C.d.c. n. 12989 e prot. pareri n. 80/2025 con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale n. 11 del 31 maggio 2025 avente ad oggetto "*Costituzione "comunità energia rinnovabile Albano Sant'Alessandro - società cooperativa per azioni". Approvazione statuto e schema di atto costitutivo*";

VISTA la nota del magistrato istruttore, con la quale è stata chiesta la fissazione della camera di consiglio per la trattazione collegiale della

questione entro il termine di sessanta giorni previsto dall'articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

VISTA l'ordinanza n. 159 del 24 giugno 2025 con la quale il Presidente della Sezione ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

Udito il relatore, dott.ssa Maura Carta

FATTO

1. ***L'operazione societaria promossa dal Comune di Albano Sant' Alessandro.***

Il Consiglio Comunale di Albano Sant' Alessandro, comune bergamasco di 8.243 abitanti al 31 dicembre 2024, con delibera n. 11 del 31 maggio 2025 ha deliberato di costituire una "*comunità energia rinnovabile Albano Sant'Alessandro - società cooperativa per azioni*". *Approvazione statuto e schema di atto costitutivo*".

Il preambolo dell'atto richiama la deliberazione n. 17 del 27 aprile 2023 con la quale il Consiglio Comunale ha manifestato l'impegno di promuovere la costituzione di una comunità energetica rinnovabile (di seguito CER"), insieme ai soggetti che hanno manifestato il loro impegno ad aderirvi, esprimendosi positivamente sulla partecipazione alla manifestazione di interesse disposta da Regione Lombardia ai sensi della D.G.R. n. 6270/2022 e del Decreto n. 11097/2022. Il sito istituzionale dell'Ente richiama tale pregressa deliberazione, sprovvista del parere contabile, ma non rende disponibile il testo.

La delibera in esame precisa, altresì, che il Comune ha aderito al bando regionale presentando una proposta progettuale di comunità energetica rinnovabile. Con decreto n. 18074 del 16 novembre 2023, Regione Lombardia ha approvato l'elenco delle proposte progettuali ritenute meritevoli di accedere alla Fase 2 in adesione alla manifestazione d'interesse di cui alla D.G.R. n. 6270/2022 e al relativo decreto attuativo n. 11097 del 27 luglio 2022.

Attualmente la proposta inoltrata dal Comune di Albano S. Alessandro risulta aver superato la Fase 1.

Sulla scorta di tali premesse l'Ente ha deliberato "*…di autorizzare la costituzione di una Comunità Energetica Rinnovabile (CER) sul territorio del Comune di Albano S. Alessandro attraverso la costituzione di una Società Cooperativa a mutualità prevalente; …di approvare la bozza di statuto e la bozza di atto costitutivo la Comunità Energetica Rinnovabile (CER) sul territorio del Comune di Albano S. Alessandro sotto forma di Cooperativa a mutualità prevalente; …di dare mandato al Responsabile del Servizio Pianificazione e Gestione del Territorio di procedere con l'acquisizione, prima della sottoscrizione degli atti: - del prescritto parere da parte della Corte dei Conti ai*

sensi dell'art. 05 – commi 3 e 4 – del D.Lgs. 175/2016. - del prescritto parere del Revisore dei Conti ai sensi dell'art. 239 del D.Lgs. 199/2021; … di dare atto che gli Organi e/o gli Uffici competenti provvederanno ad adottare gli atti conseguenti e/o utili all'esecuzione della presente deliberazione, ivi incluse eventuali modifiche non sostanziali alla bozza di statuto e alla bozza di atto costitutivo della Comunità Energetica Rinnovabile (CER) qualora richieste dalle Autorità competenti".

L'Ente ha trasmesso la delibera n.11/2025, la bozza di atto costitutivo e la bozza di Statuto della Cooperativa e null'altro.

DIRITTO

2. ***L'art. 5 del TUSP e il controllo della Corte dei Conti.***

L'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 (di seguito anche "TUSP"), come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, prevede che le Amministrazioni trasmettano alla Corte dei conti, oltreché all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, le deliberazioni aventi ad oggetto la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta (per la compiuta analisi di tale funzione si rimanda a Corte dei Conti, n. 16/SSRRCO/2022/QMIG e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022; Sezione Lombardia n. 161 e n. 194 del 2022 e, tra le più recenti n. 134/2025/PASP).

I parametri del controllo affidato alla Corte dei Conti, elencati dal legislatore, consistono nella verifica della conformità dell'atto deliberativo a quanto disposto dagli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 TUSP, con particolare riguardo:

- alla riconduzione della partecipazione ad una fra le tipologie previste;
- alla compatibilità con le finalità istituzionali dell'ente;
- alla convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
- al rispetto ai principi di efficienza, efficacia ed economicità;
- all'osservanza della normativa euro-unitaria in materia di aiuti di Stato.

Il rispetto di detti parametri deve essere rapportato all'onere motivazionale che incombe sull'Amministrazione che intende costituire una nuova società o acquisire partecipazioni in una società già costituita.

Siffatto onere motivazionale non è assolto quando l'atto deliberativo contenga mere ripetizioni del dato legale o affermazioni apodittiche mentre l'obbligo della motivazione può essere considerato compiuto anche qualora essa sia sintetica, purché capace di disvelare l'iter logico e procedimentale attraverso il quale si è proceduto all'inquadramento della fattispecie nell'ipotesi astratta considerata dalla legge (cfr. le richiamate SRC Lombardia n. 161/2022/PAR e n. 6/2025/PASP).

Così sinteticamente richiamato il quadro normativo di riferimento si procede all'esame della delibera consiliare n.11/2025 trasmessa dal Comune di Albano Sant' Alessandro.

a) *Verifica del vincolo tipologico (artt. 3, 5 e 7 TUSP).*

L'art. 3 del TUSP stabilisce che le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. Il successivo art. 5, c. 3, TUSP individua le tipologie di atti che devono essere trasmessi alla Corte dei conti: deve trattarsi di atti deliberativi per la "costituzione di una società a partecipazione pubblica" e per l'"acquisto di partecipazioni, anche indirette" da parte di Amministrazioni pubbliche.

La delibera in esame, preordinata alla costituzione di una società cooperativa per azioni, è conforme al dettato normativo.

b) *Verifica dei requisiti previsti dall'art. 5, commi 1 e 2 TUSP, alla luce dei principi enunciati dalle Sezioni Riunite nn. 16 e 19 del 2022.*

Il Collegio deve verificare la compatibilità della delibera con le finalità istituzionali dell'ente oltre alla convenienza economica e alla sostenibilità finanziaria.

Preliminarmente va osservato che la partecipazione dei cittadini, degli operatori economici privati e delle autorità locali a progetti nell'ambito delle energie rinnovabili attraverso le comunità energetiche rinnovabili (di seguito anche "CER") può comportare un valore aggiunto in termini di diffusione di tali fonti di produzione, di possibilità di scelta per i consumatori, nonché di una maggiore partecipazione dei cittadini alla transizione energetica.

La tematica delle comunità energetiche rinnovabili è stata oggetto di plurimi interventi normativi e, tra questi, l'art. 42 – bis del decreto-legge n. 162/2019 conv. in L. n. 8/2020, richiamato nel preambolo della delibera in esame, di parziale attuazione della Direttiva UE 2018/2001.

L'altra principale disposizione di riferimento, attuativa della Direttiva UE 2018/2001 è l' art. 31 del D.lgs. 199/2021, nel testo modificato dalla L. 60 del 24 aprile 2025, che ha codificato il principio secondo cui 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.
La Legge regionale Lombardia n. 2 del 23 febbraio 2022 ha dettato norme per la promozione e lo sviluppo di un sistema di Comunità energetiche rinnovabili in Lombardia (CERL), prefigurando un programma di assistenza tecnica e strumenti di sostegno economico e finanziario per la progettazione e l'istituzione delle CER ed eventuali forme di finanziamento degli impianti di produzione di energia da fonte rinnovabile.
A fronte di una normazione improntata al massimo incentivo alla diffusione della CER, è consolidato l'orientamento secondo cui per la loro costituzione permangono comunque i limiti, sostanziali e procedurali, gravanti sugli enti pubblici ex D.lgs. 175/2016 per la costituzione degli organismi societari (cfr. SRC Trentino-Alto Adige n. 58/2025/PASP e SRC Lombardia n. 135/2025/PASP).
Le finalità meritorie cui le CER sono volte non possono tuttavia ritenersi da sole idonee a suffragare le ragioni relative alla costituzione da parte di un Comune di una società cooperativa costituita a tal fine e nessuna norma esonera l'Amministrazione dall'onere motivazionale rafforzato richiesto dall'art. 5, c. 1, TUSP.
Procedendo all'esame della delibera n. 11/2025 va subito osservato che le motivazioni sottese alla scelta comunale risultano del tutto insufficienti.
Le uniche, sommarie, motivazioni rintracciabili nell'atto riguardano i riferimenti normativi e il superamento della Fase 1 di un bando regionale: difetta qualsiasi riferimento a possibili linee di finanziamento o contributi per l'avvio del progetto, alla sostenibilità finanziaria e agli obiettivi di risparmio attesi.
Poche e schematiche considerazioni, sprovviste di documentazione adeguata, sono ricavabili non dalla delibera ma dalla verbalizzazione degli interventi dei consiglieri comunali nella seduta consiliare del 31 maggio 2025 ove si legge, con specifico riferimento agli oneri conseguenti all'installazione dei pannelli fotovoltaici, che "…*l'installazione dei pannelli delle ditte è un fatto privato; quindi, ogni ditta deve provvedere per sé come fatto suo. Sì, completamente, proprio un aspetto suo privato. Poi se aderisce lo fa aderendo alla CER, allora in quanto aderente alla CER c'è questo aspetto, diciamo che non è un suo ritorno diretto, va ritorno sulla CER, cioè il benefit non va dato alla ditta che ha installato i pannelli, il benefit va alla CER; l'azienda secondo me*

ha un vantaggio che dicevo prima, cioè fa un'installazione, adesso poi in alcuni casi ci sono anche dei contributi anche pubblici specifici per le aziende anche se non aderisse alla CER per l'installazione dei pannelli. Quindi ci sono anche alcuni vantaggi. Mal di là di questo l'aspetto positivo è che ripeto, dalle verifiche che abbiamo fatto, che hanno fatto anche con esperti, una ditta può ammortizzare nell'arco di 3 o 4 anni il suo investimento, cioè se per assurdo un'azienda fa un finanziamento con i costi che risparmia sulle bollette paga il finanziamento; quindi, potremmo dire che lo installa anche senza esporsi in termini di liquidità. Dopo 4-5 anni chiude il finanziamento che ha pagato con il risparmio delle bollette e per il resto dei 15-20 anni ha energia gratis…".

Le complessive considerazioni richiamate nella delibera in esame costituiscono espressione di un quadro oggettivamente incerto sull'impegno finanziario del Comune di Albano Sant'Alessandro per la costituzione di una CER e sui vantaggi attesi per l'Ente, per i cittadini e le imprese.

Deve, inoltre, rammentarsi che l'art. 5, comma 1, del TUSP sottolinea come i profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione costituiscono ambiti sui quali deve necessariamente soffermarsi lo scrutinio del giudice contabile.

Tale scrutinio, non si estende all'area del merito e allo spazio di opinabilità e apprezzamento riservato all'amministrazione ma è comunque volto a "verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che anche tale verifica è fondata su valutazioni di legittimità e non di mera opportunità" (cfr. SRC Friuli n. 53/2025/PASP).

Nel caso in esame mancano gli elementi per una simile verifica.

La delibera riporta una valutazione generica sui vantaggi conseguenti dalla costituzione di una CER, non precisa se vi siano aspetti di onerosità diretta sul bilancio comunale (l'art. 8 della bozza di atto costitutivo fa riferimento a un onere di 5.000,00 euro, somma che non è dato comprendere come e da chi sarà versata e quale sarà l'onere dell'ente), omette di indicare quali siano gli investimenti previsti o prevedibili, non distingue se vi siano profili di onerosità diversi tra l'Ente e i privati e le aziende interessate dall' operazione.

La delibera non indica quale sarà il valore della partecipazione del Comune.

Dalla bozza dell'atto costitutivo emerge che della cooperativa faranno parte undici persone fisiche e quattro società, non è indicato quale sarà il capitale

sociale, mentre viene specificato che il valore nominale di ciascuna azione sarà di 25 euro.

L'atto costitutivo individua due categorie di azioni, di tipo a "A" e "B".

Le azioni di categoria "A" riconoscono ai possessori tutti i diritti riconosciuti dalla legge.

Le azioni di categoria "B" riconoscono ai possessori, oltre ai diritti riconosciuti dalla legge, il diritto di nominare complessivamente un componente dell'organo amministrativo e possono essere detenute solo da amministrazioni locali.

Se e quali siano gli oneri di adesione a carico dell'Ente è elemento di oggettiva incertezza.

Nella delibera in esame e negli allegati manca una specifica o previsione/proiezione finanziaria sui costi da sostenere per l'avvio della CER, e sugli investimenti necessari per la creazione delle infrastrutture per creare e trasferire gli impianti di energia rinnovabile.

Il Collegio ritiene che tali carenze aspetti estremamente critici.

Sul piano della sostenibilità finanziaria oggettiva, infatti, il Comune non ha prodotto alcun piano previsionale della costituenda società e, oltre a non depositare alcun elaborato recante un'analisi di fattibilità dell'attività di impresa che si intende avviare o proseguire, non ha fornito alcuna motivazione sulla capacità della società cooperativa di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.

Neppure si rinvengono informazioni sulla capacità della società di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività rispetto al capitale investito.

La delibera non specifica se il Comune disponga o meno di altre partecipazioni per svolgere le attività previste dalla CER.

Il Collegio rileva, pertanto, la totale carenza di motivazione per quanto riguarda il quadro economico dei costi da sostenere per avviare l'operazione, nonché di quelli che si prevede di sostenere a regime, oltre all'ammontare degli investimenti ritenuti necessari per il buon esito dell'iniziativa.

c) *Verifica del vincolo finalistico (art. 4 TUSP).*

Le partecipazioni (dirette e indirette) in organismi societari da parte degli enti pubblici sono assoggettate, secondo quanto previsto dall'art. 4 del TUSP, a un doppio vincolo:

1. *generale di scopo*, consistente nello svolgimento di attività di produzione di beni e servizi "strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali";
2. *di attività*, dovendo la società svolgere una delle attività prescritte.

La produzione di "energia da fonti rinnovabili" è espressamente elencata dal legislatore statale tra le attività consentite ad una amministrazione pubblica (art. 4, comma 7, TUSP).

La magistratura contabile ha precisato che le CER possono svolgere una finalità pubblica, purché la motivazione dimostri "*che si tratta di attività di produzione e fornitura di un bene ... che, in relazione al territorio di riferimento, non sarebbe svolta dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbe espletata a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, e che il Comune, nell'ambito delle competenze attribuite dalla legge (cfr. art. 3 e 13 del D. lgs. n. 267 del 2000), assume come necessaria per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento*" (cfr. SRC Lombardia, n. 22/2025/PASP; SRC Friuli-Venezia Giulia, n. 23/2024/PASP e la citata SRC Bolzano n. 4/2025).

Nel caso in esame la delibera n. 11/2025 si limita a richiamare principi generali ma non offre un'analisi che dia conto dei vantaggi attesi dalla costituzione di una CER, né indica perché la produzione e distribuzione di energia elettrica autoprodotta avrà condizioni migliori in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza rispetto alla tradizionale forma di accesso a tale servizio.

Anche tale requisito non risulta soddisfatto.

d) *Verifica dei requisiti prescritti dall' art. 5, c.2 e dell'art. 7 del TUSP .*

La deliberazione n. 11/2025 risulta conforme all'art, 7, comma 1, lett. c) del TUSP, poiché adottata con deliberazione del consiglio comunale. Tuttavia, alla predetta deliberazione non è allegato il parere del Revisore che, diversamente da quanto riportato al punto 4 del dispositivo, deve precedere e non seguire la decisione di costituire una nuova società.

La delibera non risulta sia stata sottoposta a previa consultazione pubblica, in violazione dell'art. 5, comma 2, TUSP.

e) *Verifica dei princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, cc. 1 e 3, TUSP).*

Tali parametri non sono stati adeguatamente verificati e la delibera non si esprime sul punto.

La costituzione di una CER deve essere supportata da informazioni puntuali sulle prospettive della società relativamente alla gestione economico-patrimoniale, alle spese funzionamento e agli obiettivi di efficienza gestionale ed amministrativa, così da dimostrare, ai sensi dell'art. 5, comma 1 citato, l'utilità della decisione anche con riferimento ai princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

f) *Compatibilità con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato (art. 5, c. 2 TUSP).*

L'attività svolta dalla CER e la stessa matrice europea della legislazione incentivante in materia costituiscono indici rilevatori della compatibilità dell'operazione con la disciplina eurounitaria.

Sul punto, tuttavia, la delibera nulla dispone.

g) *Adempimento dell'onere di sottoposizione dell'atto deliberativo a forme di consultazione pubblica (art. 5, c. 2 TUSP).*

La delibera in esame non specifica se la decisione di costituire una CER sia stata sottoposta a forme di consultazione pubblica. Non risulta, pertanto, adempiuto l'obbligo, previsto dall'art. 5, comma 2, TUSP, di sottoporre lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica prima dell'adozione della delibera di costituzione di una nuova società.

***

In conclusione, ferme restando le considerazioni sopra riportate anche con riguardo al modesto valore del contributo del Comune, con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, e dell'art. 148 bis, comma 2, del d. lgs 18 agosto 2000 n. 267 e di cui all'art. 20 dello stesso TUSP,

P.Q.M.

la Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a fronte delle evidenziate carenze di informazioni e delle carenze di motivazione, esprime *parere negativo* sulla deliberazione consiliare n. 11 del 31 maggio 2025 del Comune di Albano Sant' Alessandro, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175 e s.m.i.

DISPONE

a cura della Segreteria, la trasmissione a mezzo pec della presente deliberazione al Sindaco perché ne informi l'assemblea.

Il Comune di Albano Sant' Alessandro è tenuto a pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 luglio 2025.

il Relatore — il Presidente

(Maura Carta) — (Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

14 luglio 2025

Il funzionario preposto

ai servizi di supporto

(Susanna De Bernardis)