



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
Marco Ferraro	Primo referendario
Rita Gasparo	Primo referendario
Francesco Liguori	Primo referendario (relatore)
Valeria Fusano	Primo referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza del 21 gennaio 2026 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Gudo Visconti (MI)

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

VISTA la deliberazione del consiglio comunale di Gudo Visconti n. 29 del 26 novembre 2025, trasmessa con i relativi allegati il 9 dicembre 2025 (SC_LOM - 22007 - I - 9/12/2025);

VISTA la richiesta del magistrato istruttore del 22 dicembre 2025, di fissazione della camera di consiglio per l'esame collegiale della questione (SC_LOM - 22511 - Interno

- 22/12/2025);

VISTA l'ordinanza n. 414 del 24 dicembre 2025, con la quale il Presidente della Sezione ne ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

Con nota del 9 dicembre 2025 (SC_LOM - 22007 - I - 9/12/2025) il comune di Gudo Visconti ha trasmesso la deliberazione del consiglio comunale n. 29 del 26 novembre 2025 (Adesione del Comune alla "Comunità Solare - Società Cooperativa - Impresa Sociale ETS" - Approvazione documentazione a seguito di consultazione pubblica) con i seguenti allegati:

- Statuto e Regolamento della Società (All. A - B - C);
- Business plan (All. D);
- Relazione analitica ex artt. 4, 5, 7 e 8 d.lgs. 175/2016 (All. E);
- Relazione di Valutazione e confronto delle possibilità offerte al Comune di Gudo Visconti per aderire, promuovere o costituire CER e CACER, convenienze economiche, costi e interesse pubblico (All. H);
- Parere Revisore (All. I);
- Report iniziale ditta We Project sulla costituzione di una possibile CER (All. L);
- RESOCONTO RELATIVO ALLA CONSULTAZIONE PUBBLICA SULLA PARTECIPAZIONE NELLA COMUNITÀ SOLARE - SOCIETÀ COOPERATIVA - IMPRESA SOCIALE - ETS, ai sensi dell'art. 4, 5, 7 e 8 d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (All. M);
- DURC Comunità Solare (All. N);
- Avviso pubblico di consultazione (All. O);
- Deliberazione 26/2025 recante per oggetto: Avvio del procedimento e approvazione della documentazione per l'adesione del Comune di Gudo Visconti alla "Comunità Solare - Società Cooperativa - Impresa Sociale ETS" (All. P).

Con nota del 22 dicembre 2025 (SC_LOM - 22511 - Interno - 22/12/2025) il magistrato istruttore ha chiesto di sottoporre la questione al collegio nell'odierna camera di consiglio nel rispetto del termine di sessanta giorni previsto dalla legge.

CONSIDERATO

1. Il comune di Gudo Visconti sottopone al preventivo esame della Sezione, in conformità all'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, il provvedimento e la documentazione indicati in premessa. Secondo il richiamato comma 3, infatti, come modificato dall'articolo 11, comma 1, lettera a, numeri 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118:

3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo [...] di acquisizione della partecipazione [...] alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo.

Si tratta di una «peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti» (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG del 3 novembre 2022) che ha per oggetto l'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione e si indirizza alla motivazione del provvedimento, come chiarito da questa Sezione fin dalla propria deliberazione n. 161/2022/PAR del 25 ottobre 2022.

2. Il provvedimento in esame riferisce in apertura quanto segue:

Con deliberazione n. 26 del 07/10/2025 il Consiglio Comunale ha deciso di promuovere la Comunità Solare - società cooperativa - impresa sociale - ETS (di seguito la "Società"), anche domandando alla Società di entrarvi come socio consumatore ai sensi dello statuto della Società, ritenendola uno strumento efficace e funzionale agli obiettivi e alle finalità dell'Amministrazione comunale in materia di promozione dell'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile, di efficientamento energetico, di sostenibilità ambientale ed energetica e di riduzione dei consumi e delle emissioni climalteranti (Allegato P);

L'Amministrazione Comunale, durante la fase iniziale di stesura del progetto "Comunità Solare - Configurazione di Gudo Visconti" ha provveduto a un'attenta valutazione, con il supporto dello studio professionale We Project, per valutare la possibilità di attivare una Comunità Energetica autonoma, tuttavia dallo studio è emersa la ridotta adesione dei cittadini, e quindi l'impossibilità nell'avvio delle procedure (Allegato L);

Tale conclusione è scaturita a seguito di ulteriori contatti, grazie al supporto di Legambiente, associazione ambientalista di rilevanza nazionale e da anni impegnata nella promozione della transizione energetica e delle fonti rinnovabili, è emersa la possibilità di valutare forme giuridiche alternative alla classica CER e differenti modalità di gestione di una Configurazione di Autoconsumo Collettivo (CACER).

Grazie a tali approfondimenti, è stata individuata come soluzione più efficace ed efficiente l'adesione alla CER della "Comunità Solare - Società Cooperativa - Impresa Sociale - ETS, C.F.: 13645130967 - con sede in Via Lodi Vecchio n. 7 - Lodi (LO)" (di seguito la "Società"), realtà che ha già avviato un processo strutturato di coinvolgimento di privati e imprese come soggetti prosumer nell'ambito territoriale della cabina primaria di distribuzione;

L'operazione deliberata dal consiglio comunale di Gudo Visconti, dunque, consiste, in estrema sintesi, nell'acquisizione di una partecipazione nella suddetta società, in qualità di socio consumatore, tramite il conferimento di 100 euro corrispondente a quattro azioni di cooperazione del valore unitario di 25 euro.

Si tratta, peraltro, della medesima società sulla cui costituzione e alla cui adesione da parte di altri comuni la Sezione si è espressa con le deliberazioni n. 202/2024/PASP del 27 settembre 2024, 47/2025/PASP del 17 marzo 2025, 157/2025/PASP del 2 luglio 2025 e 274/2025/PASP del 15 settembre 2025.

3. Occorre preliminarmente osservare che nel caso in esame i parametri dell'articolo 7 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, sulla costituzione di società a partecipazione pubblica non sono pertinenti, fatta eccezione per quelli cui rinvia il successivo articolo 8, in quanto si tratta non della costituzione di una nuova società, bensì dell'acquisto di una partecipazione in una società già costituita. Sembrano invece integralmente soddisfatti i parametri dell'articolo 8, perché il provvedimento è stato adottato con deliberazione del consiglio comunale e l'atto deliberativo è conforme all'articolo 5, comma 1, con le seguenti osservazioni che, non emergendo

dagli atti acquisiti aspetti critici in ordine ai parametri dell'articolo 5, commi 1 e 2, e dell'articolo 4, sotto il duplice profilo del vincolo di scopo e del vincolo di attività, riguardano il principio di stretta necessità dello strumento societario.

3. Il parametro dell'articolo 4, comma 1, infatti, che richiede la stretta necessità dell'acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle amministrazioni pubbliche, comporta la formulazione anche in questa sede di osservazioni analoghe a quelle già svolte su questo punto nelle deliberazioni citate. Come rappresentato, da ultimo, nella deliberazione n. 274/2025/PASP:

tenuto conto del principio di libertà delle forme che ispira la legislazione europea e nazionale in materia di comunità energetiche, nonché dell'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 deve risultare supportata da un puntuale scrutinio in ordine alla stretta necessità del ricorso al modulo societario per il perseguimento delle finalità istituzionali, che evidenzia, altresì, le ragioni sottese alla scelta di siffatto strumento organizzativo, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria. Al riguardo, la giurisprudenza contabile ha in più occasioni affermato che, in linea generale, l'elemento della *"necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali"* contenuto nel paradigma dell'art. 5 coincide con l'infungibilità dello specifico strumento di tipo societario rispetto ad altre differenti forme organizzative (*ex multis*, Sez. reg. contr. Lombardia, delibera n. 202/2024/PASP). Ora, 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, T.U.S.P. (Sez. reg. contr. Campania, n. 100 e n. 118/2024/PASP; Sez. reg. contr. Marche, n. 120/2024/PASP). E 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"* (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, T.U.S.P.).

La scelta di costituire comunità energetiche rinnovabili in forma societaria, dunque, e così la motivazione del relativo provvedimento, non può ritenersi adeguata per il solo fatto che le finalità di risparmio ed efficientamento energetico perseguite sono meritevoli di tutela.

Per quanto riguarda la motivazione della stretta necessità dello strumento societario nel caso di specie, la «Relazione relativa alla partecipazione nella comunità solare società cooperativa - impresa sociale – ETS ai sensi dell’art. 4, 5, 7 e 8 d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175», allegata sotto la lettera E alla deliberazione consiliare in esame, si limita di fatto alla sola affermazione secondo la quale:

Sono state esaminate anche ipotesi alternative (associazione, fondazione, consorzio), ma, come illustrato nella Relazione tecnica We Project – Allegato L, tali modelli non avrebbero garantito sostenibilità economico-finanziaria, capacità di attrarre investimenti privati né adeguata resilienza gestionale. Pertanto, la forma cooperativa ETS rappresenta, in concreto, l’unica praticabile.

Nei capitoli 4 e 5 dell’elaborato denominato «Valutazione e confronto delle possibilità offerte al Comune di Gudo Visconti per aderire, promuovere o costituire CER e CACER, convenienze economiche, costi e interesse pubblico», peraltro, allegato sotto la lettera H al provvedimento in esame, si precisano numerosi aspetti di dettaglio che tuttavia esitano nel paragrafo 5.8 senza motivare analiticamente la necessità dello strumento societario, limitandosi a presentarlo, con una valutazione in definitiva non centrata sul parametro legale di cui si tratta, come la soluzione ottimale e la più vantaggiosa sotto il profilo tecnico, economico e sociale.

La prevalenza numerica di moduli non societari ai fini della costituzione di comunità energetiche rinnovabili, infine, come pure esposto nel paragrafo 3.1 della stessa «Valutazione e confronto delle possibilità offerte al Comune di Gudo Visconti per aderire, promuovere o costituire CER e CACER, convenienze economiche, costi e interesse pubblico», sembrerebbe porsi in contraddizione con l’affermazione circa la stretta necessità della società ai fini della realizzazione degli obiettivi istituzionali.

4. Tanto premesso, la Sezione si riserva di tornare sul funzionamento della società in sede di controllo dei futuri provvedimenti annuali di razionalizzazione delle partecipazioni societarie.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – sulla richiesta del parere previsto dall'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, presentata dal comune di Gudo Visconti (MI), esprime parere favorevole con osservazioni sulla deliberazione del consiglio comunale n. 29 del 26 novembre 2025.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione via PEC al sindaco, perché ne informi il consiglio comunale, e ne ordina la pubblicazione sul sito istituzionale del comune entro cinque giorni dal ricevimento.

Così deliberato in Milano nella camera di consiglio del 21 gennaio 2026.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 3 febbraio 2026

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)