



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 5 novembre 2025

composta dai magistrati:

- Dott. Renato CATALANO – Presidente f.f. (*relatore*)  
Dott. Fabio CAMPOFILONI – Primo Referendario  
Dott. Antonio MARSICO – Primo Referendario  
Dott. Marco MAZZOCCO – Referendario

### DELIBERAZIONE

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

**COMUNE DI CASTELLEONE DI SUASA (AN)**

**Comunità Energetica Rinnovabile – Impresa Sociale di Comunità – ETS**

Vista la deliberazione di Consiglio comunale n. 31 del 12 settembre 2025, trasmessa dal Comune di Castelleone di Suasa in data 19 settembre 2025, con nota prot. n. 3907, assunta, in pari data, al protocollo della Sezione n. 2710, avente ad oggetto *“Approvazione della documentazione per costituire la società cooperativa a r.l. Impresa sociale di Comunità ETS - Comunità Energetica Rinnovabile. Prelievo dal fondo di riserva”*;

udito il relatore Cons. Renato Catalano nella Camera di consiglio del 5 novembre 2025;

Premesso in

### FATTO

In data 19 settembre 2025 è pervenuta a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, d'ora innanzi anche TUSP), la delibera di Consiglio Comunale di Castelleone di Suasa n. 31 del 12 settembre 2025, avente ad oggetto

*“Approvazione della documentazione per costituire la società cooperativa a r.l. Impresa sociale di Comunità ETS - Comunità Energetica Rinnovabile. Prelievo dal fondo di riserva”*, unitamente ai relativi pareri di regolarità tecnica e contabile, espressi ai sensi dell’art. 49 del d. lgs. 267/2000, TUEL, al certificato di esecutività e al certificato di pubblicazione della stessa.

Tale deliberazione risulta altresì corredata dalla seguente ulteriore documentazione:

1. Allegato n. 1 – *Proposta variazione di Bilancio da fondo di riserva di competenza per adesione CER*;
2. Allegato n. 2 – *Bozza di Statuto della società cooperativa a r.l. Comunità Energetica Rinnovabile, impresa sociale di comunità ETS*;
3. Allegato n. 3 – *bozza avviso di “consultazione pubblica sulla proposta di costituzione di una “comunità energetica rinnovabile” (CER) in forma di società cooperativa per la promozione dell’utilizzo delle fonti di energia rinnovabile, di efficientamento energetico, di sostenibilità ambientale ed energetica e riduzione dei consumi”*;
4. Allegato n. 4 – *“Regolamento di esercizio della CER”*;
5. Allegato n. 5 – *Relazione ex art. 5 e 7 TUSP relativa alla partecipazione del Comune di Castelleone di Suasa alla Comunità Energetica Rinnovabile promossa dal Comune di Corinaldo*;
6. Allegato n. 6 – *Studio di prefattibilità*;
7. Allegato n. 7 – *Business Plan Comunità Energetica Corinaldo S.C. a R.L.*;
8. Allegato n. 8 – *Parere del Revisore sulla “proposta di deliberazione del Consiglio Comunale n. 29 del 26/08/2025 avente ad oggetto: approvazione della documentazione per costituire la società cooperativa a r.l. Impresa sociale di Comunità ETS - Comunità Energetica Rinnovabile. Prelievo dal fondo di riserva”*;
9. Allegato n. 9 – *Copia conforme della Deliberazione n. 31 del 12.09.2025 del Consiglio comunale del Comune di Castelleone di Suasa avente a oggetto la “Approvazione della documentazione per costituire la società cooperativa a r.l. Impresa sociale di Comunità ETS - Comunità Energetica Rinnovabile. Prelievo dal fondo di riserva”*, recante in calce i relativi pareri di regolarità tecnica e contabile, espressi ai sensi dell’art. 49 del d. lgs.

267/2000, TUEL, il certificato di esecutività e il certificato di pubblicazione della stessa.

Con tale atto, così come specificato nella parte motiva dello stesso, il Comune di Castelleone di Suasa intende “[...] *dare corso alla promozione dell’uso delle fonti di energia rinnovabile attraverso un coinvolgimento attivo della popolazione, nonché con l’intento di svolgere un ruolo da protagonista nella transizione energetica, fondato sulla consapevolezza che tale processo innovativo potrà condurre anche alla diffusione di nuove professionalità e contemporaneamente all’utilizzo delle risorse energetiche locali, fino al possibile raggiungimento dell’autosufficienza energetica di tutto il territorio comunale ed alla sua decarbonizzazione [...]*”. Su tale fronte, il Comune di Castelleone di Suasa riferisce che il limitrofo Comune di Corinaldo, anch’esso membro dell’Unione dei Comuni Misa Nevola, “*intende realizzare un impianto fotovoltaico da 1MW di potenza sulla parte della discarica chiusa in Via S. Vincenzo anche accedendo alle semplificazioni introdotte nel D.Lgs. 120/2020 e D.Lgs. 63/2024*”, specificando, inoltre, che “[...] *per la costruzione dell’impianto da circa 1 MW il Comune intende ottenere un contributo a fondo perduto del massimo 40% sul costo ammissibile, così come meglio descritto dal D.M. del Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica-MASE nr. 414 del 07.12.2023 e dal recente decreto nr. 229/2025, contributo ottenibile soltanto partecipando ad una configurazione CACER (Configurazione di Autoconsumo per la Condivisione dell'Energia Rinnovabile) [...]*” e che il Comune promotore “[...] *intenderà destinare alla Comunità Energetica Rinnovabile tutta la disponibilità dell’energia elettrica rinnovabile prodotta ed immessa nelle rete elettrica nazionale dall’impianto in parola, al fine della condivisione [...]*”.

Il Comune di Castelleone di Suasa ha, pertanto aderito, con nota prot. 2410 del 05.06.2025, alla “*Manifestazione di interesse*” pubblicata dal Comune di Corinaldo.

Per quanto riportato nell’atto consiliare in esame “[...] *gli obbiettivi sopra indicati possono meglio perseguirsi tramite la costituzione di una CER in forma di Società Cooperativa a r.l. – Impresa sociale di Comunità – ETS, in considerazione dei benefici attesi dalla cooperazione tra il pubblico e il privato, nonché dalle sinergie che da essa possono derivare per lo sviluppo sostenibile del territorio, in coerenza ai canoni della*

*sussidiarietà orizzontale fissati dall'Art. 118 della Costituzione e dell' art. 2 dello Statuto comunale [...]”.*

Il Consiglio comunale di Castelleone di Suasa, nel proprio atto deliberativo n. 31 del 12 settembre 2025, premette che il Comune di Corinaldo “[...] *ha avviato una puntuale ricognizione sul proprio territorio comunale per verificare l'interesse alla partecipazione, anche con incontri distinti con la popolazione, aprendo un apposito sportello temporaneo di consultazione ed informazione [...]”.*

Considerato in

## **DIRITTO**

### **1. Quadro normativo e considerazioni preliminari**

Questa Sezione si pronuncia sulla delibera del Consiglio comunale di Castelleone di Suasa (AN) n. 31 del 12 settembre 2025, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora innanzi anche TUSP). Con il predetto atto consiliare, l'Amministrazione comunale ha espresso l'intento di disporre la partecipazione del Comune di Castelleone di Suasa ad una comunità energetica avente forma giuridica di società cooperativa a r.l. – impresa sociale di Comunità ETS.

Vengono, quindi, in rilievo le disposizioni di cui all'art. 5 TUSP, commi 3 e 4, secondo cui, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022: “**3.** *L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e 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.* **4.** *Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai*

*sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni".*

La rinnovata funzione attribuita alla Corte dei conti dalla succitata normativa è stata oggetto di analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022), le quali ne hanno individuato la ratio nell'esigenza *"di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili"*.

Preliminarmente, per un più compiuto inquadramento del contesto normativo, è bene rammentare che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 18, comma 1, lettera b), della legge delega n. 124 del 2015, le norme del *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*, adottato con d.lgs. n. 175/2016, sono indirizzate alla *«ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti»*. Il TUSP è stato, quindi, concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha ricondotto la disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016 a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'«ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato» (sentenza n. 227 del 2020); la «tutela della concorrenza», in considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 251 del 2016); il «coordinamento della finanza pubblica», «trattandosi di norme che, in linea con le

disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020).

Tanto premesso, preme evidenziare, sin d'ora, come l'eventuale assunzione o mantenimento di partecipazioni pubbliche debba 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 Costituzione), oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (cfr. artt. 81, 97 e 119 Costituzione; legge 24 dicembre 2012, n. 243).

## **2. La deliberazione del Consiglio comunale di Castelleone di Suasa n. 31 del 12 settembre 2025.**

Il Consiglio comunale di Castelleone di Suasa, con atto n. 31 del 12 settembre 2025 (d'ora innanzi anche d.C.C. n. 31/2025), pervenuto a questa Sezione di controllo ai sensi dell'art. 5, comma 3 del TUSP, ha deliberato:

- *di disporre che al fine di finanziare il conferimento iniziale di capitale sia prelevata dal fondo di riserva la somma di € 100,00, come da allegato;*
- *di proseguire l'iter di costituzione di una Società partecipata ai sensi del D.Lgs 175/2016 e di approvare a tal fine la seguente documentazione, allegata al presente provvedimento:*
  - A. Statuto della Cooperativa a r.l. – Impresa sociale di Comunità – ETS;*
  - B. Regolamento di esercizio della Cooperativa*
  - C. La relazione analitica di cui all'art. 5 del D.Lgs 175/2016;*
  - D. Lo studio di fattibilità e business-plan;*
  - E. La relazione in merito agli esiti della consultazione pubblica di cui all'art. 5, comma 2° del D.Lgs. 175/2016*
- *di dare atto che la presente deliberazione ed i relativi allegati dovranno essere trasmessi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti – regione Marche - ed*

*all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ai sensi dell'art. 5, comma 3° del D.Lgs 175/2016, ai fini dell'acquisizione del parere favorevole propedeutico al prosieguo dell'iter di costituzione della Società dinanzi a notaio.*

- *di autorizzare sin da ora il Sindaco pro-tempore, in qualità di rappresentante legale del Comune, a sottoscrivere l'adesione alla soc. cooperativa ar.l., Comunità Energetica Rinnovabile – Impresa sociale di Comunità – ETS;*
- *di dare mandato al Responsabile Area 6^ (...), quale Responsabile del procedimento, nell'ambito delle proprie competenze, per la predisposizione degli atti conseguenti al presente provvedimento.*

Tale atto risulta corredato, oltre che dagli allegati (da n. 1 a n. 9), come meglio indicati nelle premesse alla presente deliberazione, dai pareri di regolarità tecnica e contabile, espressi ai sensi dell'art. 147-bis del TUEL (Testo Unico degli Enti Locali), nonché dalla dichiarazione di immediata esecutività.

### **3. La comunità energetica rinnovabile (CER)**

Le comunità energetiche rinnovabili (CER) sono soggetti giuridici autonomi che si fondano sulla partecipazione aperta e volontaria anche di imprese (per le quali tale attività non costituisca l'attività principale), enti territoriali, enti di ricerca e formazione, enti religiosi e del terzo settore e amministrazioni rientranti nell'elenco Istat, che abbiano sede nel territorio dei comuni, con popolazione inferiore ai 5000 abitanti, in cui sono ubicati gli impianti di produzione.

L'obiettivo comunitario, come definito dalla Direttiva Ue 11 dicembre 2018, viene realizzato attraverso la costituzione, con le modalità previste dai singoli ordinamenti nazionali, di comunità di energia rinnovabile, quali peculiari figure organizzative basate su una partecipazione aperta e volontaria della collettività locale, volte a soddisfare il bisogno energetico attraverso la produzione e il consumo condiviso dell'energia da fonti rinnovabili, oltre che a valorizzare e incentivare l'energia elettrica condivisa, in virtù di incentivazioni tariffarie previste per la remunerazione dell'impiego condiviso di energia da fonti rinnovabili (decreto MISE 16 settembre 2020).

La giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di definire la produzione di energia da fonti rinnovabili come attività d'interesse pubblico (cfr., Cons. St., sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201; Cons. St., sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983; Cons. St., sez. IV, 28

marzo 2022, n. 2242). Sono considerati in linea con le attività delle comunità energetiche la condivisione, l'accumulo e la vendita di energia, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021.

La disciplina italiana è contenuta, *in primis*, nell'art. 42-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (cd. Milleproroghe), convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, che ha preceduto il recepimento della Direttiva Red II, introducendo una disciplina sperimentale rivolta a impianti di piccole dimensioni (fino a 200 kW). Il d.lgs. 8 novembre 2021 n. 199 ha quindi attuato la Direttiva UE 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

Con specifico riferimento alle Comunità Energetiche Rinnovabili, la Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nell'approvare il rapporto avente a oggetto "Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo", afferma (cfr. deliberazione n. 35/2024/G, pag. 15, nota n. 2. [Vedi però sull'argomento anche deliberazione n. 20/2025/G]) che *"la CER deve costituirsi come soggetto giuridico autonomo avente le seguenti caratteristiche:*

*a. oggetto sociale prevalente: fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai propri soci o membri o alle aree locali in cui opera, non quello di ottenere profitti finanziari;*

*b. i cui soci o membri che esercitano potere di controllo sono:*

*- persone fisiche, piccole e medie imprese (PMI), associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali o autorità locali, ivi incluse, ai sensi dell'art. 31, comma 1 lettera b) del d.lgs. n. 199/21, le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, 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 anche: ISTAT) secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, situati nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti di produzione detenuti dalla comunità di energia rinnovabile;*

*c. prevedere una partecipazione aperta e volontaria;*

*d. per quanto riguarda le imprese private, la partecipazione alla comunità non deve costituire l'attività commerciale e/o industriale principale e devono essere PMI;*



*e. prevedere che l'eventuale importo della tariffa premio eccedentario, rispetto a quello determinato in applicazione del valore soglia di quota energia condivisa espresso in percentuale di cui all'Allegato 1 del Decreto CACER, sia destinato ai soli consumatori diversi dalle imprese e/o utilizzato per finalità sociali aventi ricadute sui territori ove sono ubicati gli impianti per la condivisione. La Comunità deve inoltre essere proprietaria o avere la piena disponibilità o il controllo degli impianti di produzione appartenenti alla configurazione [...]*".

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con la citata Deliberazione n. 35/2024/G, sottolinea come nel decreto ministeriale adottato il 6 dicembre 2023 *"è stato specificato meglio che i membri delle CER devono essere PMI [piccole e medie imprese] e la partecipazione non deve costituire attività industriale principale"*, oggetto dell'incentivazione non è l'impianto, ma *"la condivisione dell'energia e non a livello di rete nazionale, quanto piuttosto di configurazioni di autoconsumo collettivo e comunità energetiche. Ciò in vista dell'ottenimento di risultati non tanto e non soltanto economici e remunerativi quanto sociali ed ambientali"*.

Le comunità energetiche sono quindi rappresentate dai soggetti sopra richiamati che, in qualità di produttori e/o consumatori, possono unirsi, anche attraverso soggetti aggregatori, per produrre e condividere l'energia elettrica prodotta 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, alla comunità e all'area locale in cui la CER opera, benefici di tipo economico, sociale e ambientale. Si tratta di una configurazione organizzativa necessariamente aperta e volontaria, fermo restando il possesso dei requisiti di tipo tecnico disciplinati da ARERA e dal Gestore dei servizi energetici (GSE) e, nel caso di imprese private, che la loro partecipazione non costituisca l'attività commerciale e/o industriale principale. (cfr. deliberazione Sezione Controllo Friuli-Venezia Giulia n. 52 /2023/PASP; deliberazione Sezione Controllo Campania n. 118/2024/PASP).

Quanto sopra specificato, la deliberazione n. 31/2025 del Comune di Castelleone di Suasa, oggetto dell'odierno esame, nel presentare il modello societario prescelto per la realizzazione degli obiettivi della CSE, precisa che *"[...] la forma Cooperativa a r.l. – Impresa sociale di Comunità – ETS si prospetta quale soluzione maggiormente idonea ai fini dell'avvio di un percorso democratico e partecipato nel quale*

*pubblica amministrazione, cittadini, PMI cooperano, in condizioni di parità, per assumere in via diretta la gestione efficiente e razionalizzata delle risorse energetiche presenti sul territorio [...]”.*

Ed infatti, la Relazione relativa *“alla proposta di costituzione di una comunità energetica rinnovabile (CER) in forma di società cooperativa”*, allegato n. 5 all’atto deliberativo n. 31/2025 oggetto dell’odierno esame, al fine di sostenere la scelta adottata dall’Ente e comprovare la sua compatibilità con i parametri tracciati dall’art. 5 del TUSP, premette che:

*“[...] Nel mercato energetico europeo è attualmente in corso, e ancor più si prevede nei prossimi anni, una profonda transizione da un sistema basato sull’energia fossile e nucleare ad uno basato in larga parte su energia rinnovabile, solare ed eolica in particolare; il punto di arrivo di tale transizione è anche quello di influire sulla trasformazione del mercato da centralizzato, dunque dominato da grandi impianti termoelettrici, ad uno distribuito e rinnovabile, con milioni di cittadini attivi sul fronte della produzione energetica.*

*L’Unione Europea ha già indicato con la Legge Europea sul Clima l’obiettivo della riduzione delle emissioni climalteranti nel 2030 del 55% (rispetto al 1990) e della neutralità climatica nel 2050, ed è recente la comunicazione della Commissione europea per una riduzione delle emissioni del 90% nel 2040 (sempre rispetto al 1990), con la previsione per questo orizzonte temporale della sostanziale decarbonizzazione della produzione elettrica. Per realizzare questa epocale transizione del sistema energetico le politiche energetiche, europee, nazionali, regionali, fino ad arrivare a quelle comunali, dovranno mutare notevolmente per soddisfare meglio le esigenze dei futuri produttori e consumatori.*

*In questo contesto, è fondamentale e strategico il contributo delle comunità energetiche rinnovabili, costituite da gruppi di cittadini, PMI ed enti locali, che partecipano direttamente alla condivisione dell’energia prodotta da nuovi impianti a fonti rinnovabili. In questo modo si potrà condividere l’energia auto-prodotta, stoccandola e consumandola localmente per poi immettere in rete quella in eccesso, riducendo costi e sprechi e avendo minori problemi di gestione della rete elettrica nazionale. La disciplina vigente delle comunità energetiche rinnovabili è costituita, a livello unionale, dagli artt. 2 e 22 della direttiva (UE) 2018/2001 e, a livello del nostro ordinamento, dagli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021 e dalla relativa disciplina attuativa, tra l’altro approvata dal Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica e dall’Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente [...]”.*

Nella relazione tecnica allegata, inoltre, emerge che *“Il Comune intende entrare nella Società come socio consumatore”*.

Viene altresì citata più volte la legge regionale 11 giugno 2021, n. 11, concernente *“Interventi regionali di promozione e sostegno all’istituzione dei gruppi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili e delle comunità energetiche rinnovabili”*, il cui art. 3 prevede specificamente che: *“la CER può essere costituita anche su iniziativa di uno o più enti locali, i quali adottano un protocollo d’intesa, redatto sulla base di uno schema-tipo predisposto dalla Giunta regionale [...] L’ente locale può cogliere questa opportunità e creare fiducia nei cittadini, per renderli protagonisti consapevoli della transizione energetica e partecipi dei vantaggi ambientali ed economici che le CER potranno portare, svolgendo un importante ruolo di promozione sul territorio, favorendo l’aggregazione dei soggetti a livello locale, offrendo servizi di sensibilizzazione e diventando lui stesso membro della CER, promuovendo in tal modo lo sviluppo di modelli innovativi per il rilancio del territorio. In sintesi, gli elementi chiave per rendere possibile la diffusione delle CER e per renderle uno strumento pienamente capace di perseguire gli obiettivi sopra illustrati, sono i seguenti:*

- *sensibilizzazione e comunicazione, per favorire l’adesione;*
- *supporto e consulenza normativa-amministrativa per la costituzione del soggetto giuridico e consulenza per la gestione degli aspetti fiscali;*
- *supporto alla partecipazione, con attenzione alle famiglie a basso reddito o vulnerabili;*
- *sostenere finanziariamente l’installazione di impianti da fonti rinnovabili e i sistemi di gestione e monitoraggio dell’energia [...]”*.

#### **4. Le valutazioni della Sezione regionale di controllo.**

Come noto, le finalità sottese al TUSP concernono l’efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché la razionalizzazione delle società partecipate e conseguente riduzione della spesa pubblica. In tale contesto, vengono regolamentati i presupposti per la legittima acquisizione della posizione di socio pubblico nelle società di diritto privato e sono definiti i criteri per individuare le partecipazioni *“inutili”* o *“irrilevanti”*, secondo le finalità tipiche dell’ente pubblico, che devono trovare oggetto di ponderata e motivata valutazione in sede di acquisto e di mantenimento della partecipazione societaria (artt. 3, 4, 5 e 7-9 TUSP) (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione

n. 15/SEZAUT/2021/FRG). Inoltre, è prevista la comunicazione alla magistratura contabile di alcune delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società.

In questo ambito, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 5 TUSP, come modificato dall'art. 11 della legge n. 118/2022, la Corte dei conti delibera *“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.”*.

I commi 1 e 2 dell'art. 5 TUSP (rubricato *“Oneri di motivazione analitica”*), richiamati dal succitato comma 3, stabiliscono quanto segue: *“1. A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. 2. L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.”*

L'art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 disciplina, quindi, in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione allorché individui nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell'interesse pubblico. Come si evince dai commi sopra richiamati, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di partecipazioni avvenga in conformità ad espresse previsioni di legge, il contenuto della motivazione che l'amministrazione è tenuta a fornire nell'atto deliberativo risulta articolato, riguardando molteplici aspetti. In ordine ai parametri cui fare riferimento, la Corte

dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); alle 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; alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa e alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile è chiamata a valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

Riguardo al perimetro delle suindicate verifiche di conformità è necessario, preliminarmente, richiamare alcuni profili di natura sistematica che, anche sul piano metodologico, possono assumere significativo rilievo ai fini della presente pronuncia:

- relativamente ai parametri cui ancorare le predette verifiche, le Sezioni riunite di questa Corte hanno stabilito che *“nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adequatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione.”* (deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). In questo ambito, la magistratura contabile ha osservato, altresì, che i parametri della “convenienza economica” e della “sostenibilità finanziaria”, pur evocando criteri aziendalistici, non possono tradursi per la Corte in una compiuta analisi economica e finanziaria della documentazione inerente alla costituenda società o all'organismo societario già costituito che vede l'ingresso di un nuovo socio, poiché diversamente la deliberazione della Sezione di controllo si tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 161/2022/PAR, n. 194/2022/PASP, n.209/2022/PASP, n. 244/2022/PASP). Dunque, come per gli altri parametri di

conformità al dato normativo, anche per tali parametri questa Sezione di controllo ritiene di doversi soffermare sull'analisi della "motivazione" dell'atto con cui l'ente manifesta la volontà di diventare socio, analisi questa finalizzata a verificare che la stessa non sia una mera ripetizione del dato legale o una mera affermazione apodittica (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 209/2022/PASP, n.215/2022/PASP e n. 13/2023/PASP).

Tanto premesso, si procederà al vaglio della deliberazione n. 31 del 12 settembre 2025 del Consiglio comunale di Castelleone di Suasa, provvedimento di cui nei precedenti paragrafi sono stati già riportati alcuni contenuti.

#### **4.1 Profili generali dell'operazione, vincoli tipologici e regole di competenza (artt. 3 e 7 TUSP).**

Secondo l'art. 3 del TUSP, "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".

Nel caso in esame, il Consiglio comunale di Castelleone di Suasa ha deliberato la partecipazione ad una comunità energetica, avente forma giuridica di società "cooperativa a r.l. Impresa sociale di Comunità ETS - Comunità Energetica Rinnovabile". Viene quindi in rilievo la decisione del Comune di acquisire una partecipazione in una società cooperativa prevista dagli artt. 2511 c.c. e ss. di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del Codice civile, ed ammessa come "tipo sociale" anche per la p.a. ai sensi dell'art. 2, comma 1 del TUSP.

Lo Statuto della costituenda società (all. n. 2 alla deliberazione consiliare n. 31/2025 del Comune di Castelleone di Suasa), all'art. 43, prevede: *"Per quanto non previsto dal presente statuto, valgono le vigenti norme di legge sulle società cooperative. Per quanto non previsto dal titolo VI del Libro V del Codice civile contenente la "disciplina delle società cooperative", a norma dell'articolo 2519 del medesimo codice si applicano, in quanto compatibili, le norme delle società a responsabilità limitata"*.

Come risulta dall'atto deliberativo in esame, la costituenda società viene in rilievo anche come "impresa sociale". L'art. 1 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 (Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106), nel definire la nozione di

impresa sociale, prevede in particolare che *“possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività”*. Secondo il successivo comma 6, poi, *“Le disposizioni del presente decreto si applicano in quanto compatibili con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175”*.

Per quanto sopra, “vi è, dunque, nel caso di imprese sociali costituite in forma societaria da pubbliche amministrazioni, la prevalenza della disciplina pubblicistica in materia di società pubbliche rispetto alla regolamentazione delle imprese sociali che si applica solo in quanto compatibile. Peraltro, la qualifica di impresa sociale non incide sulla natura giuridica della forma organizzativa prescelta” (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 120/2024/PASP).

Dalla ricostruzione normativa sopra illustrata e da quanto emerge dagli atti pervenuti a questa Sezione regionale di controllo, il Comune, quindi, risulta aver deliberato l'acquisto di una partecipazione in una società cooperativa a responsabilità limitata, rientrando nell'alveo dei tipi societari previsti dall'art. 3 TUSP.

Passando, poi, alle regole di competenza, in ipotesi di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società, l'art. 7 TUSP disciplina gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo.

L'atto deliberativo in esame, concernente la partecipazione ad una comunità energetica rinnovabile, mediante società cooperativa a r.l., risulta deliberata con provvedimento del Consiglio comunale (deliberazione n. 31 del giorno 12 settembre 2025), nel rispetto, quindi, di quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettera c), del TUSP.

#### **4.2 “Vincoli di scopo” e “vincoli di attività” (art. 5, comma 1 e art. 4 TUSP)**

L'art. 4 del TUSP individua, al comma primo, un vincolo generale di scopo, con espresso riferimento alla produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali, oltre ad un vincolo connesso alle attività

consentite, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo art. 4.

Con riferimento alla verifica della “stretta inerenza” dell’acquisizione della partecipazione di cui trattasi con le finalità istituzionali del Comune, nella relazione allegata alla deliberazione consiliare 31/2025, si sottolinea che “[...] *La Società è da considerarsi come necessaria per il Comune se vuole perseguire le finalità istituzionali che sono tipiche di qualsiasi comunità energetica rinnovabile ai sensi del decreto legislativo n. 199 del 2021 (di seguito “CER”). Il perseguimento attraverso la CER di finalità istituzionali è facilmente dimostrabile sulla base di una serie univoca di indici normativi [...] che vengono nella stessa precisati puntualmente. Ed ancora “[...] la partecipazione del Comune all’iniziativa in oggetto si profila come necessaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, essendo finalizzata a promuovere l’autoconsumo a livello locale. Ciò, all’esclusivo fine di garantire la soddisfazione dei bisogni della collettività, facendo dell’energia una risorsa improntata al bene comune e promuovendone un uso realmente condiviso che finisce con l’assumere un ruolo centrale per la transizione energetica e per il percorso di sostenibilità e di decarbonizzazione del territorio, nonché per lo sviluppo locale e per i correlati processi di coesione sociale [...]*”.

Nel prendere atto delle argomentazioni addotte sul punto dal Comune, si deve aggiungere che anche il Consiglio di Stato ha, in più circostanze, ricondotto l’attività di produzione di energia da fonti rinnovabili nell’alveo delle attività d’interesse pubblico (cfr., Cons. St., sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201; Cons. St., sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983; Cons. St., sez. IV, 28 marzo 2022, n. 2242).

Per quanto riguarda, quindi, i “vincoli di scopo” ed i “vincoli di attività”, la valutazione di conformità di questa Sezione sull’operazione deliberata dal comune di Castelleone di Suasa può essere positiva, in quanto l’attività in oggetto risulta di interesse generale, nonché di stretta inerenza con le finalità istituzionali dell’ente comunale.

**4.3 Adempimento dell’onere di motivazione sulla “compatibilità dell’intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese”. Adempimento relativo all’indicazione che “lo schema di atto deliberativo” sia stato sottoposto “a**



***forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate” (art. 5, comma 2, TUSP).***

L’art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 175/2016 dispone quanto segue: *“L’atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.”.*

In relazione alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, l’atto deliberativo 31/2025 asserisce che l’operazione in oggetto risulta *“[...] conforme alle norme dei trattati europei e in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato a norma dell’Art. 107, par. 3, lett. c) ed e) del TFUE, in quanto l’intervento è finalizzato a promuovere lo sviluppo di un’attività economica preordinata al miglioramento delle condizioni economiche, sociali e ambientali del territorio, tramite un uso più razionale delle risorse naturali, ivi incluse le misure di risparmio e di efficienza energetica e l’impiego di fonti di energia rinnovabili, in aderenza alle indicazioni impartite dalla Comunicazione della Commissione UE recante “Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore del clima, dell’ambiente e dell’energia 2022 (2022/C 80/01), soddisfacendo in tal modo i requisiti dell’art.5, comma secondo, TUSP”.* La dichiarazione, tuttavia, si limita ad affermazioni di carattere generale e non analizza gli aspetti richiesti dall’articolo sopra indicato (quale per esempio quello degli aiuti di stato) che, quindi, non appaiono essere stati adeguatamente esplicitati nell’atto deliberativo e nella documentazione ad esso allegata.

Per tale aspetto, si evidenzia, in ogni caso, che la delibera dell’Ente di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, contestualmente all’invio alla Sezione di controllo competente, deve essere trasmessa anche *«all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287»*, alla quale si rimanda.

Con riferimento al secondo aspetto, ossia la consultazione pubblica, dal sito internet istituzionale del Comune di Castelleone di Suasa, *“avvisi”*, risulta pubblicato, in data 26 agosto 2025, un avviso avente ad oggetto *“avvio della consultazione pubblica sulla proposta di costituzione di una “comunità energetica rinnovabile” (CER)*

*in forma di società cooperativa per la promozione dell'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile, di efficientamento energetico, di sostenibilità ambientale ed energetica e riduzione dei consumi"*; detto avviso è corredato dai seguenti allegati: bozza di Statuto della Cooperativa a r.l.; Regolamento di esercizio della Cooperativa; relazione analitica di cui all'art. 5 del D.Lgs n. 175/2016; studio di fattibilità e business-plan dell'operazione.

Tale modalità è da considerarsi soddisfacente alla stregua del requisito formale di pubblicità e consente di presumere un adeguato livello di trasparenza. Tuttavia, non risulta agli atti né nella deliberazione consiliare n. 31/2025 alcun elemento che dia conto degli esiti della consultazione, difettando perciò il presupposto per una verifica sulla effettività delle operazioni di consultazione svolte dal Comune.

#### **4.4 Adempimento degli oneri di motivazione analitica (art. 5, comma 1 del TUSP)**

*L'art. 5 del TUSP citato, al comma 1, dispone che "... l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa."*

Appare, quindi, importante verificare che la motivazione analitica dell'atto deliberativo evidenzi la necessità del nuovo strumento societario per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente aderente, indicando le specifiche ragioni di convenienza economica sottese alla scelta adottata. Dunque, occorre che siano motivati la funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) ed il corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità) (cfr. Sezione regionale controllo Toscana, n. 227/2022/PASP; Sezione regionale controllo Molise, n. 186/2022/PASP; Sezione regionale controllo Lombardia 194/2022/PASP).

In questo ambito è bene, poi, ricordare come le Sezioni riunite di questa Corte abbiano avuto modo di precisare che *“lo scrutinio dell’atto deliberativo è teso ad accertare che l’istruttoria dell’Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l’uno o l’altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi”* (Sezioni riunite n. 16/2022/QMIG). In tal senso, la valutazione di convenienza economica non si riduce alla dimostrazione di redditività dell’investimento nella prospettiva lucrativa, ma implica che la motivazione dell’atto dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell’amministrazione (profilo dell’efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell’efficienza ed economicità), anche attraverso il raffronto con soluzioni gestionali diverse (Sezioni riunite n. 27/2022/PASP).

Ciò posto, secondo l’atto consiliare n. 31/2025, il Comune di Castelleone di Suasa *“[...] vuole dare corso alla promozione dell’uso delle fonti di energia rinnovabile attraverso un coinvolgimento attivo della popolazione, nonché con l’intento di svolgere un ruolo da protagonista nella transizione energetica, fondato sulla consapevolezza che tale processo innovativo potrà condurre anche alla diffusione di nuove professionalità e contemporaneamente all’utilizzo delle risorse energetiche locali, fino al possibile raggiungimento dell’autosufficienza energetica di tutto il territorio comunale ed alla sua decarbonizzazione”*;

Inoltre, per quanto riportato nel medesimo atto deliberativo, *“[...] la forma Cooperativa a r.l. – Impresa sociale di Comunità – ETS si prospetta quale soluzione maggiormente idonea ai fini dell’avvio di un percorso democratico e partecipato nel quale pubblica amministrazione, cittadini, PMI cooperano, in condizioni di parità, per assumere in via diretta la gestione efficiente e razionalizzata delle risorse energetiche presenti sul territorio [...]”*. Nello stesso senso, la relazione tecnico-illustrativa, individua quale necessaria la *“[...] la forma giuridica della società cooperativa rispettosa dell’articolo 2514 c.c., come illustrato nello studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 38-2024/I, intitolato Le incentivate comunità energetiche rinnovabili e il loro atto costitutivo e approvato dalla relativa Commissione Studi d’Impresa il 20 marzo 2024 [...]”*.

Il Comune pertanto intende sottoscrivere nella costituenda CER, *“una quota di partecipazione sociale avente valore nominale di cento euro (100), ottenendo, a fronte di un minimo impegno di spesa, il beneficio di godere dei vantaggi economici, sociali ed ambientali perseguiti dalla Comunità.”*.

Per tutto quanto sopra esposto, ferme le osservazioni già svolte nei precedenti paragrafi, nel prendere atto delle argomentazioni addotte dall'Ente a sostegno della scelta assunta, con riferimento agli oneri motivazionali *“esplicitamente prescritti dagli artt. 5, 7 e 8 del d.lgs. n. 175/2016”*, in gran parte sopra riportati, questa Sezione rileva la non completa conformità della deliberazione consiliare in argomento e dell'operazione societaria complessivamente considerata alle norme del TUSP e, in particolare, all'art. 5 del TUSP, con riguardo ai profili che saranno di seguito esposti.

Con particolare riferimento alla *“necessità”* del costituendo organismo per il perseguimento delle finalità istituzionali del Comune, nella Relazione *“ex art. 5 e 7 TUSP relativa alla costituzione della Comunità Energetica Rinnovabile società cooperativa Corinaldo”*, allegata alla propria deliberazione consiliare n. 31/2025, l'Ente afferma che la cooperativa sociale a r.l. che si intende costituire *“[...] è da considerarsi come necessaria per il Comune se vuole perseguire le finalità istituzionali che sono tipiche di qualsiasi comunità energetica rinnovabile ai sensi del decreto legislativo n. 199 del 2021 (di seguito “CER”)”* e che *“la partecipazione del Comune all'iniziativa in oggetto si profila come necessaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, essendo finalizzata a promuovere l'autoconsumo a livello locale. Ciò, all'esclusivo fine di garantire la soddisfazione dei bisogni della collettività, facendo dell'energia una risorsa improntata al bene comune e promuovendone un uso realmente condiviso che finisce con l'assumere un ruolo centrale per la transizione energetica e per il percorso di sostenibilità e di decarbonizzazione del territorio, nonché per lo sviluppo locale e per i correlati processi di coesione sociale [...]”*. Ancora, la deliberazione oggetto della presente analisi indica quale obiettivo principale *“l'intento di svolgere un ruolo da protagonista nella transizione energetica, fondato sulla consapevolezza che tale processo innovativo potrà condurre anche alla diffusione di nuove professionalità e contemporaneamente all'utilizzo delle risorse energetiche locali, fino al possibile*

*raggiungimento dell'autosufficienza energetica di tutto il territorio comunale ed alla sua decarbonizzazione".*

Al riguardo, si deve osservare che tali motivazioni non appaiono sufficienti a dimostrare, nella sostanza, la indispensabilità dell'intervento pubblico dell'Amministrazione locale per il perseguimento delle finalità di una CER.

Infatti, sebbene, come già evidenziato in precedenza (*cfr.* precedente § 4.2), la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di definire la produzione di energia da fonti rinnovabili come attività d'interesse pubblico (*cfr.*, Cons. St., sez. VI, 23 marzo 2016, n. 1201; Cons. St., sez. IV, 12 aprile 2021, n. 2983; Cons. St., sez. IV, 28 marzo 2022, n. 2242), la stessa giurisprudenza ha, ad un tempo, evidenziato la necessità che la scelta di un ente pubblico di costruire e porre in esercizio impianti per l'energia elettrica debba essere comunque suffragata da adeguata motivazione, al fine di dimostrare *"che si tratta di attività di produzione e fornitura di un bene [nel caso di specie, l'energia elettrica] 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.* Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 201/2017/PAR).

L'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016 definisce, infatti, *"servizi di interesse generale"*, quelle *"attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti[...], che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale"*.

Sotto tale profilo, il Collegio rileva come la motivazione posta a fondamento della decisione adottata dal consiglio comunale di Castelleone di

Suasa con atto n. 31/2025 non appaia sufficiente a dimostrare come necessaria la partecipazione dell'Ente alla costituenda CER.

Le finalità, certo meritorie, che le comunità energetiche sono chiamate a perseguire, non possono ritenersi di per sé sufficienti a motivare il ricorso, da parte di un ente locale ad un nuovo strumento societario. D'altro canto, nel campo delle CER, *"[...] nessuna previsione della legislazione europea, nazionale e regionale, né il TUSP esonerano l'Amministrazione procedente dall'onere motivazionale rafforzato"* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania deliberazione n. 118/2024/PASP). Si sottolinea, inoltre, come l'indispensabilità della partecipazione, ancorché coerente con i fini istituzionali dell'ente, deve essere verificata altresì sotto il profilo della infungibilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative. L'esito di tali valutazioni deve confluire nella *"motivazione rafforzata"* richiesta dall'art. 5, comma 1, TUSP.

Il quadro regolamentare all'interno del quale si colloca l'operazione societaria in discorso è costituito da una pluralità di disposizioni legislative: alcune specifiche sulle caratteristiche proprie del modello astratto *"comunità energetiche rinnovabili"*; altre di portata generale prescritte dal TUSP, che le Amministrazioni procedenti sono tenute ad osservare ogni qual volta decidano di realizzare una finalità pubblica mediante ricorso al modulo organizzativo di tipo societario.

Il punto di contatto tra la disciplina di settore (ad esempio, art. 31 del d.lgs. n. 199/2021) e quella generale (i.e., d.lgs. n. 175/2016) risiede nel valutare, in primo luogo, se il modulo organizzativo societario sia il modello strettamente necessario per la comunità energetica rinnovabile, anche in ragione del principio di neutralità alla *"forma"*, coniato dalla legislazione europea e replicato in quella nazionale; poi, nell'individuazione del *"tipo"* societario, tra quelli consentiti dall'art. 3, comma 1, del TUSP, più funzionale alle esigenze che emergono nel caso concreto, ovvero, nella fattispecie, le caratteristiche proprie di una comunità energetica, in base alla normativa di settore. Tali valutazioni dell'Ente, devono, poi, confluire nell'atto deliberativo (cfr. deliberazione sezione regionale di controllo per le Marche n. 120/2024/PASP; deliberazione Sezione regionale di controllo per la Campania n.100/2024; deliberazione Sezione regionale di controllo per la Campania n.1118/2024).

Anche su tale punto, si deve rilevare la carenza, nella deliberazione assunta dal Comune di Castelleone di Suasa, di un argomentato raffronto tra la scelta adottata e possibili soluzioni alternative. In proposito, infatti, nella relazione ex art. 5 TUSP allegata all'atto, l'Ente osserva che *"1. la forma Cooperativa a r.l. – Impresa sociale di Comunità – ETS si prospetta quale soluzione maggiormente idonea ai fini dell'avvio di un percorso democratico e partecipato nel quale pubblica amministrazione, cittadini, PMI cooperano, in condizioni di parità, per assumere in via diretta la gestione efficiente e razionalizzata delle risorse energetiche presenti sul territorio;*

*2. il modello societario prescelto esclude profili di onerosità diretta o indiretta sul bilancio comunale, stante l'autonomia patrimoniale perfetta della costituenda Cooperativa, in base alla quale per le obbligazioni sociali risponde soltanto la Cooperativa con il suo patrimonio e conseguentemente, i soci nel limite delle quote sottoscritte;*

*3. la forma di soggetto giuridico scelta permette anche alle Amministrazioni del comprensorio territoriale della Valle del Misa, Nevola e Cesano di aderire sia come socio cooperatore "prosumer" che come socio cooperatore "consumer" nell'intento anche di raccogliere e valorizzare al meglio possibili investimenti da parte di soggetti residenti nei territori citati".* L'atto consiliare in esame si limita, inoltre, a sottolineare come gli obbiettivi, che l'Amministrazione si prefigge di realizzare grazie all'operazione deliberata, *"[...] possono meglio perseguirsi tramite la costituzione di una CER in forma di Società Cooperativa a r.l. – Impresa sociale di Comunità – ETS, in considerazione dei benefici attesi dalla cooperazione tra il pubblico e il privato, nonché dalle sinergie che da essa possono derivare per lo sviluppo sostenibile del territorio [...]"*, ma non evidenzia il perché tale scelta sia da considerarsi la migliore (ovvero la soluzione maggiormente idonea), in correlazione anche con altre possibili ipotesi percorribili al fine di raggiungere lo stesso risultato.

Analogamente, riguardo alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, l'atto deliberativo non esprime le ragioni della maggiore convenienza dell'opzione prescelta rispetto ad eventuali alternative né vengono esplicitate le motivazioni per cui la scelta della costituzione di tale società, cui affidare la concessione del servizio, sia preferibile rispetto ad altre modalità gestionali, in quanto più economica e più efficiente,

limitandosi, per tali aspetti a fornire puntualizzazioni, che rivestono tuttavia carattere puramente assertivo e non comparativo.

Concludendo, questo Collegio ritiene che la deliberazione di Consiglio comunale n. 31/2025 del Comune di Castelleone di Suasa non contenga motivazioni adeguate circa il ricorso allo strumento societario al fine di realizzare la Comunità Energetica Rinnovabile di cui alla legge regionale 11 giugno 2021 n. 11.

**4.5 Adempimento degli oneri di motivazione analitica con riguardo alla “sostenibilità finanziaria”, alla “convenienza economica” (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).**

La sostenibilità finanziaria, come osservato dalle Sezioni riunite di questa Corte, *“assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell’operazione di investimento societario che l’amministrazione intende effettuare; l’altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell’ente pubblico interessato”* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, la sostenibilità finanziaria sottende la capacità della società 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. Questa deve essere puntualmente analizzata da parte dell’amministrazione procedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella più volte menzionata deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno osservato come l’atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere, quantomeno, suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell’attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne esponcano le ipotesi di sviluppo (es. natura dei ricavi e relativa struttura, evoluzione dei costi, indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento).

Per quanto attiene, poi, al profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell’operazione di costituzione della società o di acquisto delle partecipazioni deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell’amministrazione procedente, al fine di vagliare la compatibilità dell’investimento iniziale e dei



possibili successivi trasferimenti all'organismo societario con la situazione finanziaria dell'ente (ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità per l'ente di procedere ad effettuare i necessari accantonamenti, ai sensi dell'art. 21 TUSP, in caso di perdite registrate dalla società).

**4.5.1** Sotto il profilo della **sostenibilità oggettiva dell'operazione**, si dà atto che la deliberazione sottoposta all'odierno esame risulta corredata, tra l'altro, da un *Business Plan* piuttosto analitico (cfr. All. n. 7 alla deliberazione Consiglio comunale di Castelleone di Suasa n. 31/2025), predisposto, per quanto emerge dagli atti, da una ditta specializzata, all'uopo individuata dal Comune di Corinaldo.

In merito alla convenienza economica e sostenibilità finanziaria della scelta assunta dal Comune, nella Relazione allegata alla deliberazione consiliare n. 31/2025, si osserva che “[...] emerge dal business plan, a supporto della costituzione della Società, che ai soci consumatori potrà spettare l'intera quota dell'utile distribuibile derivante dai contributi erogati dal GSE, da ripartire tra tali soci in proporzione ai, consumi energetici misurati dai loro POD messi a disposizione della CER. Importante è che i soci aderenti possono recuperare come quota incentivante ben l'87,2% dell'energia immesse in rete. Da quanto sopra precisato e dalla lettura del ricordato business plan, emerge con evidenza che l'ingresso nella Società è per il Comune conveniente economicamente e sostenibile finanziariamente; tale sostenibilità, per le ragioni sopra indicate, è rispettata sia oggettivamente (la Società è, infatti, in grado 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) sia soggettivamente (il rischio finanziario è limitato alla perdita del conferimento versato) [...]”. La relazione, inoltre, sostiene che stante “[...] le potenzialità e la disciplina delle CER, il Comune può raggiungere i medesimi obiettivi non mediante una gestione diretta delle corrispondenti attività (tra l'altro, non disporrebbe delle risorse umane e necessarie competenze specialistiche), ma solo partecipando alla Società e collaborando con le altre realtà che la compongono (come altri enti pubblici, imprenditori piccoli o medi, persone fisiche, enti religiosi ed enti del Terzo settore). Atteso che la Società è una società cooperativa, il Comune non si accollerà altro rischio finanziario che perdere definitivamente la somma versata a titolo di conferimento, non potendo che diventare un socio a responsabilità limitata per le obbligazioni riferibili alla Società. Pertanto: la partecipazione alla CER prefigura un indubbio beneficio economico per l'amministrazione comunale, dato dalla possibilità di coprire parte

*della spesa corrente per la fornitura di energia elettrica, di promuovere ulteriori investimenti nell'efficientamento dell'edilizia pubblica e privata e forme alternative di modalità elettrica, tramite la compartecipazione al riparto degli importi erogati del GSE spa alla CER a seguito dell'accesso al regime di incentivazione e valorizzazione dell'energia elettrica condivisa di cui al D.M. MASE nr. 414 del 07.12.2023; il progetto di costituzione di una CER, come messo in luce dallo studio di fattibilità e dal business-plan, evidenzia la capacità della società di garantire, in via autonoma, stabile e duratura, l'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa, attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale, con particolare riferimento alla produzione ed alla condivisione di energia prodotta da impianti a fonti rinnovabili pubblici e privati, rilevando un saldo netto annuale positivo e costante in ciascuno degli scenari considerati, configurando, pertanto, un quadro prospettico che colloca l'intervento di questa amministrazione nel solco dei principi di efficienza, efficacia ed economicità richiamati dall'Art. 5, comma primo, TUSP [...]"*.

Il Business-Plan allegato riporta, infatti, un indice di redditività dell'iniziativa, proiettato al quadriennio 2025-2028, ipotizzato come "buono" a partire dal 2026, con un utile netto, previsto per l'anno 2028, pari ad euro 111.168,00.

**4.5.2** Sotto il profilo della **sostenibilità soggettiva**, invece, la deliberazione consiliare in oggetto lascia in ombra alcuni importanti aspetti in punto di sostenibilità finanziaria dell'operazione da parte dell'Amministrazione comunale e non si esprime compiutamente su profili di assoluta rilevanza economico-finanziaria e patrimoniale per l'Ente locale. L'atto deliberativo del Consiglio comunale di Castelleone di Suasa, precisa in merito che *"la forma Cooperativa a r.l. – Impresa sociale di Comunità – ETS si prospetta quale soluzione maggiormente idonea ai fini dell'avvio di un percorso democratico e partecipato nel quale pubblica amministrazione, cittadini, PMI cooperano, in condizioni di parità, per assumere in via diretta la gestione efficiente e razionalizzata delle risorse energetiche presenti sul territorio [...] il modello societario prescelto esclude profili di onerosità diretta o indiretta sul bilancio comunale, stante l'autonomia patrimoniale perfetta della costituenda Cooperativa, in base alla quale per le obbligazioni sociali risponde soltanto la Cooperativa con il suo patrimonio e conseguentemente, i soci nel limite delle quote sottoscritte"*.

Per quanto risulta dagli atti, il conferimento iniziale del Comune alla costituenda Cooperativa ammonta ad euro 100,00; la deliberazione in esame dispone inoltre che

per la copertura di tale somma si proceda mediante prelievo dal Fondo di riserva, premettendo che “[...] la partecipazione alla CER fa prefigurare un beneficio economico per l’amministrazione comunale, dato dalla possibilità di coprire parte della spesa corrente per la fornitura di energia elettrica, di promuovere ulteriori investimenti nell’efficientamento dell’edilizia pubblica e privata e forme alternative di mobilità elettrica, tramite la compartecipazione al riparto degli importi erogati del GSE spa alla CER a seguito dell’accesso al regime di incentivazione e valorizzazione dell’energia elettrica condivisa di cui al D.M. MASE nr. 414 del 07.12.2023 [...]”.

Sul punto, preme rilevare che la bozza di Statuto della CER (allegato 2), all’art. 21 distingue i “conferimenti effettuati dai soci cooperatori producer e/o prosumer rappresentati da quote del valore nominale di € 100,00” dai “conferimenti effettuati dai soci cooperatori consumer rappresentati da quote del valore nominale di € 25,00”, mentre la relazione tecnico-illustrativa conferma la volontà dell’ente di “entrare nella Società come socio consumatore”. Tuttavia, come già accennato, la deliberazione consiliare di adesione dispone l’autorizzazione alla sottoscrizione di una quota di € 100,00, senza fornire motivazioni né richiamare eventuali modifiche statutarie o diverse categorie di socio. Tale difformità comporta una discrasia sostanziale tra gli atti, idonea a generare incertezza sull’effettiva natura della partecipazione e sull’entità dell’impegno finanziario assunto.

La bozza di Statuto allegata alla deliberazione n. 31/2025, all’art. 7 descrive poi, come di seguito, gli obblighi, che in qualità di socio, il Comune assume nei confronti del costituendo organismo:

*“Fermi restando gli altri obblighi nascenti dalla legge e dallo statuto, i soci sono obbligati:*

- a) al versamento, con le modalità e nei termini fissati dal Consiglio di amministrazione:*
  - 1. del capitale sottoscritto;*
  - 2. dell’eventuale tassa di ammissione, stabilita dalla Assemblea su proposta del Consiglio di amministrazione;*
  - 3. del sovrapprezzo eventualmente determinato dall’Assemblea in sede di approvazione del bilancio su proposta del Consiglio di amministrazione;*
- b) all’osservanza dello statuto, dei regolamenti interni e delle deliberazioni adottate dagli organi sociali;*

- c) *alla produzione o sottoscrizione della documentazione necessaria ai fini dell'accesso al servizio di autoconsumo diffuso, nonché al rispetto degli adempimenti indicati dalla disciplina di riferimento e dalle relative disposizioni tecniche di attuazione;*
- d) *se consumer, ad autorizzare l'acquisizione e l'utilizzo dei dati e delle misure relative alla fornitura di energia elettrica afferente ai propri punti di connessione ai fini della determinazione dell'energia condivisa;*
- e) *se prosumer, all'esercizio di ciascun/a impianto/UP sulla base di un accordo sottoscritto con la Cooperativa per le finalità della comunità energetica e nel rispetto di quanto previsto dalle norme di riferimento, salvo l'eventuale conferimento alla Cooperativa di specifico mandato per sottoscrivere il contratto di ritiro dell'energia elettrica immessa in rete dai relativi impianti;*
- f) *al pagamento dei corrispettivi dovuti per l'acquisto di beni e servizi strumentali all'accesso al servizio per l'autoconsumo diffuso secondo quanto previsto da apposito regolamento interno;*
- g) *al pagamento di eventuali corrispettivi dovuti per l'acquisto, a prezzi più vantaggiosi, di beni e servizi erogati dalla Cooperativa nell'ambito dell'oggetto sociale al fine di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai propri membri o soci o alle aree locali in cui opera".*

Tale disposizione statutaria, per i soci c.d. *"consumer"* o *"socio consumatore"*, (un consumer è un soggetto che partecipa alla cooperativa in qualità di consumatore o utente dei servizi che essa fornisce, contribuendo al capitale sociale e partecipando alla gestione secondo il principio mutualistico), qualifica che Castelleone di Suasa intende assumere nella compagine sociale, non limita, dunque, la partecipazione al solo versamento iniziale (così come rappresentato nella deliberazione consiliare), ma apre alla possibilità che ulteriori oneri sopraggiungano in assenza di specifiche facoltà decisionali dell'ente.

Alla luce di quanto sopra, il Collegio rileva, quindi, la sussistenza di profili di criticità in merito all'assolvimento dell'onere motivazionale circa la sostenibilità finanziaria dell'operazione sotto il profilo soggettivo; l'esame del deliberato consiliare, infatti, non consente di accertare l'effettiva considerazione delle esigenze finanziarie, pur astrattamente contenute, necessarie al perfezionamento dell'operazione societaria.

Alla luce dell'art. 7 della bozza di Statuto approvata, non sia possibile escludere ulteriori effetti finanziari per il Comune di Castelleone di Suasa, laddove si prevede, come già sopra evidenziato, un obbligo per i soci, seppure solo eventuale, al versamento di una *“tassa di ammissione, stabilita dalla Assemblea su proposta del Consiglio di amministrazione”*, e ad un altrettanto eventuale *“sovrapprezzo determinato dall'Assemblea in sede di approvazione del bilancio su proposta del Consiglio di amministrazione”*. Sulla base della documentazione a disposizione, tali profili non risultano per nulla attenzionati dall'Ente in sede di adozione dell'atto deliberativo in esame. Sul punto questo Collegio osserva che, nel caso di società pubbliche, clausole statutarie del tenore di quelle appena richiamate dovrebbero essere oggetto di specifica ed approfondita analisi da parte del socio pubblico, in ragione dei loro potenziali effetti sul bilancio dell'ente. In particolare, sarebbe stato opportuno prevedere una precisa perimetrazione dell'ambito applicativo delle norme, definendone le condizioni di operatività. La circostanza che l'entità della partecipazione e degli oneri ad essa conseguenti non sia ancorata a criteri predeterminati, ma venga rimessa alle determinazioni e valutazioni *ad hoc* dell'assemblea dei soci, genera ulteriori incertezze sull'impatto del bilancio dell'Ente (*cfr.* deliberazioni Sezione regionale di controllo per la Toscana nn. 53/2024/PRSP, 275/2024/PASP e 158/2025/PASP).

\*\*\*\*\*

In conclusione, alla luce di tutto quanto precede, la Sezione, pur prendendo atto della peculiarità della fattispecie sopra descritta, in linea con la normativa europea, nazionale e regionale di settore, rileva tuttavia la non completa conformità del provvedimento consiliare e dell'operazione societaria in argomento alle norme del decreto legislativo n. 175/2016, in considerazione del fatto che la costituzione di nuove società o l'acquisizione di partecipazioni societarie, anche indirette, da parte delle amministrazioni locali deve ritenersi fortemente circoscritta ad esigenze eccezionali, in coerenza con il principio costituzionale del buon andamento e con i principi dettati dallo stesso TUSP, con particolare riguardo *“all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”* (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 175/2016).

**P.Q.M.**

Nelle considerazioni sopra esposte, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, nei limiti della documentazione ricevuta e con le osservazioni e le valutazioni riportate nella parte motivata, rende il parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 sulla deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Castelleone di Suasa n. 31 del 12 settembre 2025, avente ad oggetto *"Approvazione della documentazione per costituire la società cooperativa a r.l. Impresa sociale di Comunità ETS - Comunità Energetica Rinnovabile. Prelievo dal fondo di riserva"*, con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005 e all'art. 148 bis, comma 2, del d. lgs n. 267/2000 e di cui all'art. 20 dello stesso d.lgs. n. 175/2016.

La presente deliberazione dovrà essere trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

La presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito *Internet* istituzionale dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 5 novembre 2025, tenuta da remoto.

Il Magistrato relatore e Presidente f.f.

Renato Catalano

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 6 novembre 2025

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente