



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati*:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Antonella VALERIANI	Consigliere
Francesca ABBATI	Referendario-relatore

** riuniti in collegamento telematico*

nella camera di consiglio del 26 settembre 2025

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti della Azienda pubblica di Servizi alla Persona A.S.P. "CASA DI RIPOSO MOSCA" sull'istanza di parere ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni, recante l'approvazione del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte e successive modificazioni;

VISTO il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP);

VISTO in particolare l'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della l. 5 agosto 2022, n. 118;

VISTE le deliberazioni delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, n. 18/SSRRCO/PASP/2022, n. 19/SSRRCO/QMIG/2022, n. 25/SSRRCO/QMIG/2023, n. 11/SSRRCO/QMIG/2024 e 43/SSRRCO/QMIG/2024, relative a questioni di massima inerenti all'interpretazione dell'art. 5, commi 3 e 4 del TUSP;

VISTO l'Ordine di servizio n. 5/2025 del Presidente della Sezione regionale di controllo per l'Umbria di ripartizione tra i magistrati delle funzioni di controllo;

VISTA la deliberazione del Consiglio di amministrazione della A.S.P. Casa di riposo "Mosca" n. 21 del 29 luglio 2025 (con allegati i relativi documenti istruttori), concernente *"partecipazione dell'Azienda pubblica di Servizi alla Persona – Casa di riposo Mosca alla Comunità Energetica Terra Nostra di Gubbio"*, tramessa in data 31 luglio 2025 e acquisita al prot. n. 2130 del 1° agosto 2025;

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

UDITA la relatrice, Ref. Francesca Abbati;

PREMESSO IN FATTO

1. Con nota del 31 luglio 2025, la A.S.P. Casa di Riposo "Mosca" ha inviato, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), la deliberazione del Consiglio di amministrazione del 29 luglio 2025 avente ad oggetto *"partecipazione dell'Azienda pubblica di Servizi alla Persona – Casa di riposo Mosca alla Comunità Energetica Terra Nostra di Gubbio"*, con la quale è stato deliberato di approvare la partecipazione dell'Azienda pubblica di Servizi alla Persona (A.S.P.) Casa di Riposo Mosca, quale socio consumatore (Consumer), alla "Comunità Energetica Terra Nostra", Società Cooperativa con sede in Viale Don G. Minzoni, n.3, a Gubbio (PG), P.IVA 03992860548 e C.F. 92021930547, unitamente ai seguenti atti: a) Regolamento interno comunità energetica rinnovabile Gubbio 1; b) Visura camerale Comunità energetica Terra Nostra; c) Statuto Comunità energetica Terra Nostra; d) Statuto A.S.P. "Casa di riposo Mosca"; e) Atto costitutivo e Statuto Associazione CER Gubbio; f) Verbale di Assemblea (rep. 7122, racc. 4636 del 23 gennaio del 2025, Notaio Luigi Vaccaro di trasformazione dell'Associazione "GUBBIO1" in Società cooperativa; g) parere del revisore sull'acquisizione di una partecipazione al capitale della "comunità energetica terra

Nostra” , Società Cooperativa; h) Visura storica ASP “Casa di riposo Mosca”; i) Progetto e *Business plan* della Comunità energetica.

1.1. L’Azienda Pubblica di Servizi alla Persona Casa di Riposo “Mosca” trae origine dalla trasformazione dell’IPAB “Opera Pia Casa di Riposo Mosca” ai sensi degli artt. 3 e 4, l.r. Umbria 28 novembre 2014, n. 25. L’A.S.P. è stata costituita con deliberazione della Giunta Regionale n. 1510 del 18 dicembre 2017, che ha approvato anche lo statuto. L’A.S.P. Casa di Riposo “Mosca” è un ente pubblico non economico che persegue finalità di rilevanza socioassistenziale e sociosanitaria, indirizzando i propri interventi e le proprie azioni, in particolare a favore delle persone in stato di fragilità sociale e vulnerabilità.

2. Nell’atto deliberativo si fa presente, tra l’altro, che:

“- il tipo societario prescelto esclude profili di onerosità diretta o indiretta sul bilancio dell’A.S.P., stante l’autonomia patrimoniale perfetta della 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;

- l’A.S.P. Casa di Riposo Mosca sottoscriverà, nella CER, una quota di partecipazione sociale avente valore nominale di euro 25 (venticinque), ottenendo, a fronte di un minimo impegno di spesa, il beneficio di godere dei vantaggi economici, sociali ed ambientali perseguiti dalla Comunità Energetica. [...];

- la partecipazione alla CER prefigura un beneficio economico per l’A.S.P., dato dalla possibilità di coprire parte della spesa corrente per la fornitura di energia, di promuovere ulteriori azioni di politica energetica, ambientale e sociale e di transizione verso le fonti energetiche rinnovabili e di lotta alla povertà energetica, tramite la compartecipazione al riparto degli importi erogati dal GSE S.p.a. alla CER [...];

- mediante tale iniziativa l’A.S.P. è in grado di promuovere con maggior efficacia le azioni di politica energetica, ambientale e sociale necessarie a dar seguito all’indirizzo europeo e nazionale di transizione verso le fonti energetiche rinnovabili e di lotta alla povertà energetica;

- la forma Cooperativa a r.l. si prospetta quale soluzione maggiormente idonea ai fini dell’avvio di un percorso democratico e partecipato nel quale pubblica amministrazione, cittadini e PMI cooperano, in condizioni di parità, per assumere in via diretta la gestione efficiente e razionalizzata delle risorse energetiche presenti sul territorio;

- l’A.S.P. non rileva oneri di tipo indiretto derivante dall’acquisizione della partecipazione, in quanto l’Ente diverrà socio utente rispetto alla compagine societaria della cooperativa Terra Nostra e che

quindi non sussiste un rischio d'impresa ma il beneficio è rappresentato dagli incentivi che percepirà in proporzione all'adesione;

- l'acquisto di una quota di partecipazione alla società è prevista la spesa di 25 euro a titolo di quota associativa una tantum;

- la società trattiene a scopo mutualistico una quota sull'incentivo che ha contribuito a generare".

3. *L'Azienda pubblica di servizi ha inoltre evidenziato, che "la partecipazione dell'A.S.P. Casa di Riposo Mosca come socio consumatore all'iniziativa in oggetto si profila come necessaria per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, essendo tale iniziativa finalizzata alla produzione di un servizio di interesse generale (l'autoproduzione e la condivisione di energia rinnovabile per promuovere l'autoconsumo a livello locale), in virtù del quale viene messa a disposizione della cittadinanza l'energia eccedentaria prodotta dagli impianti pubblici, secondo uno schema che mira a valorizzare e a razionalizzare le risorse energetiche locali e che non sarebbe possibile assicurare alle medesime condizioni [dal mercato] (art. 4 TUSP). [...] Il progetto della CER Terra Nostra di Gubbio evidenzia la capacità della società cooperativa CER Terra Nostra 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 e 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;*

la tipologia e la misura del sostegno che l'A.S.P. Casa di Riposo Mosca intende concedere è 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) e 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 richiesti dall'art. 5, comma secondo, TUSP".

La deliberazione n. 21 specifica anche che "al fine dell'istruttoria preliminare all'adesione è stato chiesto agli organi della Società Cooperativa, di dare conto della autosufficienza patrimoniale della stessa ovvero, della sua capacità di agire economicamente, poiché essa sulla base del patrimonio che le è assegnato, deve essere in grado di esercitare l'attività e coprire i costi con i propri ricavi."

Con la stessa deliberazione n. 21 si è poi constatata la favorevole valutazione del *“Piano economico finanziario delle attività della CER Terra Nostra Società Cooperativa [...] relativo al periodo 2025 – 2045”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

4. Il comma 3 dell'art. 5, d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), come modificato dall'art. 11 della legge n. 118/2022, prevede che le Amministrazioni pubbliche inviino alla Corte deliberazioni aventi ad oggetto la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria, diretta o indiretta. Secondo la previsione normativa, la Corte dei conti *“delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 [dello stesso art. 5], 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”*.

Il successivo comma 4 dell'art. 5 del sopra richiamato decreto legislativo, dispone che *“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. [...] 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”*. Su quest'ultimo punto si sono espresse le Sezioni riunite in sede di controllo le quali, con la deliberazione n. 16/2022/QMIG, hanno statuito che, *“la pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”*.

Con riferimento alla tipologia di atti che devono essere inviati all'esame della Corte dei conti ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del TUSP, il comma 1 del citato articolo delimita espressamente l'ambito oggettivo di applicazione della norma circoscrivendolo all'atto deliberativo di *“costituzione di una società a partecipazione (incluse quelle miste pubblico -*

privato, disciplinate dal successivo art. 17) o di *“acquisto di partecipazioni, anche indirette,”* da parte di Amministrazioni pubbliche in società già costituite.

4.1. Ciò premesso, la Sezione è chiamata a pronunciarsi sulla deliberazione del Consiglio di amministrazione della A.S.P. Casa di riposo “Mosca” n. 21 del 29 luglio 2025, in ragione di quanto disposto dall’art. 5, commi 3 e 4, del TUSP. I parametri di *“convenienza economica”* e *“sostenibilità finanziaria”*, richiamati dalla norma sopra riportata, devono essere utilizzati, ai fini del presente tipo di controllo, entro *“il margine di opinabilità tipico dell’applicazione di una regola scientifica non assoluta”*. Pertanto, il sindacato della Corte dei conti, *“oltre che in un controllo di ragionevolezza, logicità e coerenza della motivazione del provvedimento impugnato, è limitato alla verifica che quel medesimo provvedimento non abbia esorbitato dai margini di opinabilità sopra richiamati, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell’Amministrazione ove questa si sia mantenuta entro i suddetti margini.”*. Inoltre, lo scrutinio che questa Sezione è chiamata ad esercitare sugli atti trasmessi ai sensi dell’art. 5 TUSP, trova *“concreta declinazione con riferimento alle specificità della singola fattispecie sottoposta ad esame.”*.

In merito al profilo della sostenibilità finanziaria, da parte della Sezione regionale occorre verificare che *“l’istruttoria condotta dall’Amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato [valutando] l’intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, [che sono] da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell’operazione societaria deliberata.”* (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, pagg. 30, 31 e 32).

Sulla base di tali criteri, individuati dalle Sezioni riunite, lo svolgimento dell’attività di analisi economica e finanziaria della documentazione inerente all’acquisizione societaria è finalizzato alla comprensione del progetto deliberato dalla A.S.P., e ciò al fine di evitare, ogni -inammissibile- forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell’azione amministrativa.

Il citato art. 5 individua, quindi, oltre a procedura ed esiti, i parametri di riferimento delle verifiche di competenza della Magistratura contabile nell’esercizio di tale peculiare funzione, ricostruiti anche dalla giurisprudenza delle Sezioni riunite di questa Corte, da ultimo con deliberazione n. 44/PASP/2024 e concernenti in primo luogo l’assolvimento da parte dell’Ente dell’onere di analitica motivazione dell’atto deliberativo di costituzione di società o di acquisizione di partecipazione in ordine: (i) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all’art. 4 T.U.S.P., (ii) alle ragioni e finalità

che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato, (iii) alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa ed, infine, (iv) alla compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. La verifica deve, inoltre, riguardare la conformità dell'atto deliberativo alle previsioni del testo unico contenute negli artt. 7, relativo alla costituzione di società a partecipazione pubblica, e 8 sull'acquisto di partecipazioni in società già costituite, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

5. Analisi dell'atto deliberativo e controllo della Corte dei Conti.

In via preliminare, questa Corte ritiene che la deliberazione n. 21 del 29 luglio 2025, adottata dal Consiglio di amministrazione della A.S.P., rientri nel perimetro applicativo di cui all'art. 5 TUSP. In particolare, in ordine all'ambito soggettivo, sulla base del disposto di cui all'art. 2 comma 1, lett. a), del T.U.S.P., le A.S.P. rientrano nella nozione di Pubblica amministrazione ai fini dell'applicabilità delle previsioni del d.lgs. n. 175 del 2016. Più in dettaglio, le Aziende pubbliche di servizi alla persona sono enti derivanti dal processo di trasformazione delle originarie Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (I.P.A.B.) che operavano prevalentemente nel campo socio-assistenziale; queste ultime, attualmente, trovano la propria disciplina di riferimento, in primo luogo nel d.lgs. n. 207 del 2001, recante *"Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'art. 10 della l. 8 novembre 2000, n. 328"*. Le Aziende pubbliche di servizi alla persona sono enti di diritto pubblico, dotate di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica; non hanno fini di lucro ed operano con criteri imprenditoriali e nel rispetto del principio di pareggio di bilancio (art. 6). Nell'ambito della loro autonomia, possono dotarsi di strumenti di controllo di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, di valutazione della dirigenza, di valutazione e controllo strategico (art. 10). Il d. lgs. n. 207 del 2001, infine, dispone che i procedimenti per la trasformazione delle istituzioni vengano disciplinati dalle Regioni (art. 5, comma 7).

Nell'ambito del contesto normativo sopra delineato, è stata varata la l.r. n. 25 del 28 novembre 2014 recante *"Riordino e trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (IPAB) e disciplina delle aziende pubbliche di servizi alla persona (ASP) - Ulteriori modificazioni della legge regionale 28 dicembre 2009, n. 26 (Disciplina per la realizzazione del*

Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali) - Ulteriori modificazioni della legge regionale 16 settembre 2011, n. 8 (Semplificazione amministrativa e normativa dell'ordinamento regionale e degli Enti locali territoriali)". La legge regionale dell'Umbria disciplina il riordino e la trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza aventi sede legale nel territorio regionale (artt. 3-8), oltre a dettare norme sulle aziende pubbliche di servizi alla persona (artt. 9-17).

La l.r. n. 25/2014 ribadisce che le A.S.P. sono enti pubblici non economici che perseguono finalità di rilevanza socioassistenziale e/o sociosanitaria e/o socioeducativa e scolastica, dotate di autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria e svolgono le proprie funzioni secondo i principi e i criteri di buon andamento, imparzialità, efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto dell'equilibrio del bilancio.

Con le deliberazioni nn. 97/2023/PASP e 138/2025/PASP la Sezione regionale di controllo per la Toscana ha ricostruito il complesso dibattito – dottrinale e giurisprudenziale – sulla natura delle ASP e il conseguente regime giuridico di riferimento, richiamando la deliberazione n. 13/2025/PASP della Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, che ha statuito che *“la giurisprudenza contabile più recente sia pacificamente orientata nel ricondurre le ASP nel perimetro applicativo soggettivo del TUSP in quanto “enti pubblici” e che “anche prescindendo dalla qualificazione economica o non economica dell’ente pubblico, omissis l’ASP è soggetto legittimato a presentare richiesta di parere ex art. 5 del TUSP” (così, Sezione regionale di controllo per il Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 13/2025/PASP)”. È stato infatti osservato come le norme del T.U.S.P. trovino applicazione nei confronti sia degli enti pubblici economici, quanto degli enti pubblici non economici: nel primo caso, in forza dell’espressa previsione contenuta nell’art. 2 comma 1, lett. a) del T.U.S.P. (“si intendono per: a) «amministrazioni pubbliche»: ... gli enti pubblici economici ...”); nel secondo, in ragione del richiamo operato dall’art. 2, comma 1, lett. a) cit. all’art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165 cit., a mente del quale “Per amministrazioni pubbliche si intendono ... tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali” (cfr. Sezione di controllo per la Regione Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 13/2025/PASP; Sezione regionale di controllo per l’Emilia – Romagna, deliberazione n. 84/2024/PASP; Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 103/2024/PASP Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 97/2023/PASP e 138/2025/PASP).*

La delibera del Consiglio di amministrazione n. 21 del 2025 rientra, inoltre, nel perimetro applicativo oggettivo dell’art. 5, comma 3, del T.U.S.P., in quanto, determinando la

partecipazione dell'Azienda pubblica di Servizi alla Persona "Casa di Riposo Mosca", quale socio consumatore (Consumer), alla Comunità Energetica Terra Nostra" acquista *ex novo* la qualifica di socio nella nuova realtà societaria.

Tanto premesso, considerato che la deliberazione in esame – adottata dal Consiglio di amministrazione di una A.S.P., avente ad oggetto l'acquisizione di quote di partecipazione in società cooperativa e assunta nella vigenza del nuovo testo dell'art. 5, comma 3, T.U.S.P. – rientra, soggettivamente e oggettivamente, nel perimetro applicativo di tale disposizione, si procede di seguito con le verifiche di competenza di questa Sezione.

6. Profili formali.

Procedendo all'analisi degli ulteriori adempimenti che gravano sull'amministrazione nel procedimento di adozione dell'atto deliberativo, quali la messa in consultazione dello schema di atto deliberativo e la compatibilità dell'intervento con la disciplina in materia di aiuti di stato, il Collegio evidenzia che sotto il primo profilo, dalla deliberazione in questione, non risulta che l'Ente abbia inteso avviare forme di consultazione pubblica di cui all'art. 5, comma 2 T.U.S.P., posto che, tale meccanismo procedurale non è esplicitamente richiesto dal legislatore, in quanto riferito ai soli "enti locali".

Con riguardo al secondo profilo, invece, ai sensi dell'art. 5, comma 2, T.U.S.P., l'atto deliberativo deve dare atto della compatibilità dell'intervento con le norme dei Trattati europei ed in particolare con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. A questo proposito l'Ente afferma che *"la tipologia e la misura del sostegno che l'A.S.P. Casa di Riposo Mosca intende concedere è 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) e 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 richiesti dall'art. 5, comma secondo, TUSP"*.

Sul punto, il Collegio prende atto della indicazione resa dall'Ente, evidenziando tuttavia che la valutazione dell'Amministrazione in merito alla compatibilità dell'intervento con le norme dei Trattati europei ed in particolare con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, deve essere supportata da un'adeguata attività istruttoria, funzionale alla verifica di potenziali rischi di lesione della concorrenza, non potendo

l'onere motivazionale, ritenersi completamente assolto da un mero richiamo all'osservanza della legislazione di riferimento.

In merito al requisito di analitica motivazione prescritto dall'art. 5, comma 1, del T.U.S.P. richiamato dall'art. 8, comma 1, T.U.S.P. a mezzo del rinvio operato all'art. 7, comma 2 del T.U.S.P., si osserva che l'atto deliberativo presenta alcune criticità come meglio si chiarirà.

7. Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 TUSP) e finalistici (art. 4 TUSP)

L'art. 3, comma 1, T.U.S.P. individua le tipologie di società per le quali è ammessa la partecipazione pubblica, stabilendo 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”*. L'acquisizione in esame risulta pertanto conforme alle previsioni di legge.

Le partecipazioni in società da parte delle *“amministrazioni pubbliche”* individuate dall'art. 2, comma 1, lett. a) del T.U.S.P. sono, inoltre, assoggettate ad un duplice vincolo finalistico: quello generale di scopo di cui al comma 1 del successivo art. 4, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali e quello di attività, dovendo la società operare in uno dei settori elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4.

Tale ultima disposizione definisce, infatti, il perimetro entro il quale può ritenersi ammissibile il ricorso allo strumento societario da parte delle amministrazioni pubbliche, a partire dal preliminare divieto generale, imposto dal comma 1, di costituzione, diretta o indiretta, di *“società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”*, nonché di acquisizione o mantenimento di partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Il successivo comma 2 individua, quindi, le attività il cui svolgimento, premessi i limiti del comma 1, giustifica la costituzione di società o l'acquisizione o mantenimento di partecipazioni in società da parte delle amministrazioni pubbliche: a) la produzione di un servizio di interesse generale, inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; b) la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. n. 50 del 2016; c) la realizzazione e la gestione di un'opera pubblica, ovvero l'organizzazione e la gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del d.lgs. n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'art. 17, commi 1 e 2, T.U.S.P.; d) l'autoproduzione di beni o servizi

strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; e) servizi di committenza, incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 50 del 2016. Nell'art. 4, commi 3 e seguenti, e nel successivo art. 4-bis, vengono, poi, individuate ulteriori regole, funzionali a regolamentare la costituzione di alcune tipologie di società. Nell'ambito di tali disposizioni rientrano le seguenti previsioni: art. 4, comma 7 (*Sono altresì ammesse le partecipazioni nelle società aventi per oggetto sociale prevalente (omissis) la produzione di energia da fonti rinnovabili*); art. 4, comma 8 (*È fatta salva la possibilità di costituire, ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, le società con caratteristiche di spin off o di start up universitari previste dall'articolo 6, comma 9, della legge 30 dicembre 2010, n. 240, nonché quelle con caratteristiche analoghe degli enti di ricerca. E' inoltre fatta salva la possibilità, per le università, di costituire società per la gestione di aziende agricole con funzioni didattiche*); art. 4-bis (*Le attività di ricerca svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 218, per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza rientrano tra quelle perseguibili dalle amministrazioni pubbliche ai sensi del comma 2 dell'articolo 4 del presente decreto*).

Ne consegue, che ai fini dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'art 5 comma 1 T.U.S.P., la prima valutazione che il Collegio si trova ad operare è quella attinente al principio di funzionalizzazione, inerente alla valutazione della coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali, come disciplinate dall'art. 4 T.U.S.P, tenuto conto che al fine dell'assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'art. 5, comma 1, T.U.S.P., l'analitica esposizione delle scelte adottate, acquista un ruolo centrale, costituendo l'oggetto del controllo operato dalla Corte.

In proposito, la deliberazione del Consiglio di amministrazione, argomenta su tale profilo, riferendo che *"l'adesione alla comunità energetica da parte dell'A.S.P. si configura, alla luce della normativa settoriale e degli orientamenti interpretativi in materia, come un servizio di interesse generale finalizzato al coinvolgimento di enti, piccole e medie imprese e altri soggetti interessati e costituisce stimolo e promozione nei confronti dei privati e degli operatori economici verso un modello di utilizzo dell'energia elettrica nel quadro degli obiettivi di transizione energetica previsti a livello europeo"* e che *"la partecipazione dell'A.S.P. Casa di Riposo Mosca come socio consumatore all'iniziativa in oggetto si profila come necessaria per il perseguimento delle proprie finalità"*

istituzionali, essendo tale iniziativa finalizzata alla produzione di un servizio di interesse generale (l'autoproduzione e la condivisione di energia rinnovabile per promuovere l'autoconsumo a livello locale), in virtù del quale viene messa a disposizione della cittadinanza l'energia eccedentaria prodotta dagli impianti pubblici, secondo uno schema che mira a valorizzare e a razionalizzare le risorse energetiche locali e che non sarebbe possibile assicurare alle medesime condizioni (art. 4 TUSP). 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".

Come risulta dalla documentazione trasmessa, ed in particolare dallo statuto, l'A.S.P., ha come scopo primario quello di gestire strutture e servizi rivolti agli anziani, agli inabili ed a quanti si trovino in particolari condizioni di bisogno, con preferenza per i residenti nel Comune di Gubbio e nella Zona Sociale. A tal fine l'A.S.P. opera prevalentemente nel campo della prevenzione e della riabilitazione della non autosufficienza e provvede all'accoglimento residenziale dei soggetti che, dato lo stato di cronicità, non possono essere ricoverati nelle strutture ospedaliere, assicurando livelli qualitativi di eccellenza nel perseguimento delle finalità e nel rispetto della normativa vigente in materia. In particolare l'A.S.P. può contribuire alla programmazione sociale e socio-sanitaria e di governo delle politiche sociali, in forma diretta o associata, anche attuando e promuovendo studi e ricerche nei propri settori di attività; ed erogare e promuovere, anche in forma sperimentale o integrativa, interventi e servizi nell'ambito del sistema delle politiche sociali e socio-sanitarie, con particolare attenzione ai servizi ad alta integrazione socio-sanitaria e di supporto alla non autosufficienza. Tale attività riguarda i settori sia della prevenzione, che della cura e riabilitazione, oltre che, la promozione e realizzazione di servizi socio-assistenziali e socio-sanitari alternativi ed integrativi alla residenzialità.

Sul punto, si pongono anche le conclusioni operate del revisore dei conti (sull'acquisizione della partecipazione societaria), il quale evidenzia, in ordine ai rischi e alle criticità da superare per quanto alla natura e allo scopo della cooperativa ed in particolare alla compatibilità con l'oggetto sociale, la esigenza di *"verificare che la partecipazione a una cooperativa di questo tipo sia compatibile con lo Statuto e l'oggetto sociale dell'azienda di servizi alla persona"*, evidenziando che *"potrebbe essere necessaria una delibera specifica o una modifica statutaria"*.

Ciò posto, il Collegio ritiene che l'atto deliberativo all'esame, presenti carenze motivazionali in ordine alla sussistenza della finalità istituzionale ex art. 5, comma 1, e art. 4 T.U.S.P., ove viene in rilievo, non tanto la scelta in sé dell'Ente di partecipare ad una comunità energetica rinnovabile, quanto l'ammissibilità di conseguire tale obiettivo mediante il ricorso al modulo societario; scelta che impone all'Amministrazione, di motivare la coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali, ancorando le specifiche valutazioni all'art. 4 T.U.S.P., e che vieta la costituzione di società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi che non siano strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

"Le valutazioni devono essere, quindi, condotte avendo riguardo allo specifico oggetto sociale della società costituenda e non al "modello astratto" di comunità energetica, coniato dal legislatore". (Del. 77/2023/PASP Sezione regionale di controllo per la Toscana).

Diversamente, la A.S.P., nella richiamata deliberazione, si è limitata ad evidenziare in linea generale, le finalità sociali e ambientali della fattispecie astratta "comunità energetica rinnovabile", ma non ha motivato in ordine alla compatibilità rispetto alle proprie funzioni istituzionali esplicitate nell'oggetto sociale e nello Statuto. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio non può ritenere assolto l'onere motivazionale richiesto nella forma rafforzata in ordine al vincolo finalistico.

8. Onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, TUSP), la convenienza economica e la compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

Le valutazioni della Sezione investono, inoltre, ai sensi dell'art. 5, commi 1 e 3, TUSP, l'adempimento dell'onere motivazionale in relazione ai profili di carattere economico - finanziario, che si sostanziano nell'esposizione delle ragioni e delle finalità dell'operazione sotto l'aspetto della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica, nonché, in via conseguente, della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Occorre preliminarmente ricordare che *"in questi ambiti l'Amministrazione esercita un potere caratterizzato da discrezionalità tecnica, essendo chiamata a fare applicazione di criteri, regole e canoni propri di conoscenze specialistiche diverse dalla scienza giuridica, richiamati in modo diretto dalle norme. Nel caso di specie vengono in rilievo giudizi tecnici basati su competenze del settore aziendalistico e finanziario, caratterizzati da margini di opinabilità, in quanto non suffragati da scienze esatte o da relazioni universalmente accettate"* (così SS.RR. contr. 16/QMIG/2022 cit.).

La natura del potere esercitato conforma, anche ai fini che interessano, la tipologia di sindacato riservato al giudice 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”*, si sostanzia nella verifica, da parte della competente Sezione della Corte dei conti, *“[del]la completezza e[del]l’adeguatezza degli approfondimenti condotti dall’Amministrazione, anche in ragione della complessità dell’operazione sottoposta ad esame, nonché [del]l’affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l’Amministrazione”* (così principio di diritto n. 5 affermato da SS.RR. contr. 16/QMIG/2022 cit.).

La sostenibilità finanziaria costituisce parametro che, nell’ambito degli investimenti societari, assume connotazioni, in primo luogo, di tipo oggettivo, riguardando le caratteristiche proprie dell’operazione che l’Amministrazione intende effettuare. Si riferisce *“alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l’equilibrio economico-finanziario attraverso l’esercizio delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale”* (così SS.RR. contr. n. 16/2022 cit.). Nel caso delle società a partecipazione pubblica, la valutazione della sostenibilità finanziaria prospettica dell’attività, intesa come idoneità a preservare l’equilibrio tra ricavi e costi, assume rilievo particolarmente pregnante, stanti le rigide limitazioni imposte al socio pubblico dall’art. 14 del T.U.S.P. con riguardo agli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato. Tale profilo deve essere specificamente verificato dall’Ente procedente in sede istruttoria *“facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l’atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell’attività di impresa che si intende avviare o proseguire”* (così SS.RR. contr. n. 16/2022 cit.); nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all’operazione societaria che si intende eseguire; specificamente, *“nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l’evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di*

conseguire". (così SS.RR. contr. n. 16/2022 *cit.*). Hanno chiarito le Sezioni riunite che tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai *cash flow* complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o a partecipare, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto). Le previsioni del *business plan* (BP) devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. Deve essere, in particolare, esplicitata la natura dei ricavi (ad esempio se consistenti in trasferimenti pubblici o da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (*break even point*) nel quale il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati. Nella prospettiva della trasparenza e della semplificazione, le proiezioni economico - finanziarie del *business plan* possono essere opportunamente accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti gestionali: la redditività, la liquidità e l'indebitamento. In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, maggiormente avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate. In merito, le verifiche della Sezione dovranno riguardare *"il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione, valutandone la completezza e l'adequazione di approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'Amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adequazione, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di*

complessità dell'operazione societaria deliberata"; ulteriori profili di scrutinio attengono "all'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione. Il criterio dell'affidabilità attiene al procedimento per la formulazione delle proiezioni del piano, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione; quello dell'attendibilità, invece postula una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'Amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione. Nel caso di acquisizione di partecipazioni in realtà societarie già esistenti, il giudizio di attendibilità dovrà altresì tenere in considerazione la coerenza delle previsioni formulate con i dati di bilancio disponibili per il passato". La sostenibilità finanziaria dell'operazione deve, poi, essere verificata valutando la situazione specifica dell'Amministrazione procedente, dovendosi dar conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio e valutando i profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio.

L'esame della Corte dei conti dovrà, pertanto, riguardare la verifica della copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'Amministrazione procedente e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica. In merito all'onere motivazionale sul profilo della convenienza economica – osservano le Sezioni riunite nella deliberazione n. 16/QMIG/2022 che *"in ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione [...] implica che la motivazione 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). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili"; con riferimento a ciò "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".

Inoltre, l'Ente, "per giustificare la "convenienza economica" della sua scelta di diventare socio dovrà, quanto meno, avvalersi dei parametri indicati dall'art. 20 del Tusp in materia di razionalizzazione delle partecipazioni. D'altra parte, sarebbe priva di giustificazione, sotto il profilo della convenienza economica, la costituzione di una società (o l'acquisizione di partecipazioni in una società) che abbia già in sé elementi sindacabili dalla Corte dei conti in sede di esame del piano di razionalizzazione" (Sezione Lombardia, deliberazione n. 20/2024/PASP).

Sul punto si evidenzia che l'atto deliberativo è supportato dagli allegati che forniscono un quadro della Società cooperativa "Comunità Energetica Terra Nostra", comprensivo di *Business Plan*, di una sintetica descrizione del progetto, del piano economico finanziario delle attività relativo al periodo 2025-2045, del regolamento interno e dello statuto della Comunità energetica, del quale l'A.S.P. dichiara di condividere contenuti e finalità sociali. In particolare, nella delibera oggetto di vaglio del Collegio, l'onere motivazionale in ordine alla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione viene effettuata, richiamando le valutazioni espresse nel progetto della Comunità Energetica Rinnovabile "Terra Nostra" di Gubbio, ove si evidenzia la capacità della società cooperativa di garantire, in via autonoma, stabile e duratura, l'equilibrio economico finanziario dell'iniziativa, rilevando un saldo netto annuale positivo e costante in ciascuno degli scenari considerati, configurando, pertanto, un quadro prospettico, che colloca l'intervento dell'Amministrazione nel solco dei principi di efficacia, efficienza e economicità.

Viene, inoltre, richiamato sia il Piano Economico Finanziario relativo al periodo 2025-2045, che, a parere dell'A.S.P., riflette in modo analitico e chiaro l'attività di gestione di comunità energetica locale, prevedendo la raccolta di energia da parte di soggetti privati dotati di impianti fotovoltaici, al netto del loro autoconsumo ed operando una condivisione dell'energia a livello territoriale; che lo Statuto della Comunità energetica, del quale la ASP ha condiviso contenuti e finalità sociali.

Il *business plan* prodotto ed allegato alla delibera, si compone di una iniziale perimetrazione territoriale del progetto CER, che coinvolge 13 Comuni di Umbria e Marche, di un business plan, di un conto economico, di un piano finanziario dal 2025 al 2045, di fatturato e dimensioni aziendali, delle soluzioni finanziarie adottate per la realizzazione e gestione operativa degli impianti, di una presentazione di servizi e strumenti, nonché di una descrizione dei numeri del gruppo.

In linea con quanto richiesto dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella richiamata pronuncia nomofilattica, le proiezioni economico-finanziarie del *business plan* risultano accompagnate dall'elaborazione di indicatori di bilancio, che restituiscono, in via sintetica, valutazioni su aspetti gestionali, quali il margine industriale lordo e il margine operativo. Tanto premesso, con riguardo alla sostenibilità finanziaria oggettiva, si prende atto dell'avvenuta redazione del *Business Plan* che, in linea con quanto affermato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, fornisce gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria. In ordine alla sostenibilità finanziaria soggettiva dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie, la stessa deve essere valutata anche con riguardo alla situazione specifica dell'ente procedente, dovendosi dar conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel *Business Plan* con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta, eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio. L'esame della Corte dei conti dovrà, pertanto, riguardare la verifica della copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'Amministrazione procedente e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica.

In via preliminare e con esclusivo riguardo ai conferimenti dell'Amministrazione, il Collegio rileva che l'operazione produce un esborso esiguo a carico del bilancio dell'ente in ragione della circostanza del versamento di una quota di partecipazione prevista *una tantum* di 25 euro. Ciò precisato, questa Sezione sottolinea, tuttavia, come, in una prospettiva più ampia, l'istruttoria condotta non consenta di escludere effetti finanziari indiretti per l'A.S.P., che non sono stati attenzionati dall'amministrazione in sede di adozione dell'atto deliberativo in esame.

In merito all'onere motivazionale sul profilo della convenienza economica – osservano le Sezioni riunite nella deliberazione n. 16/QMIG/2022 che “*in ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione [...] implica che la motivazione 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). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad*

oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili”; con riferimento a ciò “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”.

Inoltre, l’Ente, “per giustificare la “convenienza economica” della sua scelta di diventare socio dovrà, quanto meno, avvalersi dei parametri indicati dall’art. 20 del Tusp in materia di razionalizzazione delle partecipazioni. D’altra parte, sarebbe priva di giustificazione, sotto il profilo della convenienza economica, la costituzione di una società (o l’acquisizione di partecipazioni in una società) che abbia già in sé elementi sindacabili dalla Corte dei conti in sede di esame del piano di razionalizzazione” (Sezione Lombardia, deliberazione n. 20/2024/PASP).

Relativamente a tali profili, la deliberazione in esame dà conto degli approfondimenti condotti dall’A.S.P. “Casa di riposo Mosca” in merito alla convenienza economica dell’operazione, illustrando nelle premesse il quadro normativo relativo alle Comunità Energetiche rinnovabili e i benefici che l’adesione a tale Comunità consente di trarre:

- *esclusione di profili di onerosità diretta o indiretta sul bilancio dell’A.S.P., stante l’autonomia patrimoniale perfetta della 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”;*
- *ottenimento, a fronte di un “minimo impegno di spesa, [del] beneficio di godere dei vantaggi economici, sociali ed ambientali perseguiti dalla Comunità Energetica”;*
- *beneficio economico dato dalla possibilità “di coprire parte della spesa corrente per la fornitura di energia, di promuovere ulteriori azioni di politica energetica, ambientale e sociale e di transizione verso le fonti energetiche rinnovabili e di lotta alla povertà energetica, tramite la compartecipazione al riparto degli importi erogati dal GSE S.p.A. alla CER a seguito dell’accesso al regime di incentivazione e valorizzazione dell’energia elettrica condivisa”;*
- *soluzione prospettata della forma cooperativa a r.l. quale “soluzione maggiormente idonea ai fini dell’avvio di un percorso democratico e partecipato nel quale pubblica amministrazione, cittadini e PMI cooperano, in condizioni di parità, per assumere in via diretta la gestione efficiente e razionalizzata delle risorse energetiche presenti sul territorio”;*

- non rilevazione, da parte dell'A.S.P., di oneri di tipo indiretto derivanti dall'acquisizione della partecipazione *"in quanto l'Ente diverrà socio utente rispetto alla compagine societaria della cooperativa Terra Nostra e che quindi non sussiste un rischio d'impresa ma il beneficio è rappresentato dagli incentivi che percepirà in proporzione all'adesione"*;

A tal riguardo, si osserva, che gli elementi descrittivi forniti nella deliberazione e nei relativi allegati appaiono, con riferimento in particolare alle previsioni del *Business Plan* e al progetto elaborato, nel complesso adeguati, pur dovendosi evidenziare le criticità che già il parere reso dal revisore unico dell'ASP fa emergere, ove evidenzia che, *"quanto alla mitigazione dei rischi, la verifica e determinazione dei rischi finanziari, operativi e normativi erano in corso di svolgimento alla data del parere (29 luglio 2025). In tale occasione era stato ritenuto necessario valutare le strategie di mitigazione messe in atto dalla cooperativa e che l'azienda stessa avrebbe potuto adottare."* L'organo di revisione non ha poi fornito ulteriori chiarimenti in merito all'effettività di tali verifiche, determinazioni e valutazioni. Tale aspetto costituisce una circostanza critica, poiché il vero rischio nella operazione in esame non è tanto connessa alle sostenibilità finanziaria dell'acquisizione nella quota di partecipazione, quanto soprattutto in relazione agli ipotetici sviluppi futuri che la qualità di socio potrebbe comportare in relazione ai rischi operativi e normativi. Occorre infatti tenere conto, nello specifico settore che disciplina le comunità energetiche, che il quadro normativo e regolatorio è in continua evoluzione. Infatti, non risulta se il revisore abbia concluso le sue valutazioni sugli eventuali vincoli ed obblighi futuri derivanti dall'adesione alla comunità energetica da parte dell'A.S.P., che comunque sono dovute da parte dell'Amministrazione. Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, il revisore ha considerato l'investimento commisurato alle capacità finanziarie dell'azienda, con un piano di rientro dell'investimento chiaro, anche in considerazione dell'analisi operata sul *business plan* della cooperativa e delle proiezioni finanziarie.

In linea con quanto richiesto dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella sopra richiamata pronuncia nomofilattica, il *business plan* risulta accompagnato dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio (margine industriale lordo e margine operativo) che restituiscono, sinteticamente, valutazioni su aspetti gestionali in termini di solidità, liquidità, redditività. Le argomentazioni in questione, che non appaiono estesamente articolate e specifiche, e l'assenza nella documentazione prodotta di un chiaro confronto analitico con modelli gestionali alternativi a quello deliberato, si riflettono sulla verifica del pieno assolvimento dell'onere motivazionale.

9. Conclusioni.

Il Collegio, conclusivamente, ritiene che non possa ritenersi completamente assolto il relativo onere motivazionale.

Dall'esame condotto sull'atto deliberativo sono emerse diverse criticità, meglio esplicitate in precedenza.

La Sezione infatti, pur ritenendo meritevoli le finalità a cui le comunità energetiche sono destinate, non le ritiene sufficienti a suffragare le ragioni fondanti la partecipazione alla società in esame, posto che, nell'esercizio della funzione di controllo viene in rilievo, non la scelta in sé dell'A.S.P. di partecipare ad una comunità energetica rinnovabile, quanto la mancanza di un'analitica motivazione sulla coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali e sulla necessità del ricorso al modulo societario per il perseguimento delle stesse.

L'oggetto sociale della CER oggetto di partecipazione, inoltre, contiene lo svolgimento di attività non immediatamente riconducibili alle finalità istituzionali dell'A.S.P.

Sono stati altresì messi in luce profili di criticità con riguardo alla sostenibilità finanziaria dell'operazione, posto che l'A.S.P. dovrà attuare ogni azione necessaria per garantire che la partecipazione alla Comunità energetica, anche in relazione ad eventuali vincoli od obblighi futuri, non comprometta in nessun modo la capacità di finanziare i propri servizi principali distogliendo risorse dai servizi alla persona.

Ciò posto, va comunque ricordato che - ai sensi dell'art. 5, comma 4, del T.U.S.P. - in caso di parere in tutto o in parte negativo, l'Amministrazione pubblica interessata ha la facoltà di procedere egualmente; in tale ipotesi quest'ultima è, tuttavia, tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere di questa Corte e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Umbria

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, valutato l'atto deliberativo n. 21 del 2025 dell'Azienda di servizi alla persona "Casa di Riposo Mosca", esprime parere parzialmente negativo per le considerazioni esposte in parte motiva.

DISPONE

a cura della Segreteria della Sezione, la trasmissione, entro cinque giorni dal deposito, di copia della presente deliberazione:

- alla Azienda di servizi alla persona "Casa di Riposo Mosca" - Gubbio, in persona del Presidente *p.t.* e al Consiglio di amministrazione ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016;

- Al Revisore Unico dell'Azienda di servizi alla persona "Casa di Riposo Mosca" - Gubbio;

ORDINA

- alla Azienda di servizi alla persona "Casa di Riposo Mosca" - Gubbio, di pubblicare la presente deliberazione, sul proprio sito internet istituzionale, entro cinque giorni dalla sua ricezione, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016.

Così deliberato in Perugia, nella camera di consiglio del 26 settembre 2025.

Il Magistrato estensore
Francesca Abbati

Il Presidente
Antonello Colosimo

Depositato il 29 settembre 2025
Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani