



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

CAMPANIA/2025/PASP

La Sezione Regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Massimo Gagliardi	Presidente
Dott.	Domenico Cerqua	Primo Referendario
Dott.	Alessandro De Santis	Referendario relatore

Nella camera di consiglio del 7.5.2025

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP);

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTE le deliberazioni nn. 16/2022 e 19/2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la delibera n. 5, adottata il 27.2.2025 dal Consiglio comunale del Comune di Serre (SA), acquisita al protocollo di questa Sezione in data 24.3.2025, al prot. n. 1768;
VISTA l'ordinanza n. 60/2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;
UDITO il relatore, Referendario Dott. Alessandro De Santis;

PREMESSO IN FATTO

Con delibera pervenuta a questa Sezione in data 24.3.2025, al prot. n. 1768, il Consiglio comunale del Comune di Serre (SA) ha disposto l'operazione di costituzione della *"Comunità Energetica Rinnovabile del Comune di Serre ai sensi della Direttiva 2018/2001 e del D.lgs. 199 del 2021 nonché della normativa regionale in materia"*, con contestuale approvazione della bozza di statuto e di atto costitutivo, demandando al Responsabile dell'Area tecnica la *"determinazione dell'importo a carico del Comune e del conseguente impegno di spesa per la stipula dell'atto notarile"*. La CER viene costituita in forma di società cooperativa.

In premessa, si rappresenta che, con D.G.R. n. 451/2022, la Regione Campania ha programmato, *"a valere sulle economie degli Avvisi emanati in attuazione della Delibera di Giunta Regionale n. 426 del 17/09/2019, risorse per uno stanziamento iniziale pari ad € 1.000.000,00 per promuovere la costituzione di "Comunità energetiche rinnovabili e Solidali", individuando le Amministrazioni di Comuni Campani con meno di 5.000 abitanti quali soggetti promotori in ottica complementare e sinergica rispetto alle misure attuative previste dal Piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia (PNRR)"*; ciò con l'obiettivo di stimolare la riduzione dei consumi energetici e delle emissioni nelle imprese e l'integrazione di fonti rinnovabili.

Successivamente, con D.D. della Regione Campania n. 865 del 3.10.2022, pubblicato sul BURC n. 82/2022, è stato approvato l'Avviso pubblico per la concessione di contributi a favore dei Comuni campani con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti per la promozione della costituzione di Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali. La dotazione finanziaria è stata poi incrementata con D.G.R. n. 664 del 7.12.2022.

Il Comune di Serre ha partecipato al predetto avviso pubblico e, con D.D. n. 114 del 13.2.2023, la Regione Campania ha pubblicato l'elenco degli ammessi, in cui è stato incluso detto Comune, cui è stato riconosciuto un finanziamento dell'importo di euro 8.000,00.

In data 22.7.2024, la Società EnergyCo S.p.A. ha consegnato il Progetto di fattibilità tecnica ed economica, illustrando anche le varie fasi per costituire giuridicamente la Comunità Energetica Rinnovabile; tale progetto è stato approvato con deliberazione di

Giunta comunale n. 79 del 24.7.2024; con successiva deliberazione n. 130 del 29.11.2024, la Giunta comunale ha approvato alcune integrazioni e migliorie al progetto. Lo schema di atto deliberativo è stato poi approvato dal Consiglio comunale con la delibera sopra indicata, osservando che i vantaggi associati alle comunità energetiche sono molteplici: *"oltre a non dover pagare l'energia prodotta dai propri impianti, le comunità energetiche ricevono un incentivo statale per ogni kilowattora prodotto (condiviso tra i membri della comunità) fino alla riduzione di emissioni inquinanti"*. Alla delibera è allegata una relazione del RUP, contenente motivazioni analitiche ai sensi dell'art. 5 TUSP, che verrà di seguito esaminata.

CONSIDERATO

L'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016, recante il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP), come recentemente modificato dall'art. 11 comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022, dispone che *"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"*.

Il successivo comma 4 consente, poi, all'amministrazione di superare un pronunciamento della Sezione di controllo che consista in un *"parere in tutto o in parte negativo"*, e quindi di procedere ugualmente alla costituzione o all'acquisizione inizialmente deliberata, purché motivi *"analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere"*, dandone pubblicità sul proprio sito internet istituzionale. Dunque, a seguito di un parere negativo, si configura a carico dell'amministrazione deliberante un onere di motivazione rafforzata.

In merito a tale funzione assegnata alla Corte dei conti sono intervenute le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la *ratio* nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato.

Più in particolare, nella deliberazione n. 16, si specifica che *"l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione assunta in via amministrativa, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale) (...) La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento 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"*.

Inoltre, la medesima deliberazione n. 16 ha chiarito come il pronunciamento previsto dall'art. 5, comma 4, del D.lgs. n. 175/2016 postuli *"l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*. In particolare, anche se la pronuncia è qualificata (al solo comma 4) con il *nomen juris* di *"parere"*, il consesso nomofilattico contabile ha posto in evidenza come, ai fini dell'attrazione alla funzione di controllo, concorrano vari elementi e che *"in base alla novella normativa, il pronunciamento della Corte dei conti interviene non prima (come per l'attività consultiva), ma dopo che l'Amministrazione abbia perfezionato l'atto deliberativo di costituzione o di acquisizione della partecipazione (diretta o indiretta), per la traduzione del quale nelle forme del diritto societario, tuttavia, la legge richiede il decorso di un predeterminato lasso temporale, sessanta giorni, funzionale all'esame da parte della Corte dei conti. La disciplina, introdotta dalla legge n. 118 del 2022, inoltre, va letta in chiave sistematica, considerando il complessivo ruolo assegnato alla Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica; quest'ultima è chiamata a pronunciarsi, con funzione di controllo, fra gli altri, sulle revisioni periodiche ex art. 20 TUSP (nonché, in precedenza, sulla razionalizzazione straordinaria ex art. 24 TUSP). Peraltro, la verifica sugli atti di costituzione o acquisizione di partecipazioni societarie era stata qualificata, in vigore dell'abrogato articolo 3, commi 27 e 28, della legge n. 244 del 2007, in termini di controllo (cfr., per esempio, Sezione regionale di controllo per la Lombardia n. 44/2012/PRSE, n. 263/2011/PRSE e n. 830/2011/PRSE)"*.

Ciò posto, il controllo affidato a questa Sezione regionale si articola con le modalità previste dal comma 3 dell'articolo 5 del T.U.S.P. (cfr. *"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") e alla luce di quanto illustrato dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 16/2022 ("la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP); ii) 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; iii) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) assenza di contrasto 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 deve valutare, a monte, che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP").

1. Ambito soggettivo del controllo

Il TUSP, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo *"le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale"*.

Non vi è dubbio che il Comune di Serre debba ritenersi assoggettato alle disposizioni del TUSP, risultando quindi tenuto ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8.

2. Ambito oggettivo del controllo

L'art. 5, comma 3, TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere sottoposti all'esame della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la *"costituzione di una società a partecipazione pubblica"* (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e l'*"acquisto di partecipazioni, anche indirette"* da parte di Amministrazioni pubbliche (per *"partecipazione"* deve intendersi *"la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi"*, come da definizione contenuta nell'art. 2, lett. f), del medesimo T.U.S.P.).

Tale disposizione ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di una partecipazione) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.

La fattispecie oggetto del presente esame rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 3, TUSP. Si è infatti di fronte alla costituzione, da parte del Comune di Serre, di una Comunità energetica rinnovabile in forma di società cooperativa.

3. Profili di competenza a conoscere dell'atto deliberativo di acquisizione della partecipazione societaria

Sul punto, l'art. 5, comma 4, del TUSP ripartisce la competenza, ai fini dell'esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie, tra le Sezioni riunite in sede di controllo (*"per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali"*), le Sezioni regionali 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"*) e la Sezione controllo Enti (*"per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958"*).

Considerato che il Comune di Serre rientra nella Provincia di Salerno, non vi sono dubbi circa la competenza di questa Sezione a conoscere l'atto deliberativo.

4. Conformità dell'atto alle modalità previste dall'art. 7 del TUSP

Ai sensi dell'art. 7, co. 1, TUSP *"la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: (...) d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche."*

Nel caso sottoposto all'esame della Sezione, la costituzione della CER è stata disposta con deliberazione n. 5/2025 del Consiglio comunale, ossia dell'organo amministrativo dell'Ente locale titolare del potere deliberativo in materia.

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

Gli articoli 3 e 4 del TUSP dispongono, rispettivamente, 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"* (art. 3) e che *"le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società **aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società**"* (art. 4)

Le partecipazioni in società da parte di soggetti pubblici sono inoltre assoggettate ad un duplice vincolo finalistico, ai sensi dell'art. 4 TUSP: quello generale di scopo di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali; quello di attività, dovendo la società operare in uno dei campi elencati dai successivi commi del medesimo articolo 4.

Dall'esame della bozza di atto costitutivo allegata alla deliberazione n. 5/2025 del Consiglio comunale di Serre si evince che è stata deliberata la costituzione di una società cooperativa – impresa sociale. Dalla lettura dell'art. 40 dello statuto della costituenda società si evince che, *"Per quanto non previsto dal presente Statuto, valgono le vigenti norme di legge sulle cooperative e in particolare per quelle a mutualità prevalente. Per quanto non previsto dalla legislazione speciale (ivi compresa la normativa in materia di cooperative di comunità) e dal titolo VI del codice civile contenente la "disciplina delle società cooperative", a norma dell'art. 2519 c.c. si applicano, in quanto compatibili, le norme delle società a responsabilità limitata"*.

In ordine poi alla qualifica di impresa sociale, l'art. 1 comma 6 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) recita che: *"Le disposizioni del presente decreto si applicano in quanto compatibili con il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175"*.

In ogni caso, dalla ricostruzione normativa e statutaria sopra esposta si rileva come il Comune ha deliberato la costituzione di una società cooperativa a responsabilità limitata rientrando nell'alveo dei tipi societari enucleati dall'art. 3 TUSP.

Con riferimento ai vincoli finalistici, dalla lettura dell'art. 4 dello Statuto della costituenda società emerge come la stessa persegua *"senza fini di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante l'esercizio, in via esclusiva o principale, a favore dei propri soci, di loro filiali, ovvero di interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni e all'utilizzazione accorta e razionale dell'ambiente e delle risorse naturali"*; sui si aggiunge, ai sensi del co. 2, lo *"lo scopo prevalente di costituire una comunità di energia rinnovabile ai sensi dell'articolo 31 del D.lgs. 199/2021 ... e di svolgere tutte le attività consentite e strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente e alla produzione di un servizio di interesse generale"*. Ai sensi del co. 3, l'obiettivo prevalente della società *"è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai soci membri o alle aree locali in cui opera, non quello di realizzare profitti finanziari, promuovendo un uso razionale efficace ed efficiente delle risorse ambientali, promuovere e favorire tutti quei comportamenti che favoriscono le azioni per la transizione energetica. Promuovere presso i propri soci in via principale e realizzare direttamente l'installazione di impianti per la produzione e fornitura di energia elettrica da fonti rinnovabili, funzionali alla riduzione dei costi energetici a carico dei soci e nei territori in cui opera, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia e dalla relativa disciplina nazionale di recepimento, compatibilmente con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa..."*. Vengono poi elencate le attività che la società potrà svolgere per raggiungere lo scopo suddetto, tra

cui la pianificazione territoriale per l'energia, nonché attività di produzione, consumazione, immagazzinamento e vendita dell'energia rinnovabile.

Il co. 4 prevede che la società può *"percepire incentivi, ivi comprese le detassazioni fiscali ai sensi dell'art. 119, DL34/2020 e dell'art. 16 bis, DPR 917/86 e può svolgere qualsiasi attività funzionale al raggiungimento dei propri fini sociali, ivi compresa l'acquisizione di diritti reali e obbligatori su unità immobiliari ed i finanziamenti con concessione di tutte le necessarie garanzie di qualunque natura"*.

Tanto premesso, occorre osservare che, secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza contabile, le CER possono svolgere una attività orientata al perseguimento di una finalità pubblica, purché la motivazione dimostri *"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).

Tuttavia, il Comune non ha attestato alcun elemento oggettivo atto a dimostrare tale necessità.

Al riguardo la Relazione del RUP, avente ad oggetto *"motivazioni analitiche ex art. 5 del d.lgs. 175/2016"*, allegata alla menzionata deliberazione del Consiglio comunale, dopo aver ricostruito il quadro normativo in materia e richiamato la giurisprudenza contabile sopra menzionata, specifica che risulta rispettato il vincolo generale di scopo, posto che la produzione di energia elettrica, soprattutto da fonti rinnovabili, è un servizio di interesse generale che soddisfa un bisogno primario della comunità e contribuisce al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune, come la tutela dell'ambiente, lo sviluppo sostenibile e la promozione dell'efficienza energetica. Nel contempo, risulta asseritamente rispettato il vincolo di attività (che rientra nel co. 2, lett. a) e nel co. 7 dell'art. 4 TUSP in quanto si configura come produzione di un servizio di interesse generale, con la realizzazione e la gestione di reti e impianti funzionali a tale servizio e, in particolare, consiste nella produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

Tuttavia, in riferimento agli ulteriori requisiti motivazionali richiesti dalla giurisprudenza contabile, la relazione si limita a rappresentare che la costituzione della società appare *"necessaria, in relazione al territorio di riferimento, per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento e non sarebbe svolta dal mercato senza un intervento pubblico ovvero sarebbe espletata a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza"*;

dunque, viene sostanzialmente richiamata la formulazione normativa e giurisprudenziale senza fornire alcun parametro o dato atto a comprovare che in assenza di intervento pubblico detta attività non sarebbe svolta o lo sarebbe a condizioni differenti, in termini di accessibilità intesa nelle sue varie accezioni.

Peraltro, all'interno del Piano di fattibilità tecnico-economica allegato alla delibera comunale è specificato che *"poiché l'ente giuridico che si costituirà sarà la Cooperativa sociale, la quale nasce senza patrimonio, gli impianti non potranno essere realizzati dalla stessa, ma dovranno essere i membri mettere a disposizione i loro impianti, quindi a fare l'investimento, oppure dovranno affidarsi ad un terzo"*.

Pertanto, se saranno i membri a dover effettuare gli investimenti o ad affidarsi a terzi, non si comprende quale sia l'interesse generale sotteso alla costituzione di una società e quale sia l'intervento pubblico attraverso di essa realizzato, tale da consentire lo svolgimento di un'attività che altrimenti non sarebbe svolta dal mercato.

Alla stregua delle suesposte considerazioni, non può ritenersi soddisfatto il vincolo di scopo di cui all'art. 4 TUSP, pur essendo l'attività che andrà a realizzare la costituenda società astrattamente incasellabile nell'alveo tracciato dall'art. 4, co. 7, TUSP.

6. Forma societaria e obbligo di motivazione analitica (art. 5, comma 1)

Come ricostruito nella precedente deliberazione di questa Sezione n. 100/2024/PASP, Le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) sono soggetti giuridici costituiti, in maniera democratica e volontaria, da un insieme di persone fisiche, piccole e medie imprese e/o enti locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi e quelli del terzo settore nonché le amministrazioni locali che scelgono di unirsi per autoprodurre energia pulita e condividerla tra loro.

L'art. 2, co. 2, punto 16, della Direttiva (Ue) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 (d'ora in poi, anche, RED II) definisce quest'ultima come un *"soggetto giuridico: a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari"* (cfr. anche, nella medesima direzione, l'art. 22 della Direttiva RED II). Nel considerando 71 della Direttiva RED II è altresì precisato che *"le caratteristiche specifiche delle comunità locali che producono energia rinnovabile, in termini di dimensioni, assetto proprietario e numero di progetti, possono ostacolarne la*

competitività paritaria con gli operatori di grande taglia, segnatamente i concorrenti che dispongono di progetti o portafogli più ampi. Pertanto, gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di scegliere una qualsiasi forma di entità per le comunità di energia rinnovabile a condizione che tale entità possa, agendo a proprio nome, esercitare diritti ed essere soggetta a determinati obblighi (omissis)".

La suddetta Direttiva (UE) n. 2018/2001 ha previsto modelli organizzativi sperimentali e innovativi, caratterizzati dal decentramento decisionale e operativo, volti a fornire benefici alle comunità locali, con una partecipazione aperta e condivisa di più soggetti, pubblici e privati, i quali insieme formano una comunità di utenti e consumatori di energia rinnovabile.

L'obiettivo comunitario viene realizzato, quindi, 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 16.9.2020).

A livello nazionale, le predette comunità sono state disciplinate, dapprima, dall'art. 42 *bis* del D.L. n. 162/2019 (recante "*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*"), convertito con L. n. 8/2020 e, successivamente, dall'art. 31 (rubricato "*Comunità energetiche rinnovabili*") del D.Lgs. n. 199/2021, ("*Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*"), il quale riproduce, nella sostanza, il contenuto delle disposizioni di cui alla direttiva cd. RED II.

Tali disposizioni sono state poi ribadite nelle definizioni contenute nell'art. 3, comma 3, del D.Lgs. n. 210/2021, di attuazione della direttiva UE 2019/944, recante disposizioni relative al mercato interno dell'energia elettrica, per cui la comunità energetica "*è un soggetto di diritto: fondato sulla partecipazione volontaria e aperta; controllato da membri o soci che siano persone fisiche, piccole imprese, autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti del terzo settore e di protezione ambientale, gli enti religiosi, nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'ISTAT; che ha lo scopo principale di offrire ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità anziché perseguire profitti finanziari; che può partecipare alla*

generazione, alla distribuzione, alla fornitura, all'aggregazione, allo stoccaggio dell'energia, ai servizi di efficienza energetica (...)".

Le comunità energetiche sono, dunque, 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 (le quali includono generazione, distribuzione, consumo, vendita, nonché conservazione dell'energia rinnovabile) e il cui obiettivo finale è quello di fornire, alla comunità e all'area locale in cui la comunità opera, benefici di tipo economico, sociale e ambientale.

Si tratta di una configurazione organizzativa necessariamente aperta e volontaria, nel rispetto dei requisiti di tipo tecnico disciplinati da ARERA e dal Gestore dei servizi elettrici (GSE) e, nel caso di imprese private, con una partecipazione che non costituisca l'attività commerciale e/o industriale principale.

In sintesi, la normativa di settore configura la comunità energetica come un "*soggetto giuridico*": a) autonomo rispetto ai propri partecipanti, che possono essere persone fisiche, PMI, enti territoriali o Autorità locali, imprese etc.; b) teso a perseguire l'obiettivo principale di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari; c) basato sulla partecipazione aperta e volontaria.

Il legislatore regionale campano è intervenuto in tema con la Legge regionale 2 marzo 2020, n. 1 ("*Disposizioni in materia di cooperative di comunità*").

Il riferito intervento normativo ha statuito, all'art. 1, che "*La Regione, nel rispetto degli articoli 45, 117 e 118, quarto comma, della Costituzione, al fine di contribuire allo sviluppo sostenibile, alla coesione e alla solidarietà sociale delle comunità locali a rischio di impoverimento sociale e demografico, con particolare riferimento a quelle situate in territori montani e marginali, riconosce il ruolo e la funzione della cooperazione di comunità. La Regione promuove e sostiene le cooperative di comunità che perseguono lo scopo di soddisfare i bisogni della comunità locale, migliorandone la qualità sociale ed economica della vita, attraverso il mantenimento dei servizi, la creazione di offerta di lavoro e lo sviluppo di attività economiche ecosostenibili. Inoltre, "La Regione sostiene le attività delle cooperative di comunità attraverso contributi destinati alla realizzazione dei progetti integrati, promuovendo il carattere multifunzionale della cooperativa di comunità, il perseguimento della pluralità di obiettivi sociali ed economici e la possibilità di realizzare più scambi mutualistici"*.

6.1. Ciò precisato, come indicato in precedenti deliberazioni di questa Sezione, (*ex multis*, deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 99/2023/PASP) non essendo la legge a prevedere "espressamente" la costituzione delle CER nella forma

giuridica societaria, vi è la necessità di una motivazione qualificata ai sensi dell'art. 5, comma 1 TUSP. Infatti, la disciplina europea e nazionale in materia non indica espressamente la "veste giuridica" da attribuire alla comunità energetica rinnovabile, lasciando così libertà di forme. La qualificazione della comunità energetica rinnovabile come soggetto di diritto comporta, quale precipitato, che la CER può potenzialmente assumere qualsiasi "veste giuridica" (e quindi anche non societaria), purché sia autonoma (cfr. art. 31, comma 1, lett. b), 1^a parte, D.Lgs. n. 199/2011).

In merito, lo statuto e l'atto costitutivo allegati alla deliberazione in esame individuano come forma giuridica della CER la società cooperativa a responsabilità limitata.

La relazione del RUP prevede, al riguardo, che *"la gestione in forma diretta della Comunità Energetica, pertanto, non potrebbe essere efficacemente esercitata dagli uffici del Comune, in quanto comporterebbe un evidente carico di lavoro amministrativo e tecnico assolutamente incompatibile con l'attuale dotazione di personale. Inoltre, le attività correlate al ruolo di partner tecnico e soggetto aggregatore prevedono una specifica formazione professionale ed una dotazione di software attualmente non rientrante nelle disponibilità delle risorse comunali. Ne è conseguita l'opzione di una società cooperativa"*. Chiarisce poi che l'opzione di scelta della società cooperativa (rispetto ad altri "tipi" di società) appare la più idonea anche ad assicurare la qualità di "soggetto giuridico" autonomo rispetto ai propri partecipanti e, in particolare, a garantire il rispetto del c.d. principio delle "porte aperte"; infatti, dall'analisi della proposta di Statuto (art. 4, co. 8) si evince che risulta garantita la partecipazione aperta e volontaria di tutti coloro che intendano diventare membri della Comunità, non rinvenendosi ostacoli o preclusioni specifiche.

Ciò posto, occorre rilevare che, secondo quanto previsto dall'art. 7 dell'atto costitutivo, il capitale sociale è costituito da *"un numero illimitato e variabile di quote del valore nominale di euro 50,00 ... sottoscritto dai comparenti soci in ragione di una quota pro-capite"*.

Ciò risulta in contrasto con quanto previsto dagli artt. 2521 e 2522 c.c., che prevedono rispettivamente che l'atto costitutivo deve indicare, tra l'altro, la quota di capitale sottoscritta da ciascun socio, i versamenti eseguiti e, se il capitale è ripartito in azioni, il loro valore nominale, e che per costituire una società cooperativa è necessario che i soci siano almeno nove. Tuttavia, può essere costituita una società cooperativa da almeno tre soci quando i medesimi sono persone fisiche e la società adotta le norme della società a responsabilità limitata.

Ancora nel PFTE è indicato che *"la CER vedrà in prima fase la partecipazione della società Energyco S.p.A. come soggetto facilitatore per la costituzione della stessa e per la*

redazione del PFTE. Una volta costituita la CER garantirà il libero accesso a tutti i cittadini del comune di Serre”.

In merito non appare chiaro se detto soggetto facilitatore entrerà o meno nella compagine societaria (ad es. come socio finanziatore) dato che anche il PFTE prevede che *“La scrivente società Energyco SpA si propone in questo senso in quanto potrà garantire la copertura totale del costo di realizzazione dell'impianto descritto godendo del diritto di superficie che il titolare del sito messo a disposizione della Cooperativa cede alla società”.* Ebbene, l'atto costitutivo non regola alcuna ipotesi di cessione del diritto di superficie. Come detto, l'art. 2521 c.c. prevede che l'atto costitutivo specifichi, tra l'altro, il valore attribuito ai crediti e ai beni conferiti in natura.

Pertanto, la Sezione ritiene che l'atto deliberativo e i documenti allegati presentino carenze motivazionali e incongruenze normative legate sia alla stretta necessità dello strumento societario che alle caratteristiche proprie del modello societario prescelto.

Inoltre, la motivazione della delibera appare carente anche con riferimento alla dimostrazione della proporzione tra il mezzo e il fine e, dunque, della ragionevolezza e convenienza della scelta di addivenire alla costituzione di un organismo societario rispetto all'impiego di altro strumento giuridico, in coerenza con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Al riguardo, si evidenzia che, al fine di ottemperare all'obbligo di motivazione analitica, è necessario fornire una puntuale analisi dei punti di forza e di debolezza della scelta del modello gestionale prescelto, rispetto alle alternative contemplate dalla legge, soprattutto sul crinale economico-finanziario, mediante una *S.W.O.T. Analysis* (da intendersi come strumento di pianificazione strategica per il raggiungimento di un obiettivo) di ciascuna delle opzioni praticabili, con l'individuazione per ciascuna di esse di: *strength* (punti di forza); *weakness* (punti di debolezza); *opportunities* (opportunità); *threat* (minacce); analisi che manca nel caso di specie.

6.2. Onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria, la convenienza economica e la compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa

L'art. 5, comma 1, TUSP richiede che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione, tra l'altro, sia in ordine 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, sia in ordine alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Pertanto, la normativa citata impone all'Amministrazione procedente di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione e di acquisto di una partecipazione e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi. Quest'ultima, quindi, è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

In merito alla **sostenibilità finanziaria**, nella richiamata deliberazione n. 16 del 2022 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti si è evidenziato che tale concetto "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.

Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, alla 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. (...) la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell'operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall'Amministrazione pubblica, nell'ambito del proprio iter istruttorio interno, 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.

Sotto il secondo profilo, come accennato, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di

eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione”.

Con riferimento alla **convenienza economica**, nella citata deliberazione n. 16 del 2022 si è evidenziato che “*tale nozione trova una definizione nel Codice dei contratti pubblici, il quale, all’articolo 3, comma 1, lettera fff), descrive la convenienza economica, sempre in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato, come “la capacità del progetto di creare valore nell’arco dell’efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito”. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica 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).”*

Infine, le Sezioni riunite in sede di controllo precisano che in merito alla “*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*”.

6.2.1. Il Comune, nella deliberazione in esame, richiama la relazione del RUP avente ad oggetto le “*motivazioni analitiche ex art. 5 del d.lgs. 175/2016*”; tale relazione, a sua volta, richiama il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

Detta relazione analizza separatamente la sostenibilità finanziaria soggettiva e quella oggettiva.

In particolare, con riferimento alla sostenibilità finanziaria sotto il profilo soggettivo, fa presente che “*non si rilevano oneri di tipo indiretto derivante dall’acquisizione della partecipazione nella società cooperativa. L’Amministrazione comunale è socio rispetto alla compagine societaria della cooperativa e quindi non sussiste un rischio d’impresa, ma il beneficio è rappresentato dagli incentivi che percepirà dall’adesione. L’amministrazione verserà la quota di partecipazione per la società cooperativa, per le obbligazioni sociali, invece, risponde soltanto la cooperativa con il suo patrimonio e, conseguentemente, i soci nel limite delle azioni sottoscritte*”.

Nel paragrafo 8.4 del PFTE si riportano i costi che l’Ente dovrà sostenere: “- Anno 0 => Anno I: la CER dovrà costituirsi davanti al Notaio. I membri dovranno sostenere i costi per la costituzione, ripartendo tra di loro la spesa inerente all’atto notarile, apertura P.IVA e i costi fissi di gestione (istituzione e tenuta dei registri contabili e fiscali, adempimenti contabili e fiscali, canone PEC);

- Anno II => Anno XX: i membri dovranno sostenere i costi fissi di gestione, e i costi variabili sulla base degli impianti installati inerenti a manutenzione, monitoraggio ed assicurazione. Con la messa in funzione degli stessi inizieranno a rientrare anche i benefici dovuti alla tariffa premio e al contributo di valorizzazione applicati all'energia autoconsumata, di conseguenza le spese da sostenere si andranno a ripagare attraverso questi ricavi. Inoltre, l'eventuale messa a disposizione delle superfici pubbliche sulle quali saranno installati gli impianti porterà ad ulteriori benefici economici".

Nel par. 8.5. del PTFE si ribadisce che "Saranno a carico del Comune, in quanto membro della CER, infatti, i costi fissi dell'Anno 0-I, mentre gli stessi costi, dall'anno successivo (2°,3°,4°.....) e i costi variabili saranno ripagati dal beneficio ricevuto dal GSE, dovuto all'energia condivisa. Nello scenario più critico, ovvero quello in cui la CER costituita non realizzerà alcun impianto, e quindi non ci saranno ricavi, gli unici costi che i membri della CER, tra cui il comune, dovranno sostenere, saranno quelli fissi di gestione: tenuta dei registri contabili e fiscali, adempimenti contabili".

Tuttavia, pur ribadendosi che "l'Amministrazione verserà la quota di partecipazione per la società cooperativa", non appare chiaro quale sia il valore della quota sottoscritta dal Comune e, soprattutto, nella deliberazione C.C. n. 5/2025, non viene indicata alcuna previsione di spesa a carico dell'ente, con assenza di copertura finanziaria; emerge una contraddittorietà con il contenuto del PTFE, ove è previsto che "il Comune di Serre ... dovrà sostenere soltanto i costi relativi alle spese di costituzione della Cooperativa sociale e nel corso dei 20 anni la quota parte per la gestione della stessa ...".

Dal che discende l'impossibilità di esprimere un giudizio positivo circa la sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione, in virtù della vaghezza che ammantava la stessa e dell'impossibilità di operare una precisa quantificazione dei costi iniziali gravanti sull'Ente, in riferimento ai quali andrebbe verificata la relativa copertura.

Si rammenta, infatti, che "l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltretutto congrua e attendibile" (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 51 del 2023, n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019).

Con riferimento alla sostenibilità finanziaria oggettiva, la Relazione del RUP richiama il PTFE, ove viene effettuata una analisi sui costi e sui benefici.

Orbene, il PTFE non indica in maniera precisa i costi e ricavi dell'iniziativa bensì considera una serie di possibili scenari non dettagliati né da dati di conto economico, né di stato patrimoniale, né tanto meno di rendiconto finanziario. Peraltro, la stima dei costi e dei ricavi andrebbe legata ad un'analisi del peculiare contesto territoriale di riferimento, non potendosi fondare su di una quantificazione puramente ipotetica del valore dell'energia prodotta, autoconsumata, condivisa e ceduta in rete.

In altre parole, Il PFTE contiene una valutazione della sostenibilità finanziaria oggettiva dell'operazione puramente astratta ed ipotetica, non calata sulla realtà oggettiva dell'ente locale di riferimento e priva di qualsivoglia riflessione avente ad oggetto il concreto e specifico contesto economico-sociale e produttivo all'interno del quale la realtà deve operare.

Come detto, peraltro, non risulta specificato, né nell'atto deliberativo in esame né nei documenti allegati, il numero dei soci con relativa mancata indicazione del relativo capitale sociale con il quale verrà costituita la società.

La deliberazione in esame dà atto che si è svolto *"un incontro pubblico per divulgare adeguatamente il concetto di Comunità Energetica Rinnovabile, invitando i cittadini, le imprese, ecc. presenti, ad avanzare proposte, riflessioni, ecc."*, ma evidenzia anche che, nell'ambito di tale incontro, non sono state formulate proposte o osservazioni rilevanti; né tantomeno sono stati ricavati dati oggettivi circa il numero di operatori interessato a partecipare alla CER.

La deliberazione C.C. n. 5/2025 non quantifica i costi dell'operazione, piuttosto demandando tale quantificazione ad una successiva iniziativa del Responsabile dell'Area Tecnica, senza chiarire in maniera puntuale sulla base di quali criteri oggettivi tale quantificazione dovrà essere effettuata.

In un quadro così tratteggiato, non vi sono elementi di certezza sul *quantum* dei costi e sulla sostenibilità finanziaria del progetto nel lungo termine. Se è pur vero che ogni strumento previsionale si basa su dati programmatici, questi per essere verificabili debbono essere attendibili e, soprattutto, calibrati sulla specifica realtà economico-sociale di riferimento.

In assenza di informazioni puntuali, come nel caso di specie, non è possibile verificare la sostenibilità e la convenienza dell'operazione, anche con riferimento ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

7. Conclusioni

Alla luce delle suesposte considerazioni, il Collegio ritiene di esprimere, ex art. 5, co. 3, TUSP, parere negativo, per le ragioni indicate in parte motiva, in ordine all'operazione di costituzione della *"Comunità Energetica Rinnovabile del Comune di Serre"* disposta con deliberazione C.C. n. 5 del 27.2.2025.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania:

- esprime, per le ragioni indicate in parte motiva, parere negativo all'operazione di costituzione della "*Comunità Energetica Rinnovabile del Comune di Serre*" disposta con deliberazione C.C. n. 5 del 27.2.2025;

- dispone, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata entro cinque giorni dal deposito;

- ordina, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, all'Amministrazione di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale;

- manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del 7.5.2025.

Il Magistrato est.

Dott. Alessandro De Santis

Il Presidente

Dott. Massimo Gagliardi

Depositato in Segreteria il

Il Funzionario Preposto