

SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA E AUTOCONSUMO DI ENERGIA:
LA PARTECIPAZIONE DEGLI ENTI LOCALI ALLE COMUNITÀ ENERGETICHE
RINNOVABILI¹

di Alessandra Piconese²

Abstract

The issue of local authorities' participation in renewable energy communities can be viewed from different perspectives. On the one hand, there are budgetary constraints, including external ones, and on the other, compliance with current legislation on green and just transition. The critical issues that emerge from the current regulatory framework concern not only the legal status granted at local level, but also the role and participation of the municipality as a facilitator and aggregator of resources. If we look at energy poverty, for example, the participation of public authorities seems to be necessary to ensure the redistribution of surplus energy. In view of the social function performed by local authorities in the energy field, we intend to conduct this research in order to answer at least three questions: (1) can the participation of the local authority in the Renewable energy communities be considered necessary (2) if what are the minimum conditions under which the requirements for the purchase of a shareholding pursuant to art. 5, par. 1, of d.lg. 19 August 2016, no. 175 can be said to be met; (3) finally, what is the limit set by accounting law within which the municipality's participation can satisfy the public interest in the growth of the community and the territory of reference, according to the principles of democracy and solidarity. From a methodological point of view, the contribution will analyze some national experiences that have been the subject of opinions by the Court of Auditors and that are useful in an attempt to provide an answer to the research questions.

Il tema della partecipazione degli enti locali alle Comunità energetiche rinnovabili può essere osservato secondo prospettive diverse. Per un verso i vincoli di bilancio anche esterni e per l'altro il rispetto della normativa rigente che riguarda la transizione verde e giusta. Le criticità che emergono dall'attuale quadro regolatorio riguardano non solo la natura giuridica accordata a livello locale, ma anche il ruolo e la partecipazione del Comune, quale ente facilitatore e di aggregazione di risorse. Se si guarda ad esempio alla povertà energetica la partecipazione dell'autorità pubblica sembra essere necessaria a garantire la redistribuzione dell'energia prodotta in sovrappiù. Nella prospettiva, allora, della funzione sociale svolta dagli enti locali in campo energetico intendiamo condurre questa ricerca al fine di dare risposta ad almeno tre domande: (1) se può ritenersi necessaria la partecipazione dell'ente locale alla Comunità energetica rinnovabile; (2) quali sono le condizioni minime in presenza delle quali possono darsi soddisfatti i requisiti per l'acquisto di una partecipazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, d.lg. 19 agosto 2016, n. 175; (3) infine, qual è il limite dettato dalla legge contabile entro cui la partecipazione del comune può soddisfare l'interesse pubblico alla crescita della comunità e del territorio di riferimento, secondo canoni di democrazia e solidarietà. Nel metodo il contributo analizzerà alcune esperienze nazionali che sono state oggetto di parere della Corte dei conti e che sono utili nel tentativo di fornire una risposta alle domande di ricerca.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La partecipazione degli enti locali alle Comunità Energetiche Rinnovabili. – 3. La transizione verde e giusta tra vincoli di bilancio e legislazione europea. – 4. Forme giuridiche della partecipazione alle Comunità

¹ Il contributo è parte del proyecto «Entidades locales y comunidades energéticas: desafíos y estrategias jurídicas en contratación pública, patrimonio y ordenación del suelo y edificación» (ENLOCOMUN), financiado por el MCIU/AEI y la UE, con ref. PID2024-156927OB

² Assegnista di ricerca in diritto amministrativo all'Università degli Studi della Magna Graecia di Catanzaro.

energetiche: associazione, società, cooperativa, fondazione. – 5. Il ruolo della Corte dei Conti e le regole di compatibilità con il sistema pubblico contabile: la funzione di controllo e gli oneri motivazionali dell'amministrazione pubblica. – 6. Casi ed esperienze sul territorio. – 7. Note conclusive.

1. *Premessa.* – Gli enti locali hanno un ruolo determinante rispetto alla realizzazione di modelli per lo sviluppo di energie rinnovabili. Vicini alla popolazione, sono in grado di intercettare i bisogni e di individuare strumenti giuridici maggiormente idonei alla costituzione di Comunità energetiche rinnovabili sui territori di riferimento.

La partecipazione delle autorità locali alla transizione verde e giusta è prevista dalla legge e determina una serie di implicazioni che scaturiscono dalla natura pubblica del soggetto che accede alla comunità energetica, sia essa una società, un'associazione o una fondazione.

La decisione amministrativa dell'ente locale ha profili di interesse procedimentale e contabile allo stesso tempo. La destinazione di risorse pubbliche da parte di un ente locale, infatti, assume rilevanza in ordine ai vincoli di bilancio per la razionalizzazione della spesa. Aspetto che attiva la funzione di controllo della Corte dei conti, come da previsione normativa.

Sulla base di queste brevi premesse intendiamo approfondire una ipotesi di ricerca destinata a esaminare il ruolo degli enti locali all'interno delle Comunità energetiche rinnovabili. Ciò nel tentativo di rispondere ad almeno tre domande (1) se può ritenersi necessaria la partecipazione dell'ente locale alla Comunità energetica rinnovabile; (2) quali sono le condizioni minime in presenza delle quali possono dirsi soddisfatti i requisiti per l'acquisto di una partecipazione ai sensi dell'art. 5, comma 1, del d.lg. 19 agosto 2016, n. 175; (3) infine, qual è il limite dettato dalla legge contabile entro cui la partecipazione del comune può soddisfare l'interesse pubblico alla crescita della comunità e del territorio di riferimento, secondo canoni di democrazia e solidarietà.

2. *La partecipazione degli enti locali alle Comunità Energetiche Rinnovabili.* – Descritta nel panorama normativo europeo all'interno della dir. (UE) n. 2018/2001 c.d. Red II sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, la Comunità energetica è indicata come «soggetto giuridico autonomo» basato sulla «partecipazione aperta e volontaria». Lo scopo è quello di «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».

Il d.lg. 8 novembre 2021, n. 199 riconosce la comunità energetica rinnovabile quale soggetto giuridico partecipato da «persone fisiche, piccole medie imprese, anche partecipate da enti territoriali, associazioni, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, aziende pubbliche di servizi alla persona, consorzi di bonifica, enti e organismi di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del terzo settore e associazioni di protezione ambientale, nonché le amministrazioni locali individuate nell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istat» (art. 31, comma 1, lett. b)).

Il legislatore non pone vincoli riguardo alla forma giuridica che la Comunità energetica può assumere, data la complessità delle situazioni di fatto e di diritto che possono presentarsi sul territorio di riferimento. Ciò che invece caratterizza la Comunità è la contestuale presenza di soggetti privati e di soggetti pubblici ovvero la presenza di interessi diversi all'interno della stessa.

Il contemperamento di tutte le necessità ha generato questioni controverse sulla compatibilità fra modello prescelto e presenza dell'ente territoriale di riferimento.

L'assetto degli interessi riceve poi un ulteriore elemento di complessità che deriva dai vincoli di bilancio e dal rispetto del principio di razionalità della spesa pubblica. In questo ultimo senso la presenza del potere pubblico nella Comunità attiva una serie di oneri non solo motivazionali della decisione pubblica, ma anche di sottoposizione dell'operazione di acquisto della partecipazione al controllo contabile.

3. *La transizione verde e giusta tra vincoli di bilancio e legislazione europea.* – Annoverato tra gli strumenti di finanza locale l'acquisto di una partecipazione in una Comunità energetica costituita in forma societaria oppure la costituzione della stessa è disciplinato dal d.lg. 19 agosto 2016, n. 175, il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Tusp). Nell'operazione di investimento l'atto deliberativo dell'ente pubblico diventa il punto di osservazione privilegiato sotto il profilo della sua giuridica possibilità e delle condizioni, oltre che della valutazione dei benefici apportabili dal soggetto pubblico al costituito o costituendo soggetto giuridico privato.

È fuori di dubbio che il perseguitamento delle finalità istituzionali costituisca la priorità: la legge stabilisce infatti che non è possibile per l'amministrazione pubblica costituire società che abbiano come oggetto la produzione di beni e servizi che non siano «strettamente necessarie» per il perseguitamento delle proprie finalità istituzionali. Sarà invece possibile lo svolgimento di attività di produzione di un servizio di interesse generale, la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica su accordo di programma o partenariato, l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente (nel rispetto delle regole sulla contrattazione pubblica), i servizi di committenza (art 4 d.lg. n. 175/2016).

Sotto il medesimo profilo oggettivo occorre che l'operazione di investimento sia sostenibile sul piano finanziario: da ciò scaturisce la necessità da parte dell'ente pubblico di analizzare in modo puntuale «la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale» (Corte dei conti, Umbria, deliberazione n. 63/2023/PASP).

Inoltre, sul piano più strettamente soggettivo, vanno ponderati gli effetti dell'acquisto della partecipazione con specifico riferimento alla situazione finanziaria dell'ente precedente (Corte dei conti, Umbria, deliberazione n. 63/2023/PASP).

La sostenibilità finanziaria è valutata sia in senso oggettivo, in modo che sia assicurata la solidità del nuovo soggetto giuridico, sia in senso soggettivo, con l'obiettivo specifico di considerare gli effetti complessivi dell'operazione sulla soggettività finanziaria propria dell'ente precedente, assicurando la razionalità dell'ingresso nella Comunità.

Sta a monte la considerazione del tipo di società cui l'ente pubblico intende partecipare. Il Tusp non contempla le società di persone, per la illimitata responsabilità sociale, e le società di capitali con il solo scopo di lucro. Il Tusp ammette invece la partecipazione esclusiva a «società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa» (art. 4 d.lg. n. 175/2016). La compatibilità deve inoltre essere verificata rispetto agli scopi consentiti alla Comunità energetica cioè alla loro costituzione per il raggiungimento di benefici ambientali, economici o sociali (art. 1, n. 16 della dir. (UE) 2018/2001). Non certo a carattere lucrativo, dal momento che è previsto che l'energia prodotta debba essere utilizzata per «l'autoconsumo istantaneo in situ ovvero per la condivisione con i membri della Comunità» (art. 2, lett. b) del d.lg. n. 199/2021).

4. *Forme giuridiche della partecipazione alle Comunità energetiche: associazione, società, cooperativa, fondazione.* – Il vademecum Anci per i comuni «sull'Autoconsumo individuale a distanza e Comunità di Energia Rinnovabile» offre – con una finalità divulgativa e non vincolante – preziose informazioni che riguardano i «meccanismi di sostegno previsti per le pubbliche amministrazioni, e a favore di comunità locali, nell'ambito delle configurazioni per l'autoconsumo diffuso». Ciò è utile anche nella prospettiva del successivo esame dei pareri resi dalla Corte dei conti su alcune delibere comunali di acquisto di partecipazioni in Comunità energetiche.

Il Vademecum si esprime sulla relazione tra Comune e configurazioni dell'autoconsumo diffuso, autoconsumo individuale, Comunità di energia rinnovabile. Analizza infine alcune esperienze per forma giuridica: associazione non riconosciuta e cooperativa in cui è mutata una precedente associazione non riconosciuta.

La prima dettata dalla volontà di restringere la partecipazione a un numero esiguo di

consumatori per non eccedere nella disponibilità immessa in rete e conseguentemente non pregiudicare la quantità di benefici che sarebbero poi stati ripartiti tra i privati.

La seconda nata per beneficiare nell'immediatezza degli incentivi economici previsti con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica.

Esiste un terzo modello, meno utilizzato, che è quello della fondazione di partecipazione caratterizzato dalle regole sul complesso di beni a destinazione vincolata (il patrimonio), con struttura aperta e a formazione progressiva: lo scopo è immutabile (differentemente delle fondazioni) e i fondatori sono dotati di capacità decisione su di esso (come per il fondo di gestione). In tutti e tre i casi è assente lo scopo di lucro.

Sono specificamente individuati i punti di forza e di debolezza delle forme giuridiche individuate. Ad esempio la personalità giuridica è certa per la cooperativa e la fondazione di partecipazione, ma non per l'associazione non riconosciuta. Il controllo avviene attraverso i propri organi per il caso della associazione e della fondazione; nel caso della cooperativa si aggiungono la vigilanza pubblica del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica oppure le associazioni rappresentative cui aderisce la CER. L'autonomia patrimoniale è perfetta nella cooperativa e nella fondazione: può essere imperfetta nell'associazione.

La capacità finanziaria è maggiore per la fondazione e per la cooperativa, che ha un capitale sociale e può eventualmente emettere strumenti finanziari oltre che soci finanziatori; è minore per l'associazione. Infine sussistono i requisiti di forma per tutte e tre le forme giuridiche individuate.

Con riferimento alla scelta della forma giuridica le indicazioni contenute nel Vademecum sottolineano la necessità secondo cui il Comune debba fare riferimento alle previsioni contenute nel d.lg. n.175/2016 e perciò alla (1) idoneità del modello rispetto al perseguitamento delle finalità istituzionali (art. 4 e 5 del d.lg. n. 175/2016). Occorre poi che siano definiti (2) benefici economici e costi coerentemente con la disciplina della finanza degli Enti locali. Il modello di governance (3) deve garantire una gestione trasparente e partecipata. Occorre (4a) che sia predisposto uno statuto in cui va indicato l'oggetto sociale che è quello di garantire (non profitto ma) benefici ambientali, economici o sociali ai membri, ai soci, alle aree in cui opera. Nello stesso statuto devono essere indicati coloro che esercitano (b) i poteri di controllo individuati tra i soggetti elencati nell'art. 31, commi 1 e 3, del d.lg. n. 199/2021 esercitano i poteri di controllo. Lo statuto deve precisare che (c) la comunità è autonoma e che la partecipazione è aperta e volontaria: deve essere esplicitamente prevista la condizione secondo la quale per le piccole e medie imprese la partecipazione non può costituire l'attività commerciale o industriale principale. Con riferimento al cliente finale (d) lo statuto deve prevedere il mantenimento dei suoi diritti per esempio di scelta del proprio venditore, di possibilità di uscita in qualsiasi momento anche su corrispettivo concordato. Riguardo alla responsabilità per il riparto di energia elettrica (e) sarà lo statuto a prevedere un soggetto delegato. Infine la previsione (f) dell'importo della tariffa premio che sarà destinato ai consumatori diversi dalle imprese e utilizzato per finalità sociali di cui il territorio ne beneficerà.

Il documento fissa poi ulteriori punti essenziali che riguardano la scelta della forma giuridica da parte del Comune. Infatti la scelta del modello giuridico rappresenterebbe uno degli aspetti più delicati da gestire. Coerentemente con lo spirito delle politiche europee non è possibile definire un modello che possa essere utilizzato per tutte le comunità costituite dai Comuni: questo perché il modello prescelto va ad adattarsi precipuamente alla tipologia della Comunità creata. Sono rilevanti a questo proposito le indicazioni che riguardano il numero di aderenti, la consistenza del capitale, l'ammontare e la tipologia dei flussi di cassa cioè a dire l'entità dell'iniziativa. Quelle che si riferiscono alla possibilità di accedere al credito per il finanziamento degli asset; quindi anche alle modalità di collocazione degli asset rinnovabili tra Comunità, membri e soggetti terzi; alle modalità con cui l'amministrazione mette a disposizione i propri impianti; alle modalità con cui nuovi consumatori e produttori possono in futuro aderire; ai vincoli e alle opportunità che derivano dall'applicazione della disciplina del Terzo settore.

Sintetizzati in questo modo i riferimenti alla forma giuridica che la CER può assumere, di seguito faremo riferimento ad almeno tre questioni considerate nel Vademecum e che ci aiuteranno nella lettura dei pareri della Corte dei conti. Ci preme innanzitutto indicare la precisa collocazione del Comune in relazione alla CER; in secondo luogo individuare le attività che sono preventive rispetto all'operazione di investimento; infine tratteremo nell'ambito dell'istruttoria procedimentale delle fasi che sono necessarie per definire e concludere l'operazione di investimento.

La posizione che il Comune può ricoprire rispetto alla CER è di soggetto abilitante, promotore, aderente, aggregatore.

Nel primo caso l'impegno consiste nella rimozione delle previsioni amministrative che sono in grado di ostacolare la realizzazione degli impianti. L'intervento riguarda gli strumenti urbanistici, i regolamenti edilizi, i piani territoriali, le autorizzazioni, insieme alla riconoscenza delle aree nelle quali gli impianti possono essere installati e la promozione di informazioni per favorire il dialogo con i cittadini.

Quale soggetto promotore il Comune può offrire la disponibilità di spazi destinati alla realizzazione di impianti e anche impianti a fonti rinnovabili, senza tuttavia diventare membro della Comunità. Gli strumenti giuridici a disposizione sono i contratti per l'utilizzo di beni da parte dei terzi.

Per il caso in cui il Comune aderisce alla CER che sia già costituita l'obiettivo è quello di valorizzare i propri consumi e quindi assumere la qualifica di consumatore oppure incrementare la valorizzazione energetica e attraverso la disponibilità di impianti assumere la posizione di prosumer, cioè di produttore e consumatore allo stesso tempo. Infine può qualificarsi come produttore quando gli impianti siano sotto la disponibilità e il controllo della CER.

Quale aggregatore il Comune può svolgere soprattutto nei comuni di piccole dimensioni la funzione di far convergere intorno a obiettivi comuni l'intera collettività locale. Si afferma che questa funzione ha una spiccata connotazione sociale e ambientale, in cui le risorse pubbliche e private sono condivise per un unico percorso di gestione delle risorse locali. In questo modello l'impiego iniziale di risorse pubbliche è rilevante perché destinato alla progettazione e organizzazione della Comunità. Il Comune può allo stesso sollecitare investimenti privati dopo aver individuato i bisogni – anche attraverso forme di consultazione pubblica – e i soggetti in condizioni di fragilità per cui è necessario l'intervento soprattutto pubblico.

Il secondo punto che ci preme indicare è quello che riguarda la fase propedeutica a quella deliberativa, che è destinata a fornire elementi utili sulla base delle informazioni raccolte sull'esperienza concreta dei comuni. Si tratta della fase operativa di pianificazione e programmazione, della scelta del partner, del coinvolgimento dei cittadini, della creazione del soggetto giuridico nuovo, della realizzazione degli impianti.

Gli strumenti giuridici adoperabili sono il documento di indirizzo alla progettazione, il Piano economico finanziario e il bilancio previsionale; il Piano esecutivo di Gestione, la individuazione delle modalità con cui saranno individuati gli aderenti. L'Ufficio tecnico del Comune dovrà occuparsi della rimozione degli ostacoli in ingresso che possono essere presenti nel Regolamento urbanistico.

La fase della progettazione tecnica è destinata a definire l'assetto della Cer ovvero la sua configurazione nella prospettiva di offerta dei benefici che possono essere ricavati. Il quadro normativo del regime autorizzatorio per l'installazione degli impianti è stato oggetto di una recente riforma destinata a semplificare l'accesso al sistema energetico.

Dal punto di vista delle competenze in materia energetica il Vademecum sottolinea l'importanza all'interno della struttura amministrativa del Comune della figura dell'*energy manager*, che è obbligatoria per i comuni con elevati consumi energetici, ma facoltativa per gli altri. In questo senso la figura del manager e quella di un Dirigente con competenze tecniche potrebbero essere utili nella fase istruttoria e decisionale dell'ente, anche al fine di rendere trasversale a tutti i

procedimenti amministrativi la dimensione della sostenibilità.

5. *Il ruolo della Corte dei Conti e le regole di compatibilità con il sistema pubblico contabile: la funzione di controllo e gli oneri motivazionali dell'amministrazione pubblica.* – L'art. 5 del d.lg. n. 175/2016 prevede l'obbligo di trasmettere l'atto deliberativo di costituzione di una società o acquisizione di una partecipazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Corte dei conti. Nel primo caso è verificata la conformità alle regole della concorrenza e del mercato secondo la disciplina contenuta nella l. 10 ottobre 1990, n. 287. Nel secondo caso l'organo di controllo esprime un parere di conformità riguardo alla sostenibilità finanziaria e ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

La novella normativa introdotta con l'art. 11, comma 1 lett. a) della l. 5 agosto 2022, n. 118, cioè con la legge annuale per il mercato e la concorrenza ha attribuito la competenza alla Sezione regionale di controllo per gli atti degli enti locali e previsto il termine di sessanta giorni entro cui la Corte dei conti è tenuta ad esprimersi, trascorso il quale l'amministrazione può procedere» (art. 5, comma 3). Ulteriore adempimento è quello secondo cui entro cinque giorni dal deposito la segreteria della sezione competente è tenuta a trasmettere il parere all'amministrazione interessata, che dovrà pubblicarlo sul proprio sito istituzionale nei successivi cinque giorni. Nel caso di parere negativo, in tutto o in parte, quando l'amministrazione procedente ritiene di voler procedere è tenuta a «motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni (art. 5, comma 4).

Sul dato normativo contenuto nel nuovo art. 5 che riguarda il contenuto e le modalità di attuazione della funzione assegnata alla Corte dei conti con l. n. 118/2022 si è espressa la Corte dei conti in sede di controllo nelle sue sezioni riunite (Corte dei conti, sez. riunite contr., deliberazione n. 16/2022). La decisione costituisce il punto di osservazione privilegiato per la successiva analisi di alcune delibere comunali sulla costituzione della Comunità energetiche rinnovabili.

Gli aspetti di maggior rilievo contenuti nella decisione del 2022 riguardano almeno tra aspetti: (1) la funzione attribuita alla Corte dei Conti; (2) l'oggetto della verifica e i parametri di riferimento; (3) la natura della decisione.

Il caso sottoposto è quello dell'atto deliberativo del Consiglio di amministrazione di una università con cui è stata decisa la partecipazione a una società consortile a responsabilità limitata e la richiesta da parte dell'amministrazione procedente alla verifica di conformità dell'atto alla sostenibilità finanziaria e di compatibilità della stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità come prescritto dal nuovo art. 5 del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. L'operazione di investimento avrebbe riguardato l'istituzione di un soggetto in forma stabile, dotato di personalità giuridica e costituito da università statali ed enti pubblici di ricerca vigilati del Ministero dell'Università e della Ricerca, nonché da altri soggetti pubblici e privati. La creazione del partenariato rientra nell'ambito della Missione 4, istruzione-ricerca, componente 2, del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Sulla funzione attribuita la Corte dei conti precisa che il passaggio cruciale in cui si inserisce il controllo è quello tra il momento pubblicistico attraverso cui la pubblica amministrazione si determina positivamente circa la volontà di acquisire la veste di socio e quello privatistico di attuazione per il tramite di strumenti del diritto societario, cioè atto costitutivo, statuto della società, contratto di acquisto della partecipazione.

L'attività complessiva inoltre ha conseguente molteplici: sul mercato per un verso e sulla finanza pubblica per l'altro.

Nello spazio giuridico descritto, coerentemente con gli interventi normativi sulla contrazione della spesa pubblica destinata a garantire una più efficiente gestione e razionalizzazione degli investimenti (Corte cost., 12 agosto 2020, n. 194), la Corte dei conti interviene per intercettare in modo tempestivo eventuali criticità che sono destinate a incidere sui piani di razionalizzazione delle

partecipazioni pubbliche effettuate annualmente delle amministrazioni (art. 20 del d.lg. 175/2016).

Valuta conseguentemente «la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria» e verifica la conformità «ai vincoli tipologici, finalistici e procedurali previsti» dal Tusp.

Lo scrutinio del giudice contabile interviene cioè in ambiti in cui 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». Infatti «vengono in rilievo giudizi tecnici basati su competenze del settore aziendale e finanziario, caratterizzati da margini di opinabilità, in quanto non suffragati da scienze esatte o da relazioni universalmente accettate».

Sulla natura del potere esercitato il giudice contabile richiama quella giurisprudenza amministrativa secondo cui è ammessa «la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo». Richiama infine la giurisprudenza civile «sulla verifica dei presupposti di fatto posti a fondamento del provvedimento scrutinato e si estende anche ai profili tecnici» per concludere che nel giudizio di responsabilità amministrativa e con riferimento ai parametri di efficienza, efficacia ed economicità, il sindacato del giudice contabile è «teso a verificare la ragionevolezza dei mezzi impiegati in relazione agli obiettivi perseguiti, dal momento che tale verifica è fondata su valutazione di legittimità e non di mera opportunità».

Ne consegue che rispetto alla «sostenibilità finanziaria la verifica deve avere ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione, valutandone la completezza e la adeguatezza di approfondimento» ovvero «verifica che l'istruttoria [...] contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto» e valuta «l'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti» in ragione della «complessità dell'operazione societaria deliberata».

In ordine alla sostenibilità in senso soggettivo l'organo di controllo verificherà la copertura in bilancio anche in prospettiva.

Sulla convenienza economica il giudice contabile accerterà che l'istruttoria compiuta sia andata a confrontare i risultati economici che «prevedibilmente» derivano dalle «varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno e l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi».

Sulla natura della decisione resa dall'organo di controllo il riferimento è al parere ovvero alla funzione cd. consultiva che afferisce «all'interpretazione, generale e astratta, di norme di diritto contabile o finanziario, potenzialmente applicabili alla fattispecie prospettata».

Appare allora in tutta evidenza la necessità intercettata dal legislatore di rafforzare l'onere di motivazione da parte dell'ente locale procedente, che puntualmente dovrà fornire le ragioni e le finalità della scelta compiuta.

6. *Casi ed esperienze sul territorio.* – La prima delle esperienze che intendiamo trattare riguarda il Comune di Montevarchi in Toscana che ha deliberato di costituire una società consortile denominata Comunità energetica di Montevarchi, di approvare lo statuto e l'atto costitutivo, di prendere atto che i soci fondatori sono l'amministrazione comunale e la società concessionaria a seguito di procedura di evidenza pubblica (che andranno a sottoscrivere l'atto costitutivo per avere la proprietà dell'impianto; di demandare al sindaco la sottoscrizione dell'atto costitutivo; infine di prendere atto che capitale sociale pari a diecimila euro (Corte dei conti, sez. contr., Toscana, deliberazione n. 77/2023/PASP).

Nelle valutazioni conclusive il giudice contabile dà atto di criticità emerse nello scrutinio che riguardano per un verso il modello organizzativo di tipo societario e per l'altro l'assenza di coerenza motivazionale con riferimento alla finalità istituzionali e alle ragioni che giustificano la scelta.

Non vi è, secondo il giudice contabile, nella legislazione europea e nazionale, alcuna

imposizione sulla scelta della formula societaria e per questo occorre che sia l'autorità precedente a motivare.

Le carenze motivazionali riguarderebbero i parametri giuridici ed economici-finanziari cui la delibera deve attenersi. Nello specifico «l'oggetto sociale della costituenda società [...] contempla attività non immediatamente riconducibili alle finalità istituzionali di un ente comunale (i.e. attività di ricerca)». Conseguentemente solo «alcune attività della CER sono ricollegabili alle funzioni comunali».

Mancherebbe un business plan e da ciò l'impossibilità per la Corte di valutare la «ragionevolezza, la completezza e l'attendibilità dell'operazione sotto il profilo della sostenibilità finanziaria oggettiva». Vi sono inoltre criticità in ordine alla sostenibilità finanziaria soggettiva dell'operazione che riguardano previsioni dello statuto.

Il parere è positivo invece in un altro caso di realizzazione di una comunità energetica che riguarda il Comune di Fontanafredda in Friuli Venezia Giulia. Costituita in forma di cooperativa a partecipazione pubblica (Corte dei conti, sez. contr., Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 52/2023). La Corte dei conti non ha ravvisato elementi di pregiudizio nell'acquisto di una partecipazione azionaria da parte del Comune, tuttavia per la novità del soggetto giuridico costituito e la «stima necessariamente previsionale e connessa all'andamento della dinamica di diversi fattori economici, istituzionali, nonché territoriali nazionali e internazionali, [...] si ravvisa la necessità [...] di un attento monitoraggio dell'operazione societaria, affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché di sostenibilità e convenienza oltre che di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa».

Infine, in un caso recente la Corte dei conti ha adottato un parere positivo con osservazioni (Corte dei conti, sez. contr., Lombardia, deliberazione 22/2025) che riguardano il caso della partecipazione del Comune di Osio sotto alla comunità energetica di Dalmine. La Corte dei conti si esprime riguardo al vincolo tipologico, all'onere di motivazione sul perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, sullo specifico onere di motivazione analitica che riguardano le ragioni e le finalità che giustificano la scelta anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, sulla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, sulla compatibilità con la legislazione europea, infine sull'adempimento dell'onere di sottoposizione a forma di consultazione pubblica. Ravvisa una carenza di dati e informazioni per esempio la mancata indicazione di socio che l'ente intende rivestire; oppure la inadeguatezza perché «stringata» la motivazione sotto il profilo della sostenibilità finanziaria valutata solo con riferimento all'apporto iniziale e non anche «nell'ottica della gestione dell'organismo societario».

7. *Note conclusive.* – Il percorso delineato attraverso l'analisi di alcune esperienze messe in atto dai Comuni e sottoposti al parere della Corte dei conti ci consente fornire una risposta alle tre domande di ricerca poste all'inizio della riflessione.

Abbiamo accertato che (1) la partecipazione dell'ente locale alla Comunità energetica rinnovabile non è una necessità sotto il profilo strettamente giuridico. La legge che conferisce soggettività giuridica alla CER dà atto della possibilità che l'autorità locale faccia il suo ingresso in una comunità già costituita o sia tra i promotori della stessa. Facoltà che è in linea con l'assenza di una preconfigurata formula giuridica adottabile e che è volta a favorire la più ampia partecipazione di enti pubblici e privati, questi ultimi sotto forma di impresa o individualmente. Di fatto il comune agisce come facilitatore, perché è in grado di perseguire gli obiettivi di benessere sociale, ambientale ed economico nella prospettiva della più ampia condivisione con la collettività, cioè coerentemente con il fine istituzionale. Inoltre la presenza del comune nella CER diventa presidio di legalità dell'azione interna alla stessa, in conseguenza delle implicazioni normative che scaturiscono dall'applicazione delle leggi sulla finanza locale e sul controllo della Corte dei conti. Ciò sotto il

profilo del procedimento amministrativo (dato il rafforzamento della motivazione sulla decisione) e sotto il profilo della spesa pubblica. La sostenibilità dell'operazione deve infatti essere considerata rispetto alla solidità del nuovo soggetto (sostenibilità finanziaria oggettiva) e della consistenza finanziaria dell'ente pubblico (sostenibilità finanziaria soggettiva). Valutazioni che non sono ancorate al momento della delibera per l'accesso o per la costituzione del soggetto giuridico, ma che si riferiscono alla successiva fase gestionale. Decisioni che per la loro natura tecnico-discrezionale sono sottoposte agli stessi limiti di sindacato che sono propri del giudizio di legittimità del giudice amministrativo.

In secondo luogo, nel corso dell'analisi è emerso che (2) secondo la legislazione attuale la partecipazione dell'autorità locale alla CER deve rispettare condizioni minime (indicate nell'art. 5 del d.lg. 175/2016) che riguardano la delibera, in particolare il contenuto della motivazione rafforzata. Occorre che l'ente locale dia atto analiticamente della necessità dell'ingresso nella nuova società rispetto al perseguitamento dell'interesse pubblico perseguito e metta in evidenza le ragioni e le finalità che sono alla base della scelta compiuta. Questo con riferimento alla convenienza economica dell'operazione e della sua sostenibilità in termini finanziari. A questo proposito la Corte dei conti ha espresso parere negativo per la non immediata e completa riconducibilità dell'oggetto societario alle finalità istituzionali del comune. Sul punto le criticità rilevate erano inerenti la scelta del modello societario, il profilo motivazionale rispetto all'interesse perseguito dall'istituzione, l'assenza di un business plan che desse conto della ragionevolezza, della completezza e della attendibilità dell'operazione sotto il profilo della sua sostenibilità.

Da ultimo abbiamo verificato che (3) sebbene la legislazione europea e nazionale non impongano una formula organizzativa, tuttavia la partecipazione dell'ente locale alla Comunità energetica segue la legge sulle partecipazioni pubbliche, secondo cui è ammesso il modello societario non in tutte le sue tipologie. Restano escluse la società di persone, per la sua illimitata responsabilità che comprometterebbe l'operazione sotto il profilo della sostenibilità, e la società di capitali, per il perseguitamento dello scopo di lucro. Questa finalità risulta doppiamente incompatibile con quelle istituzionali dell'ente e con quelle della Comunità energetica, costituita per il benessere sociale, ambientale ed economico della collettività.

BIGLIOGRAFIA RAGIONATA

Sulla promozione e costituzione delle comunità energetiche da parte delle autorità locali v. L. Cuocolo, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, in L. Cuocolo, P.P. Giampellegrini e O. Granato (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 45 ss. Riguardo alla partecipazione dell'ente locale nella prospettiva della collaborazione con i privati v. C. Mari, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *federalismi.it*, n. 29, 2022, pp. 125 ss. Sulle implicazioni che derivano dalla partecipazione pubblica sulla disciplina applicabile v. A. Persico, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali. Moduli e strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per favorire la costituzione e le attività delle comunità di energia rinnovabile*, in *Ambientediritto.it*, n. 2, 2022, p. 5.

Sulla funzione di controllo in contrapposizione all'amministrazione propriamente detta, nonché all'attività consultiva v. G. Berti e L. Tumiati *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962 p. 306. Il controllo si distinguerebbe dall'amministrazione per la dipendenza funzionale del primo rispetto all'atto controllato e dalla attività consultiva per la omogeneità di questa (così come del controllo) rispetto all'atto finale. Tra i controlli amministrativi quelli di gestione guardano alla «attività considerata nell'insieme dei suoi effetti operativi e sociali» e trovano una giustificazione costituzionale v. G. Berti e N. Marzona, *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, Agg. III, Milano, Giuffrè, 1999, p. 474. Sui controlli in relazione all'equilibrio

dei poteri dello Stato v. E. D'Alterio, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 2024, pp. 3 ss. In ordine alla specificità dei controlli della Corte dei conti v. G. Carbone, *Corte dei conti*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, Giuffrè, Agg. IV, 2000, 479-501; nonché F. Guccione, *Riconizzazione sullo stato attuale dei controlli*, in *Riv. trim. dir. pubblico*, 1974, pp. 647 ss.; V. Caianiello, *Corte costituzionale e finanza pubblica*, in *La effettività della tutela giurisdizionale tra la pluralità delle giurisdizioni e la disciplina della finanza pubblica* (Atti del Convegno di Napoli-Salerno, 11-13 novembre 1983), Milano, 1985, pp. 85 ss.; P. Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Milano, 1985; di recente sulle prospettive di riduzione della spesa pubblica, D. Iacovone, R. Paternò, F. Fontana e M. Caroli, *Problematiche e prospettive nel percorso di riduzione della spesa pubblica in Italia*, Bologna, Il Mulino, Ernst & Young Business School. Research, 2014.

Per i profili di collaborazione sul territorio tra pubblico e privato e le ricedute in termini di finanza locale v. C. Ianone, *Partenariato e finanza di progetto di comunità*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2014, 6, p. 433-483. La prospettiva della comunità in relazione ai beni comuni v. G. Arena, *Nuovi modelli di amministrazione*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione (a cura di M. Bombardelli)*, Trento, 2016, p. 143-150; M. Bombarelli, *La cura dei beni comuni come via di uscita dalla crisi*, in *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione (a cura di M. Bombardelli)*, Trento, 2016, p. 1-36. Sul tema delle comunità energetiche v. Chiappetta S. (2023), *Il tessuto valoriale delle comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, in *Diritti fondamentali.it*, 2: 394-417; E. De Nictolis e C. Ianone (2022), *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza di interessi*, in *Diritto e società*, 4: 589-639; L. Di Cerbo, *Il nomos delle comunità energetiche: tra Stato, mercato e comune*, in *Giurisprudenza italiana*, 2749-2761.

Sul tema della transizione v. F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2024; per le politiche climatiche e transizione ambientale v. A. Bonomo, *Il potere del clima. Funzioni pubbliche e legalità della transizione ambientale*, Bari, Cacucci, 2023. Di recente v. A. Bartolini, E. Boscolo e P. Chirulli, *Transizione ambientale e digitale: effetti sul governo del territorio*, Milano, Giuffrè, 2025. Rispetto ai temi della finanza pubblica v. N. Aliyou, *Finanza pubblica inclusiva*, Roma, Edizioni Sapienza, 2024, dove è messa in rilievo l'importanza della finanza pubblica per il raggiungimento dello sviluppo sostenibile.

Anci, *Vademecum per i comuni per le configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile*, Anci, 2024; riguardo al tessuto urbano v. C. Miccichè, *Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie*, in *Riv. giur. di urbanistica*, 2023, 3, p. 486-512; G. Monaco, *Per un inquadramento generale delle comunità energetiche rinnovabili, tra politiche europee e principi costituzionali di riferimento*, in *Diritto Pubblico Europeo*, 2023, 1, p. 589-607. Riguardo ai profili della concorrenza v. M. Renna, *Le comunità energetiche e l'autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2024, 1, p. 161-196. Il tema della semplificazione è affrontato da M. Renna, *Semplificazione e ambiente*, in *Riv. giur. Ed.*, 2008, p. 37-70 e di recente M.A. Sandulli e P. Lombardi, *Gli strumenti autorizzativi per la promozione delle fonti rinnovabili*, in *federalismi.it*, 2025. In prospettiva comparata I. Gallego Córcoles, *Comunidades de energía y transición energética*, Pamplona, Editorial Aranzadi, 2022.

Riguardo ai profili procedurali amministrativi v. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, II, 1952, p. 118; G. BERTI, *Procedimento, procedura, partecipazione*, in *Studi in memoria di E. Guicciardi*, Padova, 1975, 796; M.S. Giannini (1993), *Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1993; A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1988; R. Villata e M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017. Riguardo all'onere motivazione della pubblica amministrazione e i parametri di riferimento v. A. Cassatella, *Il dovere di motivazione nell'attività amministrativa*, Padova, Cedam, 2014; sulla necessità di rafforzare l'onere motivazionale v. M. Ramajoli, *Il declino della decisione motivata*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 3, 2017, pp. 894-926. Sul profilo della partecipazione dei privati v. M. Nigro, *Il*

nodo della partecipazione, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1980, pp. 223-504; G. Pastori, *Attività amministrativa e soggetti privati*, in *Giur. it.*, n. 7, 2014, pp. 173-177. In ordine alle valutazioni tecniche v. D. De Pretis, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, Cedam, 1995. Sul sindacato del giudice amministrativo v. N. Paoloantonio, *Il sindacato di legittimità del provvedimento amministrativo*, Padova, Cedam, 2000

Corte dei conti, sez. contr., Toscana, deliberazione n. 77/2023; Corte dei conti, sez. contr., Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 52/2023/PASP; Corte dei conti, sez. contr., Lombardia, deliberazione n. 22/2025/PASP. Anche Corte dei conti, sez. riunite contr., deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022

Altre fonti: dir. (CEE) n. 2009/28 Red I; dir. (UE) n. 2018/2001 Red II.

Il d.lg. 19 agosto 2016, n. 175, testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Tusp); il d.lg. 8 novembre 2021, n. 199 “*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 d.lg. 25 novembre 2024, n. 190 contenente la “*disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118*”.