

Ancora in tema di Comunità energetiche rinnovabili: l'angolazione della Corte dei conti in una recente delibera

di Mariateresa Romeo

1. Premessa. - 2. L'evoluzione normativa della materia - 3. Il rapporto pubblico privato e l'angolazione dei giudici contabili - 4. Mutualità e potenzialità delle CER, nel bilanciamento tra vantaggi sociali ed oneri dell'intervento pubblico.

1. - Premessa. L'evoluzione della disciplina e della esperienza delle Comunità energetiche rinnovabili (CER), sulle quali ci si è soffermati in precedenti occasioni¹, si arricchisce di indicazioni offerte da un recente intervento della magistratura contabile, consentendo brevi spunti di riflessione su alcuni temi specifici di interesse applicativo.

Recentemente la delibera n. 77/2023² rivolge attenzione alla ipotesi di partecipazione pubblica di un Comune nella costituzione di una CER. In particolare, analizza le premesse giuridiche ed economiche della scelta del Comune di Montevarchi di attivare una CER utilizzando un modello di *società consortile a responsabilità limitata*, scelta definita dalla Corte «apodittica» visto che l'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (T.U.S.P.) individua espressamente tale forma giuridica ritenendola «modello d'elezione per la partecipazione pubblica»³.

L'operazione produce per la Pubblica Amministrazione effetti finanziari, poiché vengono utilizzate somme attinte dal bilancio della medesima e, allo stesso tempo, potrebbe (come si vedrà oltre) a giudizio della magistratura contabile alterare i principi della legge sul mercato e sulla concorrenza; non entrano in considerazione nelle valutazioni della Corte dei conti l'opportunità di valorizzazione dell'ambiente e il pregio del servizio offerto alla collettività che possono generarsi.

Il controllo successivo di legittimità dei giudici contabili in tema di società partecipate, ex art. 20 T.U.S.P.⁴ attiene a profili sia formali che sostanziali indicati dall'art. 5, comma 3, T.U.S.P. Quest'ultima norma dispone che «L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta (...) 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».

¹ Sia consentito qui un rinvio a M. ROMEO, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in questa Riv., 2021, 4, 1; a ID., *La disciplina delle energie rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio, tra Stato e Regioni*, *ivi*, 2023, 2, 1, ove riferimenti; sul tema, più di recente, E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e capacità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2020, 1.

² Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, delibera n. 77 del 30 marzo 2023, in <https://www.corteconti.it/>.

³ La norma dell'art. 3, sotto la rubrica «*Tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica*», afferma infatti al comma 1 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».

⁴ Secondo Corte dei conti, Sez. autonoma Friuli-Venezia Giulia, deliberazione n. 15/2021, «l'esito negativo di tale controllo può sfociare in una pronuncia di accertamento delle irregolarità, con la sollecitazione ad adottare misure coercitive», poiché «nel caso degli enti locali, alcune irregolarità accertate in occasione della revisione delle partecipazioni societarie [ad esempio, protratti risultati economici negativi, o necessità di riduzione dei costi di funzionamento, ex art. 20, comma 2, lettere e), ed f), T.U.S.P.], potrebbero essere "suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva gli equilibri economico-finanziari degli enti" e, come tali, imporre l'adozione dei provvedimenti correttivi previsti dall'articolo 148 *bis* del d.lgs. n. 267/2000 e dall'art. 1, commi 3 e 7 del d.l. n. 174/2012».

È poi richiesto dagli artt. 2328 e 2463 c.c. che la delibera contenga l'indicazione degli elementi essenziali dell'atto costitutivo ai sensi dell'art. 3 T.U.S.P. e sia stata adottata dall'organo competente (art. 7, comma 1, T.U.S.P.), pubblicata sui siti istituzionali (art. 7, comma 3) e sottoposta a pubblicità per la consultazione pubblica (art. 5, comma 2).

Dal punto di vista sostanziale la Corte, come previsto dall'art. 5, comma 1 e 2, dovrà verificare che l'atto deliberativo della società sia «analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta», quali siano i tipi di società ammessi *ex art. 3 T.U.S.P.* e che sia assicurato il rispetto delle finalità istituzionali dell'amministrazione *ex art. 5, comma 1.*

2. - L'evoluzione normativa della materia. Già nel 1987, la Commissione mondiale per l'ambiente e lo sviluppo dell'ONU definiva «lo sviluppo sostenibile» quale diritto dell'uomo per favorire il progresso in corso e quello delle generazioni future e, quindi, rendeva necessario in vista della «sostenibilità» mettere a punto dei processi produttivi ed uno stile di vita conformi al biosistema.

L'interesse mondiale si era poi sviluppato e concentrato verso il clima e, con l'Accordo di Parigi del 2015, oltre 170 Paesi avevano convenuto di contrastare il cambiamento climatico.

In particolare, essi assumevano l'impegno comune di mantenere l'aumento della temperatura media globale al di sotto di 2°C in più rispetto ai livelli della società preindustriale; ed inoltre decidevano di proseguire gli sforzi per limitarlo ulteriormente da 2°C a 1,5°C fornendo aiuti finanziari anche ai Paesi più poveri per ridurre le emissioni industriali e i consumi energetici. L'obiettivo, riconfermato anche dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, è con la lotta all'inquinamento atmosferico uno dei 17 obiettivi sanciti dalle Nazioni Unite.

Un contributo rilevante per reagire all'impatto climatico può essere dato proprio dalla creazione delle Comunità energetiche rinnovabili (CER), introdotte dalla Commissione europea con la normativa del *Clean energy for all europeans package* e con le due direttive *Renewable energy directive*, o RED II e *Internal electricity market directive*. In particolare, la RED II, recepita in Italia con il d.l. n. 199/2021, ha puntato al coinvolgimento dei cittadini consumatori/produttori, cosiddetti «presumer» che producono collettivamente energia da impianti alimentati da fonti rinnovabili in modalità di autoconsumo tali da consentire anche economie di spesa⁵.

Hanno fatto seguito in Italia la disciplina dell'ARERA (Autorità di regolazione per energia reti e ambiente) che con delibera⁶ ha stabilito le modalità e l'erogazione economica dell'energia condivisa e quella del GSE (Gestore dei servizi elettrici) che ha fissato le regole tecniche e i requisiti per l'accesso e l'erogazione del servizio presso le comunità di energia rinnovabile fissando i criteri di accesso, calcolo ed erogazione del servizio⁷.

Nel dicembre 2023 il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), attraverso la delibera n. 727 ha approvato il Testo integrato per l'autoconsumo diffuso (TIAD) allegato alla delibera 727/2022/r/eel dell'ARERA⁸ (che ha sostituito la citata delibera 318/2020/R/eel), per le configurazioni previste dai decreti legislativi n. 199/21 e n. 210/21. Nel testo del TIAD si evince che le centrali per la produzione dell'energia rinnovabile devono essere ubicate nell'area geografica i cui punti di connessione

⁵ Cfr. art. 21, par. 2, lett. a), direttiva (UE) 2018/2001.

⁶ Delibera 4 agosto 2020, n. 318/2020/R/eel, *Regolazione delle partite economiche relative all'energia elettrica condivisa da un gruppo di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente in edifici e condomini oppure condivisa in una comunità di energia rinnovabile.*

⁷ Le Regole operative del GSE hanno dato attuazione all'art. 11 del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 7 dicembre 2023, n. 414 e all'art. 11 dell'Allegato A alla delibera 727/2022/R/eel dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente.

⁸ L'Allegato A alla delibera 27 dicembre 2022, n. 727/2022/R/eel, *Definizione, ai sensi del decreto legislativo 199/21 e del decreto legislativo 210/21, della regolazione dell'autoconsumo diffuso. Approvazione del Testo integrato autoconsumo diffuso*, è stato integrato e modificato dalla delibera del 30 gennaio 2024, n. 15/2024/R/eel.

alla rete elettrica nazionale (POD) siano collegati alla cabina elettrica primaria⁹.

Inoltre, sono previsti due tipi di benefici per lo sviluppo delle CER.

Il primo, un contributo in conto capitale, pari al 40 per cento del costo dell'investimento, finanziato dal Piano nazionale di ripresa e resilienza per realizzare impianti che erogino fino ad un massimo di due gigawatt complessivi di capacità energetica rinnovabile solo per i Comuni sotto i cinquemila abitanti. La domanda va presentata al GSE dopo che sono stati avviati i lavori di costruzione e non si può ottenere l'incentivo per più di venti anni, salvo eventuali fermi per forza maggiore o interventi di ammodernamento e potenziamento non incentivati. Oltre ai requisiti specificati, il contributo in conto capitale richiede che gli impianti siano a regime entro diciotto mesi dalla data di ammissione al contributo e comunque non oltre il 30 giugno 2026.

Un secondo incentivo, anche cumulabile con il contributo in conto capitale, è rappresentato dalla Tariffa incentivante premio (TIP) per l'autoconsumo, per tutte le Comunità che intendano creare energia alternativa condivisa¹⁰.

3. - Il rapporto pubblico privato e l'angolazione dei giudici contabili. Come si è visto, le CER collegano iniziativa economica anche di soggetti privati e interessi pubblici, in una cornice di norme promozionali; esse possono realizzarsi anche con la partecipazione diretta di enti pubblici, in particolare Comuni, nel rispetto dei vincoli presenti fra l'altro nel T.U.S.P. Alla considerazione di questi ultimi è dedicata l'analisi della Corte dei conti nella deliberazione in commento.

Occorre tenere conto in proposito dell'ampio margine di azione riservato dalla disciplina europea che all'art. 2, comma 2, della direttiva 2018/2001 lascia ai Paesi membri la libertà di forma giuridica nella costituzione di una comunità energetica; dall'altro lato è stata richiamata all'inizio la norma dell'art. 3, comma 1, T.U.S.P. che individua il quadro dei modelli di azione potenzialmente adottabili per le partecipazioni dei Comuni.

Le partecipazioni sono giustificate purché si tratti di attività di produzione di beni e servizi strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico e vi siano opportunità per la collettività. Ciò era già previsto dall'art. 3, commi 27 e 29 della legge n. 244/2007 e le amministrazioni pubbliche hanno dovuto deliberare entro il 31 dicembre 2010 la cessione delle partecipazioni in società che avevano un oggetto sociale incompatibile con il proprio. Inoltre, vi deve essere un legame di «stretta necessità» fra la partecipazione alla società e il vincolo istituzionale, poiché il numero sempre più crescente di partecipazioni pubbliche in società ha distorto la concorrenza e provocato danni di economicità ed efficienza, disavanzi ed oneri per la finanza pubblica¹¹.

In termini generali, non pare escluso che la creazione di CER possa avvenire con il coinvolgimento di uno o più Comuni e con il ricorso allo strumento societario, mentre deve poi verificarsi se esso esprima una proficua collaborazione tra pubblico e privato¹².

La scelta della società consortile a responsabilità limitata, operata dal Comune di Montevarchi nella situazione sottoposta al giudizio della Corte dei conti, si caratterizza per la volontà dei soci di perseguire attraverso una società un interesse economico (non lucrativo, ma) mutualistico. In base a quanto stabilito

⁹ Sul sito del GSE alla pagina *Mappa interattiva delle cabine primarie* è stata pubblicata la mappa convenzionale delle cabine primarie presenti su tutto il territorio nazionale. Le cabine, alle quali possono collegarsi imprese, cittadini e pubblica amministrazione, ricevono elettricità dalle linee in alta tensione della rete di trasmissione nazionale per trasformarla in media tensione e distribuirla capillarmente. Il GSE ha fornito le informazioni utili, tra cui il codice univoco dell'area, il distributore di riferimento, i confini comunali e la lista dei Comuni che insistono nella stessa area convenzionale.

¹⁰ F. CAMBIASO, *Comunità energetiche rinnovabili (CER): Strategie, Norme e Applicazioni*, Rimini, 2024, 99. Vedi ipotesi di ulteriori incentivazioni.

¹¹ Corte cost. 28 luglio 2022, n. 201, in *Foro it.*, 2022, 12, I, 3538.

¹² Anche le «Regole tecniche per l'accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa» del GSE, del 4 novembre 2022, specificano «la possibilità di partecipare alle Comunità di energia rinnovabile per tutti i consumatori, gli azionisti o i membri che possono esercitare poteri di controllo e i soggetti inclusi nelle autorità locali».

dall'art. 2615 *ter* c.c., le società previste nei capi III e seguenti del codice civile possono assumere come oggetto sociale gli scopi indicati nell'art. 2602 c.c.¹³, destinando a favore dei partecipanti i vantaggi derivanti dallo svolgimento di attività comuni. Il fine dei consorziati è quindi di usufruire di beni e servizi prodotti e messi a disposizione dall'impresa consortile per conseguire un vantaggio patrimoniale diretto con bassi costi e maggiori ricavi. Nel caso di specie, la partecipazione di un Comune ad una CER in forma di società consortile dovrebbe fondarsi su una remunerazione dell'investimento effettuato da programmare, ad esempio in termini di fruizione diretta di prodotti e di servizi consortili.

Dall'atto costitutivo dovrebbero risultare la prevalenza dell'attività mutualistica su quella lucrativa e la regolamentazione dei rapporti tra i soci consorziati, nel caso presumibilmente anche di diversa natura essendo il Comune soggetto pubblico. Potrebbero inoltre stabilirsi le condizioni per l'ammissione di nuovi soci e le cause di recesso o di esclusione; in assenza di indicazioni nell'atto costitutivo, si renderebbe applicabile la disciplina legale del tipo di società prescelta.

In particolare, e proprio per rispondere agli interessi promossi dalla Corte dei conti, dovrebbero emergere con la massima chiarezza l'attività principale della CER e le ragioni per le quali si ricorre alla società consortile a responsabilità limitata, onde evitare fra l'altro che la società si trovi a svolgere attività diverse. Quanto osservato con riguardo all'ammissione o al recesso dei soci pone dei problemi di compatibilità con la garanzia della *partecipazione aperta e volontaria*, che è requisito necessario delle Comunità energetiche nelle quali è consentito a chiunque l'ingresso come membro (carattere aperto) e l'uscita *ad nutum* da parte dei membri aderenti (carattere volontario)¹⁴; sarebbe infatti da utilizzare il «principio della porta aperta», regolato per le società cooperative, con gli opportuni adeguamenti.

Pertanto una CER è conforme alla normativa sulle comunità energetiche se «i benefici ambientali economici o sociali» non vengano pregiudicati dai «profitti finanziari», rispetto ai quali la Corte dei conti nella delibera oggetto di attenzione mette in evidenza l'incidenza che possono avere sulle risorse del bilancio dell'amministrazione e gli eventuali oneri indiretti quali accantonamenti *ex* art. 21 T.U.S.P.¹⁵.

L'intervento finanziario deve tenere poi conto della disciplina europea in tema di aiuti di Stato alle imprese (artt. 107 e 108 T.F.U.E.). All'Amministrazione è richiesto di fornire una valida motivazione che giustifichi la realizzazione in tale modalità delle finalità istituzionali, in linea anche con i cardini dell'amministrazione in tema di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione¹⁶.

I giudici di Firenze sottolineano al riguardo che «la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, non che l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di

¹³ Per l'art. 2602, comma 1, c.c. «Con il contratto di consorzio più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese».

¹⁴ Per il d.lgs. n. 199/2021, all'art. 32, comma 1, i membri di una CER «possono recedere in ogni momento (...) Fermi restando eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che devono comunque risultare equi e proporzionati».

¹⁵ La Corte procede anche a controlli di tipo finanziario *ex* art. 20 T.U.S.P. nei casi in cui «amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione (...) I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica sono adottati per: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4; b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali; d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro; e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale, f) per aggregazioni di società (...)».

¹⁶ La sentenza della Corte cost. n. 201/2022 citata afferma che «tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre, con un onere rafforzato di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale, le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un ulteriore cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubblica».

coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'amministrazione»¹⁷.

L'amministrazione deve in definitiva operare un bilanciamento tra le scelte pubbliche che la portano a creare una società oppure ad acquisirne delle quote e la valutazione *ab origine* degli eventuali oneri o vantaggi finanziari, per non incorrere in pareri negativi dell'organo controllante.

4. - Mutualità e potenzialità delle CER, nel bilanciamento tra vantaggi sociali ed oneri dell'intervento pubblico. Per la CER il modello organizzativo è funzionale agli obiettivi, e dipende anche dal contesto in cui essa si realizza ed opera. Sostanzialmente l'oggetto è una impresa e si potrebbe utilizzare come forma giuridica di esercizio un modello di società, anche lucrativa, in particolare ricorrendo ai tipi S.p.A., s.r.l., ed anche per quanto qui più direttamente interessa la (causa mutualistica e la) s.r.l. consortile.

La individuazione della mutualità potrebbe infatti rispondere alle esigenze di organizzazione e gestione di una CER consentendo ai partecipanti di tutelare il proprio interesse – anche diverso a seconda dei soggetti e dei loro ruoli o qualifiche – in termini diretti e potenzialmente efficaci. Il collegamento improntato alla mutualità della partecipazione alla persistenza dell'interesse, il coinvolgimento nelle scelte e nelle valutazioni, la fruizione di vantaggi collegati alla mutualità senza rinunciare a quelli della forma societaria, possono competere con altri strumenti organizzativi e soluzioni. I valori della mutualità, che nascono da una antica tradizione e sono internazionalmente riconosciuti¹⁸, non menomano economicità ed efficienza dell'azione imprenditoriale ma rendono necessario adeguare l'azione agli interessi dei partecipanti anche tra loro diversi.

Il principio della mutualità è affermato in Italia nella Costituzione all'art. 45 secondo cui *«la Repubblica riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata. La legge ne promuove e favorisce l'incremento con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità»*.

La causa di alcuni tipi di società non è infatti necessariamente di tipo lucrativo ma può essere mutualistica come nel caso delle cooperative e dei consorzi (o società consortili) che si distinguono dai modelli di società di persone e di capitali (lucrativi) regolati nel codice civile. La mutualità consortile si differenzia poi da quella più generica delle cooperative per i vantaggi mutualistici che si prefiggono i partecipanti al consorzio, quali riduzione dei costi di produzione e incremento dell'efficienza e della capacità di profitto dei ricavi dell'impresa, quest'ultimo interesse tipicamente imprenditoriale.

In passato, ed in particolare prima della innovazione legislativa che tra l'altro con legge n. 377/1976 ha introdotto nel codice civile l'art. 2615 *ter* dedicato nella rubrica alle «società consortili», parte della dottrina e della giurisprudenza ritenevano che alle società consortili fosse applicabile una disciplina mista: le norme societarie per quello che attiene dal punto di vista formale agli organi, alle competenze, al funzionamento e alle maggioranze societarie degli stessi; mentre per la parte sostanziale, ossia la causa, si applicava la disciplina consortile per i rapporti fra i soci e fra questi e i terzi. In tal modo veniva anteposto lo scopo consortile allo scopo lucrativo che andava limitato o addirittura escluso.

¹⁷ La sentenza della Corte cost. n. 201/2022 citata afferma che «tale articolata previsione, che impone all'ente di esporre, con un onere rafforzato di motivazione soggetto al sindacato giurisdizionale, le ragioni della partecipazione (anche minoritaria), è infatti indicativa di un'ulteriore cautela verso la costituzione e l'acquisto di partecipazioni di società pubblica».

¹⁸ Il concetto di mutualità nasce nella seconda metà dell'Ottocento con lo sviluppo dell'industrializzazione e con l'affermarsi dei principi della rivoluzione industriale di fraternità e di solidarietà per tutelare e garantire protezione sociale a milioni di lavoratori e famiglie coinvolti nei processi di industrializzazione e immigrazione. Nascono, così, le prime società di mutuo soccorso alimentate con i risparmi dei lavoratori che fornivano loro dei sussidi in caso di malattia, infortunio, o morte. Esse sono le antesignane del nostro sistema di *welfare state*. La prima esperienza di mutualità in forma di cooperativa nasce nel 1844, in Inghilterra, con la *Società dei Probi Pionieri di Rochdale*, formata da 28 lavoratori del settore tessile, con lo scopo di adottare provvedimenti per assicurare il benessere materiale e per migliorare le condizioni familiari e sociali dei soci. Essa si contrapponeva alla concezione neoclassica dell'*homo oeconomicus* di J. Stuart Mill, che viveva secondo principi razionali e massimizzanti e agiva esclusivamente per conseguire il proprio benessere: l'utilità per il consumatore e il profitto per l'imprenditore. L'intento è stato di dare risposte ai problemi dell'occupazione e del costo della vita con la solidarietà e, quindi, la mutualità, non puntando più al profitto speculativo degli intermediari, ma a redistribuire gli utili tra i soci con servizi e beni da essi forniti o metterli a disposizione ad un costo minore conseguendo un vantaggio patrimoniale diretto.

Successivamente si è preferita l'applicazione della disciplina del tipo di società scelta per la costituzione del consorzio e «i due scopi che pur rimangono connessi non si influenzano significativamente»¹⁹.

Nell'atto costitutivo si dovrà specificare la natura societaria prescelta: esso non potrà contenere misure e clausole in contrasto con la disciplina del tipo societario che si attua, e coerentemente, nel caso che consideriamo, la Corte dei conti sottolinea al Comune di Montevarchi l'esigenza di specificare che si tratta di un consorzio a responsabilità limitata nell'atto costitutivo della CER.

Ai consorzi possono applicarsi per analogia regole delle cooperative: la distribuzione degli utili di esercizio a titolo di remunerazione della finalità del consorzio con riserve e ristorni patrimoniali indivisibili, la forma democratica della gestione del consorzio con l'esercizio del voto capitaro, a prescindere dal valore della quota posseduta dal socio, e la porta «aperta» cioè l'ammissione all'interno delle compagini sociali di cittadini, siano essi lavoratori, consumatori o imprenditori che vogliano soddisfare il loro bisogno senza alterare l'equilibrio mutualistico, l'intergenerazionalità.

Un'altra specificazione sulla quale è possibile soffermarsi è la possibilità di inserire tra le finalità dell'iniziativa consortile la *vocazione* per il sostegno e lo sviluppo del territorio. Il modello parrebbe dunque applicabile ad una CER: come specificato dal d.lgs. n. 199/2021 l'obiettivo principale della CER è 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 realizzare «profitti finanziari»; tutti i consumatori possono diventare membri di una CER, ed anche le imprese «se ciò non costituisce la loro attività commerciale industriale principale»²⁰. Lo scopo perseguito sarebbe di fatto mutualistico e perciò compatibile con la normativa sulle CER.

Altro elemento rilevante è l'art. 32, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 199/2021 il quale sottolinea che la partecipazione alla CER deve essere «aperta» e, quindi, l'ingresso come membro e l'uscita volontaria devono essere garantiti a tutti²¹, così come il principio della democraticità che nella società consortile può esprimersi nel voto capitaro.

Rimane da chiarire, a questo punto, l'esigenza, in caso di una partecipazione pubblica alla società consortile, di valutare, come accennato in precedenza, l'interesse specifico, sicuramente diverso da quello degli altri consorziati, da bilanciare con l'impiego di risorse pubbliche e con il rispetto puntuale delle previsioni di cautela nelle scelte fissate nel T.U.S.P. In questa angolazione ed in questa logica paiono orientate le attente valutazioni e le sottolineature di riflessione su organizzazione del modello, comportamenti collegati – in particolare nei rapporti pubblico e privato – e rischi economici che i giudici contabili indirizzano nel caso in esame al Comune interessato alla CER e che sono un chiaro orientamento per tutti i Comuni che vogliano seguire questo indirizzo.

In altri termini, la cautela e gli orientamenti della Corte non implicano necessariamente contrarietà al coinvolgimento pubblico, mentre lo indirizzano a comportamenti meditati, responsabili ed efficienti.

Nel bilanciamento degli interessi se è vero che va perseguito con la massima attenzione il controllo della spesa pubblica, potrebbe, da altra parte, tenersi conto dell'importanza per i territori che ospitano la CER di un loro sviluppo e dell'interesse per le amministrazioni pubbliche territoriali di valorizzarne la diffusione e l'efficienza, con il coinvolgimento efficace delle comunità locali di volta in volta interessate.

¹⁹ E. CUSA, *Le società consortili con personalità giuridica: fattispecie e frammenti di disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, 4, 389; M. SARALE, *Consorzi e società consortili*, in *Trattato di diritto commerciale*, vol. III, *Società di persone e consorzi*, Padova, 2004, 452, secondo la quale «la causa mutualistica o consortile è stata riduttivamente connotata in termini più negativi che positivi, facendola coincidere con l'assenza dello scopo di lucro».

²⁰ D.lgs. n. 199/2021, art. 31, comma 1, lett. d).

²¹ D.lgs. n. 199/2021, art. 32, comma 1, lett. b), secondo cui: «I membri di una CER possono recedere in ogni momento (...) fermi restando eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che devono comunque risultare equi e proporzionati». Secondo parte della dottrina, E. CUSA, *Sviluppo sostenibile cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., 71, è possibile porre dei limiti nell'ingresso e all'uscita dei soci/membri solo quando sono necessari per assicurare l'esistenza della comunità.