Comunità Energetiche Rinnovabili: profili giuridici e sfide applicative

GABRIELLA DE MAIO

Professoressa di Diritto dell'Energia

Università degli Studi di Napoli Federico II

IL CONTESTO

Un nuovo ruolo per gli utenti finali

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

Clean Energy 4 All Europeans

Le nuove norme rafforzeranno i diritti dei consumatori, ponendoli al centro della transizione energetica; creeranno crescita e posti di lavoro verdi in un'economia moderna che non lascerà indietro nessuna regione e nessun cittadino. Consentiranno all'UE di dare prova di leadership nella lotta contro il cambiamento climatico a seguito dell'accordo di Parigi.

Le nuove regole rendono più semplice per i cittadini produrre, immagazzinare o vendere la propria energia e rafforzano i diritti dei consumatori con una maggiore trasparenza sulle bollette e una maggiore flessibilità nella scelta.

LA NORMATIVA UE

Direttiva UE 2018/2001 (RED II) - CER

Il passaggio a una produzione energetica decentrata presenta molti vantaggi, compreso l'utilizzo delle fonti di energia locali, maggiore sicurezza locale degli approvvigionamenti energetici, minori distanze di trasporto e ridotta dispersione energetica. Tale passaggio favorisce, inoltre, lo sviluppo e la coesione delle comunità grazie alla disponibilità di fonti di reddito e alla creazione di posti di lavoro a livello locale (cons. 65)

La concessione di diritti agli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente permette inoltre alle comunità di energia rinnovabile di aumentare l'efficienza energetica delle famiglie e di contribuire a combattere la povertà energetica mediante la riduzione dei consumi e delle tariffe di fornitura (cons. 67).

La strategia dell'Unione dell'energia ha anche riconosciuto il ruolo dei cittadini nella transizione energetica, in cui assumono la responsabilità delle scelte energetiche, si avvalgono delle nuove tecnologie per ridurre il costo delle bollette e partecipano attivamente al mercato (cons. 76).

IL RECEPIMENTO IN ITALIA

IL D. LGS. 8 novembre 2021, n. 199 – art. 31, co.1

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

ART.31. co. 1 (Comunità energetiche rinnovabili)

I clienti finali, ivi inclusi i clienti domestici, hanno il diritto di organizzarsi in comunità energetiche rinnovabili, purché siano rispettati i seguenti requisiti:

a) l'obiettivo principale della comunità è quello 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;

b) la comunità è un soggetto di diritto autonomo e l'esercizio dei **poteri di controllo fa capo esclusivamente** a persone fisiche, PMI, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica (di seguito: ISTAT) secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di cui al comma 2, lettera a);

c) per quanto riguarda le imprese, la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale;

d) la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, fermo restando che l'esercizio dei poteri di controllo è detenuto dai soggetti aventi le caratteristiche di cui alla lettera b).

Differenze fra la Direttiva REDII e il D. LGS. 199/2021

DIRETTIVA (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018

Articolo 2 - Definizioni «comunità di energia rinnovabile» è 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.

ART.31. co. 1 (D.Lgs. 199/2021) Comunità energetiche rinnovabili

La comunità è un soggetto di diritto autonomo e l'esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente a persone fisiche, PMI, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica (di seguito: ISTAT) secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti

L’estensione del campo d'azione delle CER

Con la chiusura della fase sperimentale si è passati dalla possibilità di creare una CER con il limite della cabina secondaria ad un perimetro più ampio che è quello della cabina primaria e una potenza raggiungibile fino a 1 MW.

Questa evoluzione comporta nuovi scenari anche da un punto di vista di interpretazione giuridica in relazione alle varie fattispecie che possono crearsi nella costituzione, gestione e governance delle CER.

Ampliamento dei campi di azione delle CER: la comunità può produrre **altre forme di energia da fonti rinnovabili** finalizzate all’utilizzo da parte dei membri, può promuovere **interventi integrati di domotica ed efficienza energetica**, nonché offrire **servizi di ricarica dei veicoli elettrici** ai propri membri e assumere il ruolo di società di vendita al dettaglio e può **offrire servizi ancillari e di flessibilità.**

Le fasi giuridico-amministrative della creazione di una CER sono:

1. individuazione membri; 2. individuazione forma giuridica; 3. atto costitutivo e statuto; 4. istanza GSE. 5. gestione CER.

L'ASSETTO REGOLATORIO

TIAD – ARERA

Il 27 dicembre 2022 ARERA con Deliberazione n. 727/22 ha approvato il Testo Integrato Autoconsumo Diffuso (TIAD) che disciplina le modalità per la valorizzazione dell'autoconsumo diffuso (https://www.arera.it/it/docs/22/727-22.htm)

Il Decreto MASE del 7 dicembre 2023

Il Decreto MASE, entrato in vigore il 24 gennaio 2024, ha l'obiettivo di incentivare la diffusione di forme di produzione e autoconsumo collettivo di energia da fonti rinnovabili, tramite la previsione di due misure: una tariffa incentivante sull'energia rinnovabile prodotta e condivisa ed un contributo a fondo perduto del 40%.

Nel Decreto l'art. 2 introduce le CACER (Configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile): configurazioni (Sistemi di autoconsumo individuale di energia rinnovabile a distanza; Sistemi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili; Comunità energetiche rinnovabili) che utilizzano la rete di distribuzione esistente per condividere l'energia prodotta da impianti a fonti rinnovabili.

Tariffa incentivante

Contributo a fondo perduto

Incentivi in favore delle CER

Per tutte le CER sono previsti incentivi sull'energia autoconsumata sotto due diverse forme:

1) una tariffa incentivante sull'energia prodotta da FER e autoconsumata virtualmente dai membri della CER. Tale tariffa è riconosciuta dal GSE per un periodo di 20 anni dalla data di entrata in esercizio di ciascun impianto FER.
2) un corrispettivo di valorizzazione per l'energia autoconsumata, definito dall'ARERA – Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente.

Per le sole CER i cui impianti di produzione sono ubicati in Comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, è previsto un contributo in conto capitale, pari al 40% del costo dell'investimento, a valere sulle risorse del PNRR.

Inoltre, tutta l'energia elettrica rinnovabile prodotta ma non autoconsumata resta nella disponibilità dei produttori ed è valorizzata a condizioni di mercato.

La tariffa incentivante è cumulabile con il contributo PNRR o altri contributi in conto capitale, nella misura massima del 40%. Nel caso in cui l'impianto risulta beneficiario di un finanziamento in conto capitale, la tariffa incentivante viene ridotta proporzionalmente in funzione della % di cofinanziamento. Nel caso limite del 40% di contributo in conto capitale, la tariffa incentivante viene ridotta del 50%.

QUESTIONI APPLICATIVE ED INTERPRETATIVE

Principio della neutralità della forma

Secondo la normativa vigente in Italia, infatti, non ci sono indicazioni sulla forma giuridica da utilizzare (**principio della neutralità della forma** secondo la Corte dei conti) per costituire una comunità di energia rinnovabile. In questi casi, occorre procedere ad una verifica che tiene conto delle peculiarità del caso concreto, valuti la forma giuridica compatibile con le disposizioni della REDII (ad esempio con il divieto di scopo lucrativo) e con la natura giuridica dei soggetti che la compongono (ad es. se pubblici, privati o in presenza mista) – Esempio prime CER: associazione non riconosciuta (criticità).

Le forme giuridiche che si ritiene siano più in linea con la normativa e il divieto di scopo di lucro sono: le associazioni riconosciute e non riconosciute; enti del Terzo settore; consorzi e società consortili; cooperative: fondazioni di partecipazione.

Rilevano gli aspetti relativi alla sussistenza di un'autonomia patrimoniale perfetta, in cui, cioè, vi sia separazione fra patrimonio sociale e patrimonio personale degli associati. Inoltre, qualora vi sia un soggetto pubblico all'interno della comunità di energia rinnovabile, occorre valutare le forme giuridiche compatibili, quale ad esempio la Fondazione di partecipazione che consente di utilizzare un modello fondato sulla collaborazione tra enti pubblici e strutture private per fini di interesse pubblico e senza scopo di lucro.

Né sono da trascurare le considerazioni relative agli oneri amministrativo-burocratici e agli adempimenti di natura fiscale. Non occorre solo costituire la CER ma anche governarla nel tempo, e quindi occorre orientarsi sui termini legali, amministrativi e fiscali che meglio si prestino a garantire la fluidità della governance.

LE INDICAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

La Corte dei Conti Sez. Regione Toscana 77/2023

Nella deliberazione della Sez. **Regione Toscana** 77/2023, il Collegio ha evidenziato che "la partecipazione dei cittadini, degli operatori economici privati e delle autorità locali a progetti nell'ambito delle energie rinnovabili attraverso le comunità energetiche può senz'altro comportare un notevole valore aggiunto in termini di diffusione di tali fonti di produzione a livello locale e di accesso a capitali privati aggiuntivi, con incremento degli investimenti sul territorio, delle possibilità di scelta per i consumatori, nonché di una maggiore partecipazione dei cittadini alla transizione energetica".

Al contempo il collegio ha precisato che "le finalità meritorie, cui le comunità energetiche sono volte, non possono tuttavia ritenersi di per sé sufficienti a suffragare le ragioni relative alla costituzione della società in esame", perché in caso di partecipazione di un ente locale alla CER la scelta della forma societaria **va ben ponderata e adeguatamente motivata.**

Occorre valutare se il modulo organizzativo societario **sia il modello strettamente necessario** per la comunità energetica rinnovabile.

Occorre, poi, individuare **il "tipo" societario più funzionale alle esigenze** che emergono nel caso concreto. Tali valutazioni dell'Ente, devono, poi, **confluire nell'atto deliberativo**.

Nella deliberazione della sezione di controllo della Corte dei conti Campania 100/2024, il no alla costituzione da parte del Comune della "Comunità Energetica Rinnovabile – Cooperativa di Comunità", deriva dal fatto che da una analisi delle norme statutarie è emerso come lo scopo della società di fornire benefici ambientali, economici o sociali mediante l'installazione di impianti per la produzione e fornitura di energia da fonti rinnovabili, **non fosse esclusivo ma convivesse con altri scopi sociali**. In tal guisa la prevalenza dell'oggetto sociale, in ordine alla produzione di energia da fonti rinnovabile, tende a sbiadire.

Circa la sostenibilità finanziaria dell'operazione di investimento societario, l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni deve essere quanto meno suffragato **dallo sviluppo di un approfondito *Business Plan*** dell'attività che si intende avviare o proseguire.

La Corte dei Conti Sez. Regione Veneto 117/2024

Deliberazione n. 117/2024 della sezione regionale VENETO si è espressa positivamente in merito alla partecipazione del Comune alla Soc. Coop. Benefit Comunità Energetica Part-energy.

Secondo la Corte il Comune ha dettagliato gli obiettivi del progetto CER:

- AMBIENTALE: il progetto genera un aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili con riduzione dell'energia trasportata in rete con conseguente riduzione delle perdite.

- SOCIALE: la comunità energetica incentiverà l'associazionismo dei cittadini, lo spirito di condivisione ed aggregazione.

- ECONOMICO: l'incentivo economico che viene erogato dal GSE permette sia alla Pubblica Amministrazione di abbassare i propri costi energetici, così come ai cittadini di abbassare gli importi in bolletta.

In questo caso vi è poi un'indicazione del collegio sulla forma giuridica cooperativa: secondo i giudici il tipo cooperativa, essendo concepito come un'entità giuridica caratterizzata da un **alto livello di fluidità in ingresso e uscita dei soci e con una significativa riduzione degli oneri amministrativi** è in linea con la normativa di settore CER che prevede l'autonomia del soggetto giuridico ed il principio di libera entrata e uscita dei membri della comunità.

La Corte dei Conti Sez. Regione Sicilia 10/2025

Deliberazione n. 10/2025 della sezione regionale SICILIA si è espressa positivamente in merito alla partecipazione del Comune di Troina alla costituzione/partecipazione alla società "Comunità Energetica Rinnovabile sotto forma di Società Cooperativa – Impresa sociale ETS a partecipazione pubblica consortile.

La partecipazione degli enti locali svolge un **ruolo fondamentale nel percorso di avvio della comunità energetica**, non solo per l'obiettivo delle attività cd. "istituzionali" che la CER mira a realizzare, ma altresì per il più ampio disegno di sviluppo locale sostenibile. I Comuni sono gli enti esponenziali maggiormente rappresentativi della tutela degli interessi diffusi, che insistono in un ambito territoriale definito (art. 3, co. 2, d.lgs. 267/2000, T.U.E.L. "Il comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo").

L'analisi del contesto socio-economico svolta con lo studio di fattibilità e l'avviso pubblico per l'acquisizione della manifestazione d'interesse da parte di cittadini, famiglie ed imprese costituisce il **punto di avvio del percorso finalizzato alla realizzazione della CER**, **in piena rispondenza ai bisogni rilevati nel territorio comunale**. La transizione verso un modello di produzione energetica decentrato costituisce un fondamentale strumento di aggregazione sociale e di rilancio dell'economia locale in grado di offrire un rilevante contributo al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

La ripartizione degli incentivi

Anche sulla ripartizione degli incentivi vi è una questione aperta sul come impostare il regolamento fra le parti che rientra nell'autonomia contrattuale.

L'unico aspetto puntualmente disciplinato dall'attuale normativa è relativo al diritto di recesso dei membri della comunità di energia rinnovabile che può essere esercitato in qualunque momento.

Nel caso sia un recesso anticipato, la regolamentazione interna può prevedere eventuali corrispettivi concordati per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che devono comunque risultare equi e proporzionati.

L'Agenzia delle entrate – risposta n. 956-1284/2023

Risposta ad Interpello n. 956-1284/2023 - *Trattamento da riservare ai proventi corrisposti dal GSE alla CER e, da quest'ultima ai propri membri.*

Si osserva che tra la Comunità Energetica Rinnovabile (nel caso di specie costituita come ente non commerciale, iscritta al RUNTS e con un impianto fotovoltaico di potenza non superiore a 200kW) e i suoi membri sussiste un rapporto di mandato senza rappresentanza per effetto del quale, in sostanza, il mandatario acquista diritti per sé, ma è tenuto a trasferirli ai mandanti. In sostanza, l'Istante riceve le predette somme in qualità di "mandataria" per conto dei propri membri, ai quali poi le restituisce.

Inoltre, secondo l'Agenzia, trattandosi di "restituzione" di somme che la CER istante riceve dal GSE per conto dei propri associati, non sembra configurarsi un aggiramento del divieto stabilito dall'articolo 8, comma 2, del Codice del Terzo Settore, ai sensi del quale per gli enti del Terzo settore «è vietata la distribuzione, anche indiretta, di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate a fondatori, associati, lavoratori e collaboratori, amministratori ed altri componenti degli organi sociali, anche nel caso di recesso o di ogni altra ipotesi di scioglimento individuale del rapporto associativo».

Il ruolo delle aziende energetiche e dei soggetti aggregatori

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

Una sfida interpretativa è la previsione della comunità come soggetto di diritto autonomo: aperto e intenso è il dibattito sul come si pone questo nuovo soggetto giuridico nel contesto normativo e regolatorio italiano, dal punto di vista del diritto societario, della peculiarità della disciplina degli enti del terzo settore o ad esempio delle società partecipate.

La definizione del ruolo che i distributori di rete locale, le aziende energetiche, le ESCO e altri soggetti che hanno tra gli scopi societari prevalenti la vendita di energia, è una questione aperta di grande rilevanza. in questo casi il ruolo può essere di facilitatore, di referente, di soggetto che supporta la CER in varie fasi.

Le competenze energetiche e le capacità progettuali e finanziarie dei soggetti privati possono dare slancio ad un processo di sviluppo delle CER più ampio rispetto ad un modello la cui regia sia prevalentemente a “trazione pubblica”.

Il tema risulta di cruciale importanza per la scalabilità delle CER che necessiterà di capacità progettuali, esecutive e finanziare reperibili attraverso public-private partnership.tema risulta di cruciale importanza per la scalabilità delle CER che necessiterà di capacità progettuali, esecutive e finanziare reperibili attraverso public-private partnership o soggetti aggregatori.

La rilevanza della formazione e dell'informazione

La formazione e l'informazione sono due aspetti di centrale importanza per lo sviluppo delle CER:

- le amministrazioni comunali e territoriali hanno bisogno di aggiornare le proprie competenze ed essere affiancate in termini di professionalità;

- i consumatori non conoscono oggi le opportunità connesse alle comunità energetiche.

La creazione di una consapevolezza collettiva basata sui benefici derivanti dall'adozione di questo modello di produzione energetica permetterebbe infatti di estendere sempre di più tipologia e numerosità degli stakeholder coinvolti, sia pubblici sia privati.

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

LE CER ED UNA TRANSIZIONE GIUSTA

Le CER solidali e la povertà energetica

Le comunità energetiche possono aiutare a combattere la povertà energetica, fornendo un contributo contro le diseguaglianze economiche e le ingiustizie sociali, in quanto il modello può essere utilizzato per convogliare i benefici economici e gli impatti sociali verso i soggetti più vulnerabili. In questa direzione muove il modello di cd. comunità energetica solidale.

Per un utilizzo efficace del modello "comunità energetica solidale" nel contrastare il fenomeno della povertà energetica occorre un **approccio dialogico fra le istituzioni locali ed il mondo associativo locale**. Non vi è dubbio, infatti, che sia necessaria una specifica conoscenza del tessuto sociale, di solito in capo alle amministrazioni locali, agli enti del terzo settore e alle associazioni di consumatori presenti sul territorio di riferimento.

Le CER solidali possono promuovere un modello di collaborazione fra il pubblico ed il privato, volto a promuovere anche l'inclusione sociale, il sostegno alla disabilità, la co-programmazione con le pubbliche amministrazioni locali di iniziative nell'ambito della lotta alla povertà, dell'assistenza sanitaria e dell'abbattimento delle barriere economiche e sociali che colpiscono i più deboli.

Le istituzioni pubbliche possono trovare nelle comunità energetiche alleati nel monitoraggio costante della spesa energetica delle famiglie, nonché partner promotori di attività di inclusione e solidarietà sociale.

CONSIDERAZIONI FINALI

Cer e burocrazia

Vi è una **complessità di fondo** che impone una **spinta di semplificazione** dei passaggi procedimentali che, se pur definiti nella loro sequenza, sono particolarmente rallentati dalla burocrazia.

La mancanza di fluidità in un contesto di regime incentivante con una finestra temporale limitata, termine iniziale ed un termine finale, e con un ambito applicativo degli incentivi ai soli impianti realizzati dopo l'entrata in vigore del Decreto, **rende l'obiettivo di 5 Giga di rinnovabili da CER più fumoso.**

Cambio di mentalità

Oggi l'UE già vede il cittadino non più solo come fruitore passivo del "bene energia" e dei "servizi energetici", ma anche come soggetto attivo del mercato energetico.

In base alle ultime tendenze delle politiche energetiche europee, il cliente finale può usufruire del bene energia, monitorando in tempo reale i suoi consumi attraverso la digitalizzazione degli strumenti di misurazione dell'energia e può assumere il ruolo di produttore e consumatore di energia (prosumer) nell'ambito delle configurazioni di AUC e CER.

Tutto questo richiede un cambio di mentalità!

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI FEDERICO II

Grazie per l'attenzione