



# COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI: DAI PRINCIPI EUROPEI E COSTITUZIONALI ALLA DISCIPLINA ATTUATIVA

**GIUSEPPE MONACO**

ASSOCIATO DI DIRITTO COSTITUZIONALE, UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE, FACOLTÀ DI ECONOMIA E GIURISPRUDENZA

L'Unione Europea si è impegnata a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra di almeno il 55% rispetto al 1990 (art. 4, par. 1, Reg. 2021/1119/UE) come primo passo per il raggiungimento entro il 2050 dell'obiettivo più ambizioso della neutralità climatica, ossia dell'equilibrio tra emissioni e assorbimenti di tutta l'Unione dei gas a effetto serra, così da realizzare l'azzeramento delle emissioni nette entro tale data (art. 2, par. 1 Reg. 2021/1119/UE). Il Regolamento 2021/1119/UE ha trasformato in obbligo giuridico l'obiettivo che era stato individuato nell'ambito dello *European Green deal*.

Un ruolo centrale spetta al settore energetico, considerato che produzione e uso dell'energia comportano il 75% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione e che occorre pertanto spingere nella direzione della decarbonizzazione e della diffusione di fonti rinnovabili.

Direttiva 2018/2001/UE , c.d. RED II: si richiama all'art. 194 TFUE, par. 1, lett. c) - in base al quale la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo della politica energetica dell'Unione - e si inserisce in un pacchetto più ampio di regolamenti e direttive, il c.d. *Clean Energy for all Europeans Package* (CEP), con cui l'Unione ha rivisto complessivamente la sua politica energetica a lungo termine.

L'UE intende favorire lo sviluppo di tecnologie decentrate per la produzione e lo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili a condizioni non discriminatorie e promuove l'autoconsumo di energia rinnovabile, nonché la formazione di comunità di energia rinnovabile.

Si possono individuare almeno 3 importanti principi costituzionali alla base delle CER:

- 1) Tutela dell'ambiente (riduzione emissioni gas serra e principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile): artt. 9 e 41 Cost. riformati nel 2022 (art. 41, co. 3: fini ambientali per indirizzare e coordinare l'attività economica)
- 2) Principio di solidarietà (lotta alla povertà energetica): artt. 2 e 3 Cost.
- 3) Principio di sussidiarietà orizzontale (perseguimento dell'interesse generale appannaggio del cittadino, a prescindere da intervento pubblico): art. 118 Cost.

Le CER possono dunque rappresentare uno strumento di “sviluppo sostenibile”, in cui l'accento sembra posto sull'aggettivo più che sul sostantivo, nel senso che l'obiettivo non consiste nella crescita in sé, a condizione di non compromettere l'ambiente, ma nella sostenibilità della stessa, dal punto di vista ambientale e sociale, una crescita che parte dal basso, con il coinvolgimento di cittadini e comunità locali.

Il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 ha **recepito la direttiva 2018/2001/UE** e ha dato attuazione a uno degli obiettivi di fondo della direttiva: promuovere la diffusione di energia rinnovabile, favorendo la trasformazione dei clienti finali in *prosumer* e incentivando altresì l'organizzazione in comunità (un primo parziale e temporaneo recepimento della normativa europea sulle CER si era avuto con l'art. 42 *bis* d.l. 162/2019).

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**.

**Ambientali**: utilizzo di energia rinnovabile e riduzione emissioni di gas serra;

**Economici**: riduzione del costo dell'energia per i membri e anche sviluppo di attività nel territorio e quindi incremento dei livelli occupazionali;

**Sociali**: favorire una crescita inclusiva, col coinvolgimento anche di soggetti vulnerabili; reinvestimento sul territorio dei risparmi conseguiti dai soggetti che partecipano; maggiore partecipazione dei cittadini alla transizione energetica.

Direttiva 2001/2018/UE: Per evitare gli abusi e garantire un'ampia partecipazione, le CER dovrebbero poter mantenere la propria autonomia dai singoli membri e dagli altri attori di mercato tradizionali che partecipano alla comunità in qualità di membri o azionisti, o che cooperano con altri mezzi, come gli investimenti. La partecipazione ai progetti di energia rinnovabile dovrebbe essere aperta a tutti i potenziali membri locali sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori.

Art. 31 d.lgs. 199/2021: una CER è un **soggetto giuridico autonomo** (cioè un autonomo centro di imputazione di rapporti giuridici), che agisce nei confronti dei suoi membri come mandatario per la valorizzazione e incentivazione dell'energia condivisa;

si basa sulla **partecipazione volontaria e aperta** a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili. Leggi regionali non possono definire i requisiti per partecipare a una CER (Corte cost. n. 48/2023).

Art. 32: i clienti finali organizzati in CER, oltre a conservare i loro diritti di cliente finale, compreso quello di scegliere il proprio venditore, possono **recedere in ogni momento** dalla configurazione di autoconsumo, fermi restando eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che devono comunque risultare equi e proporzionati

L'esercizio dei **poteri di controllo** (cioè poteri attribuiti al fine di indirizzare la Comunità Energetica, garantire il conseguimento dello scopo statutario e il rispetto del quadro normativo e regolatorio di riferimento) può essere detenuto da:

- persone fisiche,
  - piccole e medie imprese (PMI) - la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale
  - associazioni riconosciute,
  - enti territoriali e autorità locali,
  - enti di ricerca,
  - enti religiosi,
  - ETS (enti del terzo settore) e di protezione ambientale,
  - amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche compilato annualmente da ISTAT (es. Parchi, Consorzi, ecc.)
- Sono escluse dunque amministrazioni pubbliche centrali e grandi imprese

Art. 32, co. 3, d.lgs. 199/2021: spetta ad ARERA adottare i provvedimenti necessari per garantire l'attuazione delle disposizioni del d.lgs.

ARERA ha adottato la delibera n. 727/2022 del 27 dicembre 2022, modificata di recente con la delibera n. 15/2024 del 30 gennaio 2024. In allegato si trova il Testo Integrato Autoconsumo Diffuso (TIAD), che individua 7 tipi possibili di configurazioni per l'autoconsumo diffuso, tra cui le CER

Il 23 gennaio 2024 è stato pubblicato il D.m. «Cer» 7/12/2023 n. 414 (entrato in vigore il 24/1/2024), col quale le CER sono ammesse sia alla tariffa incentivante che al contributo in conto capitale (a fondo perduto) a valere sulle risorse del PNRR, fino al 40% dei costi ammissibili, per le CER i cui impianti sono collocati nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti.

Il 23 febbraio 2024 il MASE, con decreto direttoriale, ha approvato su proposta del GSE le regole operative

8 aprile 2024: il GSE dovrebbe rendere operative le piattaforme attraverso le quali sarà possibile presentare le domande di ammissione alle tariffe incentivanti, ai contributi previsti dal PNRR e quella per verificare in via preliminare l'ammissibilità dei progetti

Ai sensi del TIAD, il **ruolo di referente** può essere svolto dalla medesima comunità, nella persona fisica che, per statuto o atto costitutivo, ne ha la rappresentanza legale. In alternativa, il ruolo di Referente può essere svolto:

- da un produttore, membro della CER;
- da un cliente finale, membro della CER;
- da un produttore “terzo” di un impianto la cui energia elettrica prodotta rileva nella configurazione

Il d.lgs. 199/2021 non prevede una forma giuridica in particolare (riprende in buona sostanza il contenuto della direttiva, senza particolari specificazioni sulle modalità di attuazione).

Indicazioni normative su alcune caratteristiche essenziali: soggetto giuridico autonomo; obiettivi; membri e poteri di controllo; apertura (in ingresso e in uscita)

Delibera ARERA 318/2020/R/EEL: «dovrebbe essere possibile prevedere che le comunità di energia rinnovabile possano essere costituite in qualsiasi forma giuridica (associazione, cooperativa, consorzio, partenariato, organizzazione senza scopo di lucro, “società benefit”, società a responsabilità limitata, associazione temporanea di imprese), purché tali entità, agendo a proprio nome, possano esercitare diritti ed essere soggette a obblighi»

Nelle successive delibere ARERA (n. 727/2022 e n. 15/2024). Non vi sono riferimenti alla forma giuridica

### Una prima forma possibile: associazione

Assenza di fine di lucro e partecipazione aperta in ingresso e in uscita (art. 24 c.c.). Associazioni possono svolgere attività economica (secondaria rispetto a quella principale) ma non possono ripartire il guadagno tra gli associati

Associazioni riconosciute (artt. 14 ss. c.c.) – mediante iscrizione nel registro delle persone giuridiche – hanno autonomia patrimoniale perfetta (distinzione patrimonio associazione e quello degli associati); hanno obblighi di forma: necessario atto pubblico per atto costitutivo

Associazioni non riconosciute (artt. 36 ss. c.c.): manca l'autonomia patrimoniale perfetta, ma in prima istanza risponde il fondo dell'associazione e poi chi ha agito per conto dell'associazione; non ci sono particolari obblighi di forma. Potrebbe essere utilizzata per CER di piccole dimensioni.

Altra forma possibile: Fondazione di partecipazione rappresentano un modello atipico (non disciplinato espressamente nel codice civile o a livello normativo) di fondazione che coniuga elementi personali e patrimoniali. Possono essere private o partecipate da enti pubblici che raccolgono e vincolano il patrimonio proveniente da una realtà territoriale di riferimento al perseguimento di finalità di solidarietà sociale. Mescolano elementi tipici delle associazioni (democraticità e partecipazione) e delle fondazioni (stabilità dei fini e vincolo del patrimonio a un determinato fine; la fondazione è definita come un «patrimonio personificato»).

Maggiore controllo da parte dei soci fondatori sul patrimonio vincolato allo scopo di pubblica utilità

Libertà di ingresso

Meno indicata per CER di piccole dimensioni: serve atto pubblico, capitale iniziale

**Società**: Art. 2247 c.c.: «con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili». Obiettivo principale CER «... non quello di realizzare profitti finanziari».

Non vi è un'esclusione, ma la società non potrà avere come obiettivo il mero perseguimento di utili. Es.: società benefit ex l. 208/2015: società lucrative che distribuiscono utili, ma che mirano alla realizzazione di una o più finalità di beneficio comune.

**Cooperativa**: Art. 2511 c.c. «Le cooperative sono società a capitale variabile con scopo mutualistico iscritte presso l'albo delle società cooperative di cui all'articolo 2512, secondo comma»

Queste entità sono costituite per gestire in comune un'impresa con uno scopo mutualistico (gestione di un servizio o di beni in favore dei soci a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle di mercato) il che le rende particolarmente adatte alla promozione della produzione energetica sostenibile. Può anche esercitare un'attività con scopo di lucro, comunque secondario rispetto a quello mutualistico perseguito.

La costituzione di una cooperativa richiede la redazione di un atto pubblico, con successivo deposito al Registro delle imprese

**Apertura** a persone fisiche, enti di diritto pubblico e privato (capitale variabile). Qualche dubbio per il recesso: nel c.c. (art. 2532) la facoltà di recesso nelle cooperative è più limitata (domanda agli amministratori che potrebbero rigettarla) rispetto a quella prevista per le CER.

### ETS regolamentati dal Codice del terzo settore (d.lgs. 117/2017)

Assenza di scopi di lucro, con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale;  
divieto di distribuzione di utili (tranne per le imprese sociali)

Svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale (di cui all'art. 5) in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi;

Apertura a nuove ammissioni secondo criteri di non discriminazione (art. 21 Codice TS)

Se iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore sono ETS:

- le organizzazioni di volontariato,
- le associazioni di promozione sociale,
- gli enti filantropici,
- le imprese sociali, incluse le cooperative sociali,
- le reti associative,
- le società di mutuo soccorso,
- le associazioni, riconosciute o non riconosciute,
- le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società

A seguito di una modifica operata dal d.l. n. 57/2023, come convertito in l. n. 95/2023, il legislatore ha incluso tra le attività di interesse generale di cui all'art. 5, comma 1, del d.lgs. 117/2017 (Codice del Terzo Settore), nonché tra le attività di interesse generale di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. 112/2017 (disciplina dell'impresa sociale), l'attività di produzione, accumulo e condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo.

È stato così eliminato ogni dubbio sulla possibilità per una CER di assumere la qualifica di Ente del Terzo Settore (Ets) ed eventualmente di impresa sociale

La qualifica di Ets consentirà alla CER di godere di tutti i benefici riservati agli enti del terzo settore, sia nel campo fiscale, sia nell'accesso a fondi pubblici, nell'assegnazione di immobili pubblici inutilizzati

Ai sensi del d.lgs. 112/2017 (art. 1) possono acquisire la qualifica di impresa sociale tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme di cui al libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del citato decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività;

non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio persona fisica, le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001, e gli enti i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e dei servizi in favore dei soli soci o associati; le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla l. 381/1991, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali.

Possono ripartire utili derivanti da attività secondaria in forma limitata (per lo svolgimento dell'attività prevista nello statuto o per incrementare il patrimonio e devono costituire meno del 30% dei ricavi complessivi)

Prof. Giuseppe Monaco

Associato di Diritto Costituzionale  
Università Cattolica del Sacro Cuore  
Facoltà di Economia e Giurisprudenza