

UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TERAMO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

Tesi di Laurea
in
Diritto Amministrativo

COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI.
ASPETTI ORGANIZZATIVI

Laureanda:

Alessia Ruggia

Matr. 71587

Relatore:

Chiar.mo Prof.

Salvatore Dettori

Anno Accademico 2022-2023

*Alla stella più luminosa dell'universo.
A te che hai lasciato un vuoto incolmabile
nella mia vita.*

“Gutta cavat lapidem”
Lucrezio (De rerum natura, I 314 e IV 1281)

INTRODUZIONE

1 CAPITOLO PRIMO – Le comunità energetiche rinnovabili quali strumenti della transizione energetica

1.1 La crisi climatica e la transizione energetica

1.2 L'evoluzione delle misure per affrontare la crisi

1.2.1 A livello sopranazionale

1.2.2 A livello nazionale

1.3 Cosa sono le Comunità energetiche

1.3.1 Dove iniziano ad affermarsi

1.3.2 L'esempio della Germania e del Belgio

1.3.3 La tecnologia necessaria

1.4 L'importanza della loro realizzazione

1.4.1 Vantaggi ambientali

1.4.2 Vantaggi economici

1.4.3 Vantaggi sociali: contrasto alla povertà energetica

2 CAPITOLO SECONDO – Il quadro normativo di riferimento

2.1 Il quadro normativo europeo: la Direttiva (UE) 2018/2001 (Renewable Energy Directive II)

- 2.2 La normativa interna: il decreto Milleproroghe
- 2.3 Le prime precisazioni provenienti dall'ARERA
- 2.4 Next Generation EU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): la crisi climatica ed energetica dopo la pandemia da Covid-19
- 2.5 Decreto MISE 16 settembre 2020
- 2.6 I Decreti legislativi 199/2021 e 210/2021
 - 2.6.1 “Orientamenti in materia di configurazione per l'autoconsumo previste dal d.lgs. 199/2021 e dal d.lgs. 210/2021”: documento dell'ARERA
- 2.7 Le regole tecniche del GSE (Gestore dei servizi energetici)
- 2.8 Il regime fiscale
 - 2.8.1 Gli incentivi
 - 2.8.2 Profili tributari

3 CAPITOLO TERZO – Gli aspetti organizzativi e funzionali delle Comunità Energetiche Rinnovabili

- 3.1 La natura giuridica
- 3.2 Le forme giuridiche delle CER nella storia: le cooperative
- 3.3 Le comunità energetiche rinnovabili come soggetti giuridici: quali forme organizzative prediligere?
 - 3.3.1 Le associazioni riconosciute e non riconosciute
 - 3.3.2 I consorzi
 - 3.3.3 Le cooperative

3.4 Lo statuto

4 CAPITOLO QUARTO – Il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni nella concreta realizzazione delle Comunità rinnovabili

4.1 Le comunità rinnovabili come opportunità di sviluppo locale

4.2 La partecipazione degli enti locali nella loro realizzazione

4.2.1 Il loro specifico contributo

4.3 Il ruolo delle Regioni e le leggi regionali a supporto

4.4 I Comuni quali soggetti attivi per la costituzione a livello locale delle CER

4.4.1 Modelli di intervento

4.4.2 Le autorizzazioni per gli impianti di fonti energetiche rinnovabili

4.5 I vantaggi per l'Amministrazione locale e per i cittadini

4.6 Caso di studio: la Comunità Energetica Rinnovabile di Napoli Est

CONCLUSIONI

BIBLIOGRAFIA e SITOGRAFIA

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

INTRODUZIONE

“E la Terra sentii nell’Universo. Sentii fremendo ch’è del cielo anch’ella, e mi vidi quaggiù piccolo e sperso, errare tra le stelle, in una stella”. Questa strofa della poesia “Il bolide” di Giovanni Pascoli è una riflessione del Poeta su quanto l’uomo sia piccolo e inutile di fronte all’immensità dell’universo. Idea che nel corso degli anni, soprattutto di recente, è stata abbandonata dall’uomo a causa della globalizzazione e dell’industrializzazione che ha portato ad uno sfruttamento stenuante del Pianeta Terra. Oggi è, però, chiaro quanto lo sfruttamento della natura e del nostro Pianeta abbiano condotto ad una crisi climatica ormai inesorabile. Prova ne sono le continue catastrofi ambientali che in passato sembravano così lontane dalla nostra realtà, ma che sempre più spesso si presentano alle nostre porte, sottoforma di alluvioni, frane, incendi che devastano l’ecosistema.

È per tali ragioni che il mondo nel suo complesso ha deciso di dare un freno a quelle politiche industriali scellerate che stanno distruggendo la Terra, dettando linee guida specifiche da seguire anche per i semplici cittadini che nel loro piccolo possono contribuire a realizzare la transizione verso un mondo green. È partire dal Protocollo di Kyoto del 1997 e dall’Accordo di Parigi del 2016 che gli Stati assumono un impegno indissolubile per cercare di contrastare l’inquinamento dovuto alle emissioni di CO2 nell’atmosfera. Negli anni a seguire, molte sono state le convenzioni tenute dalle Nazioni Unite sul clima, fino ad arrivare, a livello normativo dell’Unione europea, alla Direttiva UE 2018/2001, cosiddetta Direttiva RED II, da cui è partito l’intero discorso contenuto in tale lavoro.

L’obiettivo del presente è quello di partire dalla crisi climatica, passando attraverso i vari interventi succedutesi negli anni, fino ad arrivare all’idea dell’Unione europea secondo cui il più importante mezzo attraverso cui è possibile realizzare la transizione ecologica ed energetica degli Stati membri è da rintracciarsi nelle Comunità energetiche rinnovabili.

Le Comunità energetiche sono uno strumento di produzione e consumo di energia pulita, attraverso le quali i clienti finali possono assumere la veste di prosumer, ossia produttori e consumatori di energia rinnovabile, e contribuire dal basso, in forma associata al perseguimento della transizione energetica. In particolare, verrà analizzato il contesto normativo europeo e italiano, partendo dalla Direttiva UE 2018/2001, passando per la disciplina transitoria interna del Decreto Milleproroghe, al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, fino al Decreto Legislativo 199/2021.

L'aspetto su cui ci si soffermerà maggiormente sarà quello di passare in rassegna le possibili forme giuridiche che tali configurazioni potranno assumere. I cittadini, le piccole e medie imprese e le Pubbliche amministrazioni potranno prediligere la forma associativa, oppure la forma cooperativa, o ancora potranno optare per il consorzio; ovviamente bisognerà osservare delle specifiche regole, analiticamente descritte nei vari capitoli, per la scelta dell'una o dell'altra forma giuridica che si intende scegliere per la costituzione della Comunità di energia rinnovabile.

L'indagine si concluderà con l'analisi del ruolo che le Pubbliche Amministrazioni possono assumere nella realizzazione concreta delle Comunità energetiche, dando la possibilità, grazie alla loro partecipazione, non solo di facilitare la costituzione della CER, ma anche di apportare sia un importante sviluppo locale al territorio in cui insisteranno gli impianti di fonti di energia rinnovabile necessari alla nascita della Comunità, sia vantaggi per l'Amministrazione locale che ne diventerà membro attivo.

1 CAPITOLO PRIMO – Le comunità energetiche rinnovabili quali strumenti della transizione energetica

1.1 La crisi climatica e la transizione energetica

La crisi climatica è un fenomeno di cui si discute frequentemente ai giorni nostri, assieme ad argomenti come il conflitto in Ucraina o la lotta per i diritti in Iran, o ancora le stragi in mare. È stato soprattutto dopo l'avvento della pandemia da Covid-19, nel 2020, quando tutto il mondo è costretto a fermarsi di fronte all'emergenza sanitaria, che ci si è resi conto di quanto l'essere umano sia la causa principale dell'inquinamento ambientale. Tutti gli aeroporti del mondo sono stracolmi di aerei fermi a terra, le navi restano nei porti, le persone restano chiuse in casa e il pianeta Terra torna a respirare per qualche istante.

Non è, di certo, da qui che tutto comincia. La crisi climatica è sicuramente un problema che si ripropone da molti anni, anzi si può affermare che è una questione aperta dall'avvento delle rivoluzioni industriali, a partire dunque dalla seconda metà del '700, quando ci fu la transizione verso nuovi processi di produzione. È da qui che tutto ebbe inizio. Nuove fabbriche che pian piano cominciarono a diventare grandi industrie. E il mondo si trasformò.

Dunque, chi più di noi esseri umani che abitiamo la Terra dobbiamo averne cura e rispetto, ma siamo proprio noi che ne abusiamo quotidianamente e le togliamo la purezza che ne contraddistingue la natura. È proprio dal rispetto e da ciò che rappresenta davvero il pianeta Terra che nacque la riflessione del famoso astronomo Carl Sagan, a seguito della foto scattata dallo spazio dalla sonda spaziale Voyager 1: “[...] Il nostro pianeta è un granellino solitario nel grande, avvolgente buio cosmico. Nella nostra oscurità, in tutta questa vastità, non c'è alcuna indicazione che possa giungere aiuto da qualche altra parte per salvarci da noi stessi. La Terra è l'unico mondo conosciuto che possa ospitare la vita. Non c'è altro posto, per lo meno nel futuro prossimo, dove la nostra specie possa migrare. Visitare, sì. Colonizzare, non ancora. Che vi piaccia o meno, per il momento la Terra è dove ci giochiamo le nostre carte. [...] Non c'è forse migliore dimostrazione della follia

delle vanità umane che questa distante immagine del nostro minuscolo mondo. Per me, sottolinea la nostra responsabilità di occuparci più gentilmente l'uno dell'altra, e di preservare e proteggere il pallido punto blu, l'unica cosa che abbiamo mai conosciuto.”¹

A distanza di più di trenta anni, queste parole risuonano ancora di grande attualità, soprattutto a causa della grande crisi climatica che stiamo vivendo. È un incitamento a non abusare del nostro pianeta, l'unico che fino ad ora è stato in grado di ospitarci e di donarci la vita, ma in un'epoca di globalizzazione ed evoluzione, l'uomo è sempre più egoista nei confronti della natura e dopo anni ed anni di sfruttamento i risultati di questi comportamenti sconsiderati stanno venendo alla luce. Basti pensare allo scioglimento dei ghiacciai, all'innalzamento dei mari che presto sommergeranno gran parte delle piccole isole. Ma non è nemmeno necessario andare così lontano e ne sono un esempio le continue catastrofi causate da eventi atmosferici estremi che stanno interessando l'Italia. Frane, allagamenti, distaccamenti di ghiacciai, ma anche siccità e povertà idrica, sono solo in parte la conseguenza del nostro abuso nei confronti del Pianeta Terra. Numerose sono le specie che stanno cercando di reagire al cambiamento climatico: molti uccelli nel corso degli anni cambiano periodo di partenza e di arrivo, le fioriture avvengono sempre più fuori stagione.

Tutti questi eventi hanno come unici responsabili le attività umane, soprattutto a causa dell'uso massiccio che facciamo dei combustibili fossili. Sono proprio le grandi quantità di gas serra che vengono immessi nell'atmosfera che causano eventi disastrosi e stanno portando l'Italia e soprattutto l'Europa verso la crisi climatica, energetica e idrica più grande di sempre.

“L'estate del 2022 è stata la più calda della storia in Europa. Il mese di luglio ha fatto registrare 2,26 gradi centigradi in più rispetto alla media italiana dal 1800, anno da cui si registrano i dati. Le misurazioni strumentali, la frequenza e la violenza di eventi climatici che stiamo osservando, i cambiamenti nei

¹ Il 14 febbraio 1990, il Voyager 1 della NASA, dalla distanza di 6 miliardi di chilometri, riprese “Pale Blue Dot” (Pallido Punto Blu), ovvero la Terra, una delle fotografie più importanti e significative degli ultimi tempi. Intuizione di uno dei più grandi scienziati e astronomi della storia attuale, Carl Sagan, queste soprariportate furono le sue parole a spiegazione della fotografia.

comportamenti, nelle abitudini migratorie e riproduttive di molte specie animali e vegetali lasciano poco spazio a interpretazione: la crisi climatica è ormai un dato di fatto. La comunità scientifica è ormai unanime nell'indicare le attività umane quali responsabili della crisi climatica, in particolare a causa dell'aumento dei gas serra immessi nell'atmosfera. La concentrazione di gas serra nell'atmosfera ha raggiunto livelli record: l'anidride carbonica è aumentata di quasi il 150% rispetto ai livelli preindustriali, il metano del 262% e il protossido di azoto del 123% rispetto ai livelli preindustriali (<https://wmo.int/en/our-mandate/climate/wmo-statement-state-of-global-climate>). La concentrazione della CO₂ in atmosfera viene misurata dal Mauna Loa Center del NOAA americano: nel maggio del 2022 la media era stata di 420,99 parti per milione, una concentrazione che non si registra da almeno 650 mila anni, ma probabilmente da molto prima. La concentrazione di CO₂ provoca l'innalzamento globale della temperatura che a sua volta rende sempre più frequenti fenomeni di inondazioni, siccità, dissesto idrogeologico, diffusione di malattie, crisi dei sistemi agricoli, crisi idrica e estinzione di specie animali e vegetali”².

Il 20 marzo 2023, l'IPCC ha concluso la pubblicazione del Sesto Rapporto di Valutazione sui Cambiamenti Climatici (AR6) con il Rapporto di Sintesi che integra i risultati di tre gruppi di lavoro (Le basi fisico-scientifiche; Impatti, adattamento e vulnerabilità; Mitigazione dei cambiamenti climatici) e dei tre rapporti speciali (Riscaldamento globale di 1.5; Climate Change and Land; Oceano e Criosfera in un clima che cambia). Il Rapporto di Sintesi illustra in modo conciso i problemi che il Pianeta Terra sta affrontando e illustra delle soluzioni per il futuro prossimo. “La soluzione sta in un sviluppo resiliente al clima. Ciò comporta l'integrazione di misure di adattamento ai cambiamenti climatici con azioni volte a ridurre o evitare le emissioni di gas serra, in modo da fornire benefici più ampi. [...] Lo sviluppo resiliente al clima diventa progressivamente più impegnativo ad ogni aumento del riscaldamento. Ecco perché le scelte che verranno fatte nei prossimi anni avranno un ruolo cruciale nel decidere il nostro futuro e quello delle generazioni a venire [...]”³. Il Presidente dell'IPCC Hoesung Lee ha dichiarato, a

² WWF, *Cambiamenti climatici e riscaldamento globale*, wwf.it, [Online], (<https://www.wwf.it/cosa-facciamo/clima/cambiamenti-climatici/>)

³ Versione italiana del comunicato stampa ufficiale dell'IPCC. La traduzione è dell'IPCC Focal Point per l'Italia.

seguito del Rapporto di Sintesi: “L’integrazione di un’azione climatica efficace ed equa non solo ridurrà le perdite e i danni per la natura e le persone, ma fornirà anche benefici più ampi. Questo Rapporto di Sintesi sottolinea l’urgenza di intraprendere azioni più ambiziose e dimostra che, se agiamo ora, possiamo ancora garantire un futuro sostenibile e vivibile per tutti”. Ciò che emerge dal rapporto è l’importanza di mantenere l’aumento della temperatura al di sotto di 1,5° C rispetto ai livelli preindustriali, di rilevante importanza per molte popolazioni ed ecosistemi che dipendono dallo scioglimento dei ghiacciai e dall’innalzamento dei livelli del mare.

“Al momento, gli impegni presi nell’ambito dell’Accordo di Parigi non sono abbastanza ambiziosi e le politiche attuali spesso non prendono in considerazione il percorso delineato in tali impegni, così siamo sulla strada che porta a un aumento della temperatura media globale che può raggiungere i 3,5°C, e questo rappresenta una minaccia per l’umanità nel suo complesso. C’è però la possibilità di invertire la rotta e il rapporto dell’IPCC presenta un’ampia varietà di soluzioni all’interno di settori specifici e anche a livello intersettoriale. Prima di tutto è necessario accelerare la transizione dai combustibili fossili alle rinnovabili, che ridurrebbe l’inquinamento atmosferico abbassando al contempo le emissioni di gas serra. Il rapporto indica che per arrivare alla riduzione delle emissioni è necessario percorrere tutte le strade possibili.”⁴

Strettamente connesso al tema della crisi climatica è quello della crisi energetica e della sua transizione verso forme rinnovabili di energia, a scapito dei combustibili fossili che per anni sono stati adoperati come fonte di energia, ma che sono i principali responsabili dell’inquinamento presente sul nostro pianeta. La crisi energetica globale si è, però, intensificata a seguito del conflitto in Ucraina, provocato dalla Russia, che sta causando grandi cambiamenti che possono accelerare la transizione, o almeno così si auspica, verso un sistema energetico più sostenibile e sicuro, attraverso l’uso sempre più ampio di energia rinnovabile, considerata più efficiente e meno inquinante.

⁴ C. Nadotti, *Il rapporto Ipcc: adottare subito tutte le misure a disposizione per tagliare le emissioni*, 20/03/2023, [repubblica.it](https://www.repubblica.it), [Online], (https://www.repubblica.it/green-and-blue/2023/03/20/news/ipcc_report_riscaldamento_globale-392967260/)

È ovvio che i benefici che deriveranno dall'efficiamento energetico basato sull'utilizzo di energia green sono numerosi. Innanzitutto, si avrà una minore vulnerabilità delle economie interne causate dalla lievitazione dei prezzi dell'energia; ma si avranno anche limitazioni delle emissioni nelle industrie, nei trasporti, nell'agricoltura e in molti altri settori fino ad una minore dipendenza dalle importazioni di energia da altri Paesi. Anche il concetto di economia viene rivoluzionato dalla transizione energetica favorendo il passaggio al modello di economia circolare in cui l'efficienza energetica assume un ruolo primario: si pensi alla digitalizzazione e all'elettrificazione che sono in grado di fornire, non solo servizi più innovativi, ma anche più efficienti ed economici.

La transizione energetica verso fonti di energia pulita sono la migliore possibilità che si ha per riuscire a coniugare il rispetto per l'ambiente e, dunque, per il nostro Pianeta con la crescita economica, costruendo un mondo sostenibile per le generazioni future.

1.2 L'evoluzione delle misure per affrontare la crisi

Il punto da cui partire nella disamina dei vari interventi legislativi e non, che si sono susseguiti negli anni fino ad oggi in tema di ambiente e crisi climatica, è la “Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano” tenutasi a Stoccolma nel 1972. È da qui che si sono poi susseguiti una serie di eventi atti a sottolineare l'esigenza di creare un'alleanza internazionale per controllare l'evoluzione dell'ambiente⁵. È nella sua 23° seduta che l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite adottò la risoluzione 2398, che stabiliva di convocare una conferenza mondiale sull'ambiente da tenersi, appunto, a Stoccolma nel 1972. Si tratta del riconoscimento ufficiale che i problemi ambientali influiscono sulla vita delle persone e si tratta, di conseguenza, di un problema internazionale che va risolto mediante la cooperazione. Bisogna, però, attraversare qualche tappa storica che ha portato alla nascita della Convenzione.

⁵ La Carta delle Nazioni Unite del 1945 non parla espressamente di ambiente, ma nel primo capitolo individua, come obiettivo cardine, quello della risoluzione dei problemi internazionali attraverso la cooperazione.

Nonostante negli anni siano sempre stati presenti piccoli e isolati gruppi di ambientalisti, sorti soprattutto in Inghilterra e in Germania, come reazione all'industrializzazione nel corso dell'Ottocento, la sensibilità ambientalista, come la conosciamo noi oggi, era limitata esclusivamente agli scienziati e agli studiosi. Fu il ripetersi di incidenti, soprattutto in mare e a causa degli idrocarburi, nella seconda metà del '900, a suscitare l'interesse generale e portare alla convocazione della Convenzione di Stoccolma, che è considerata la vera svolta in tema ambientale. Due sono le questioni principali: l'istituzione del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) che tra i suoi compiti ha quello di monitorare lo stato dell'ambiente globale e di raccogliere e diffondere le relative informazioni; e il suo contenuto articolato. Contiene, infatti, 26 principi su diritti e responsabilità che l'uomo ha sull'ambiente, ai quali si sono ancorati vari accordi, trattati, protocolli fino al 2010, che hanno segnato altrettante tappe verso lo sviluppo sostenibile. Sono il punto di riferimento per tutti i provvedimenti sull'ambiente, soprattutto per quelli legati al clima.

Nel 1979, a Ginevra, si tiene la prima conferenza scientifica internazionale sul cambiamento climatico, la "World Climate Conference", sostenuta dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale (WMO). Questa aveva lo scopo di fare il punto circa la situazione climatica globale e la sua costante evoluzione, creando forme di cooperazione nel campo scientifico internazionale sulla ricerca e sulle osservazioni climatiche.

A distanza di qualche anno, nel 1988, dall'Organizzazione Meteorologica Mondiale e dal Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente, nasce il Gruppo Intergovernativo sui Cambiamenti Climatici (IPCC). Tutti i dati sul cambiamento climatico, di cui oggi siamo a conoscenza, tutte le proiezioni future ma anche le soluzioni proposte passano da qui, grazie ai loro esperti che revisionano e valutano i dati raccolti, riunendoli in un rapporto di valutazione che viene pubblicato ogni 7 anni.

Dopo poco più di un decennio dalla Convenzione di Stoccolma, si arriva al "Summit sulla Terra" di Rio de Janeiro del 1992. Questa è una tappa di grande rilievo, non solo perché per la prima volta si vede un'ampia partecipazione della società civile,

ma soprattutto perché vengono alla luce documenti fondamentali quali l'Agenda 21⁶, la Convenzione sulla diversità biologica⁷ e la Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici (UNFCCC).

La Convenzione Quadro delle Nazioni Unite sui Cambiamenti Climatici, entra in vigore due anni più tardi, il 21 marzo 1994, e rappresenta il principale trattato internazionale in materia di lotta ai cambiamenti climatici. L'obiettivo che si erano posti gli Stati ratificanti è quello di stabilizzare le concentrazioni atmosferiche dei gas serra, la principale causa del riscaldamento globale. È proprio dal 1994 che i Paesi firmatari, ben 192, si incontrano ogni anno nel corso della Conferenza delle Parti (COP). La COP rappresenta il principale organo decisionale dell'UNFCCC. Oltre alle delegazioni ufficiali che si riuniscono per negoziare gli accordi e gli obiettivi, si riuniscono in tale sede anche associazioni, organizzazioni internazionali, imprenditori, mondo della ricerca e così via.

In quell'occasione fu stabilito il legame tra i comportamenti umani e il riscaldamento globale, tuttavia in quegli anni ci si accontentò semplicemente di pattuire che sarebbe stato sufficiente "stabilizzare" le emissioni di gas serra. Qualche anno più tardi, a Kyoto, si tenne la Cop3, in cui fu adottato il Protocollo di Kyoto del 1997, entrato in vigore 7 anni più tardi, nel 2005. Per la prima volta, per i Paesi aderenti, venne introdotto l'obbligo di riduzione, e non più la semplice stabilizzazione, delle emissioni di gas ad effetto serra rispetto ai propri livelli e rivolto soprattutto ai Paesi più ricchi e più responsabili delle stesse. Furono stabiliti due periodi di impegno: il primo (2008/2012) in cui si richiedeva ai firmatari la riduzione del 5% delle emissioni rispetto al 1990; nel secondo (2013/2020) richiedeva una riduzione delle emissioni di almeno il 18% rispetto al 1990.

Nonostante le misure previste nel Protocollo di Kyoto fossero vincolanti per gli Stati aderenti, molti Paesi, grandi consumatori di gas ad effetto serra, non aderirono

⁶ Costituisce un piano d'azione volto a perseguire, su scala mondiale, l'obiettivo dello sviluppo sostenibile verso il XXI secolo, al fine di conciliare le esigenze della crescita economica con il rispetto dell'ambiente e un consumo più moderato delle risorse non rinnovabili.

⁷ È un trattato internazionale adottato al fine di tutelare la diversità biologica (o biodiversità), l'utilizzazione durevole dei suoi elementi e la giusta ripartizione dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche.

al trattato e ciò ne costituì un grosso limite. Basti pensare al ritiro degli Stati Uniti nel 2001 nel corso della Cop di Marrakesh, a cui è seguito anche il ritiro dal successivo Accordo di Parigi, nel 2019, da parte dell'allora Presidente Trump, recuperato a seguito della nomina del nuovo Presidente Biden.

Il risultato più importante conseguito dai negoziati sul clima resta, però, l'Accordo di Parigi entrato in vigore nel 2016. Senza addentrarsi in spiegazioni tecniche, con tale accordo i governi hanno convenuto di mantenere l'aumento della temperatura media globale al di sotto di 2°C e di limitarla, successivamente, a 1,5°C.

Al Protocollo di Kyoto e agli Accordi di Parigi si sono susseguite molte convenzioni delle Nazioni Unite sul clima, fino alle ultime due Cop tenutesi rispettivamente nel 2021 a Glasgow e nel 2022 a Sharm el-Sheikh. Nella Cop26 di Glasgow i Paesi si sono accordati sull'obiettivo della neutralità climatica; su maggiori finanziamenti per i Paesi in via di sviluppo e sulla riduzione di fondi per nuovi progetti sui combustibili fossili. È invece mancato l'accordo su una risposta comune all'eliminazione graduale del carbone. Nella Cop27 di Sharm el-Sheikh, gli Stati hanno concordato di creare un fondo per perdite e danni al fine di aiutare i Paesi vulnerabili colpiti da disastri climatici. Tuttavia, rispetto agli obiettivi fissati nell'Accordo di Parigi, non sono state concordate nuove misure.

1.2.1 A livello sopranazionale

Se si vuole cercare un punto da cui partire per discorrere del ruolo assunto dall'Unione Europea e più in generale dall'Europa nella lotta ai cambiamenti climatici, è a partire dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, del 1972, che l'Europa prende coscienza delle problematiche relative alla tutela ambientale. Sulla scorta dei risultati raggiunti tramite la Conferenza di Stoccolma, le istituzioni europee furono incaricate di redigere il primo documento programmatico per la protezione ambientale adottato nel 1973.

I primi due programmi di azione ambientale, adottati rispettivamente per gli anni 1973/1977 e 1977/1981, stabilirono la centralità dell'interesse ambientale in relazione a qualsiasi tipo di programma o decisione assunta dalla CEE, anche a livello economico. Il terzo programma (1982/1986) pose, invece, le basi per la

costruzione di una vera e propria politica ambientale, prevedendo anche la prevenzione dei danni ambientali.

Successivamente agli incidenti nucleari più gravi della storia, il disastro di Seveso nel 1976 e l'esplosione nella centrale nucleare di Chernobyl di un reattore nel 1986, il tema ambientale assume grande centralità. Nello specifico, l'incidente di Seveso, il quale causò la dispersione di una nuvola di diossina, portò un'importante inversione di rotta nella legislazione delle attività industriali europee, fino alla Direttiva Seveso (82/501/CEE) che dotò la Comunità Europea di una politica comune in materia di rischi industriali. Il disastro di Chernobyl, qualche anno più tardi, rafforzò la coscienza collettiva, sempre più consapevole che esiste un legame tra ambiente e benessere dell'umanità.

È da questo momento che la tutela ambientale entra a far parte dell'agenda politica europea che interviene con l'adozione dell'Atto Unico Europeo (1987), introducendo per la prima volta nel Trattato Istitutivo della Comunità Europea un nuovo Titolo dedicato espressamente all'ambiente, passando per le varie modifiche dei Trattati di Maastricht nel 1992, di Amsterdam nel 1997 e, infine, di Lisbona nel 2007. Costituisce, ad oggi, il pilastro sostanziale della politica ambientale. Nel 2002, l'Unione europea sottoscrive il Protocollo di Kyoto, assumendo l'impegno di ridurre le emissioni all'interno del suo territorio e, dunque, anche in quello degli Stati membri, dell'8% rispetto ai livelli del 1990. Durante tale periodo storico, l'Unione Europea prende pienamente coscienza dell'importanza di adottare misure in grado di combattere i cambiamenti climatici e di rafforzare la sicurezza energetica e, infatti, prima della ratifica dell'Emendamento di Doha⁸, aveva proposto l'adozione di un pacchetto di misure al fine di istituire una nuova politica energetica per l'Europa⁹.

⁸ Gli emendamenti apportanti al Protocollo di Kyoto in occasione della conferenza ONU sui cambiamenti climatici tenutasi a Doha (Qatar) nel dicembre 2012 hanno formalmente istituito il secondo periodo di impegno per la lotta alle emissioni di CO₂. La Commissione europea ha presentato, una proposta legislativa che consente all'UE di ratificare ufficialmente gli emendamenti di Doha (2013-2020) al Protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici. Secondo tali emendamenti l'UE, gli Stati membri e l'Islanda si sono impegnati a ridurre del 20% le emissioni complessive di gas a effetto serra rispetto al livello del 1990.

⁹ Il "pacchetto clima-energia" definisce una serie di obiettivi ambiziosi in riferimento alle emissioni di gas serra e all'energia rinnovabile, puntando a creare un vero mercato interno dell'energia.

Con la firma del Trattato di Lisbona, nel 2007, l'Unione Europea indirizza la politica comunitaria su due obiettivi: i cambiamenti climatici e il perseguimento dello sviluppo sostenibile nelle relazioni con altri Stati. Tale Trattato ha messo in luce tre obiettivi che costituiscono il fulcro degli interventi dell'Unione Europea: la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, con interventi finalizzati al raggiungimento di un progressivo miglioramento della qualità ecologica. Inoltre, l'art. 191 TFUE consacra la lotta al cambiamento climatico come obiettivo esplicito della politica UE in tema ambientale.

Nel 2015, l'Unione Europea e i suoi Stati membri hanno firmato e ratificato l'Accordo di Parigi convenendo di avviare l'Unione Europa sulla strada che la porterà a diventare la prima economia e società ad impatto climatico zero entro il 2050. L'UE ha presentato la sua strategia a lungo termine per la riduzione delle emissioni e i suoi piani aggiornati in materia di clima prima della fine del 2020, impegnandosi a ridurre le sue emissioni di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990.

Il 30 novembre 2016, la Commissione europea ha presentato il pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei" (c.d. Winter package o Clean energy package). "La Commissione intende impegnarsi affinché l'Unione Europea non soltanto si adatti alla transizione, ma la guidi. Per questo motivo, l'Unione Europea ha assunto l'impegno di ridurre le emissioni di CO₂ almeno del 40% entro il 2030, modernizzando allo stesso tempo la propria economia e creando posti di lavoro e crescita per tutti i cittadini europei. Le proposte di oggi hanno tre obiettivi principali: privilegiare l'efficienza energetica, conquistare la leadership a livello mondiale nelle energie rinnovabili e garantire condizioni eque ai consumatori. I consumatori europei saranno protagonisti centrali sui mercati dell'energia del futuro. In tutta l'Unione Europea i consumatori disporranno in futuro di una migliore scelta di fonti di approvvigionamento, potranno accedere a strumenti

affidabili per il confronto dei prezzi dell'energia e avranno la possibilità di produrre e vendere energia autonomamente¹⁰.

Una delle tappe fondamentali nella legislazione europea in tema ambientale si raggiunge nel 2019, anno in cui la Commissione europea presenta il “Green Deal Europeo”. Con il termine “Green Deal” ci si riferisce ad un insieme di misure di medio lungo periodo, da attuarsi negli Stati membri, dirette a preservare l'ecosistema mediante una trasformazione e un rinnovo degli assetti tradizionali di produzione e consumo, per rafforzare la volontà di trasformare l'Unione Europea in una economia competitiva ed efficiente e tendente alla neutralità climatica entro il 2050. Dunque, il Green Deal Europeo servirà, non solo per migliorare il benessere economico e la salute dei cittadini, ma sarà un investimento per le generazioni future che potranno beneficiare degli effetti positivi di politiche economiche in cui l'ambiente viene messo al primo posto. A differenza del pacchetto Green New Deal¹¹ proposto dagli Stati Uniti, il tasso di decarbonizzazione dell'economia previsto è più basso, poiché l'Unione Europea conta di arrivare a emissioni nette zero entro il 2050. L'obiettivo del Green Deal è quello di rendere l'Unione Europea climaticamente neutra entro 30 anni e gli obiettivi per la realizzazione di questo piano si estendono in vari settori, quali l'edilizia, la biodiversità, l'energia, i trasporti, il cibo e l'industria.

¹⁰ C. europea, *Energia pulita per tutti gli europei: liberare il potenziale di crescita dell'Europa*, 30/11/2016, [ec.europa.eu, \[Online\], \(https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_4009 \)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_4009)

¹¹ Il Green New Deal (o Nuovo Patto Verde) è un piano di riforme economiche e sociali promulgato negli Stati Uniti, incentrate sul cambiamento climatico e sulle disuguaglianze economiche e sociali.

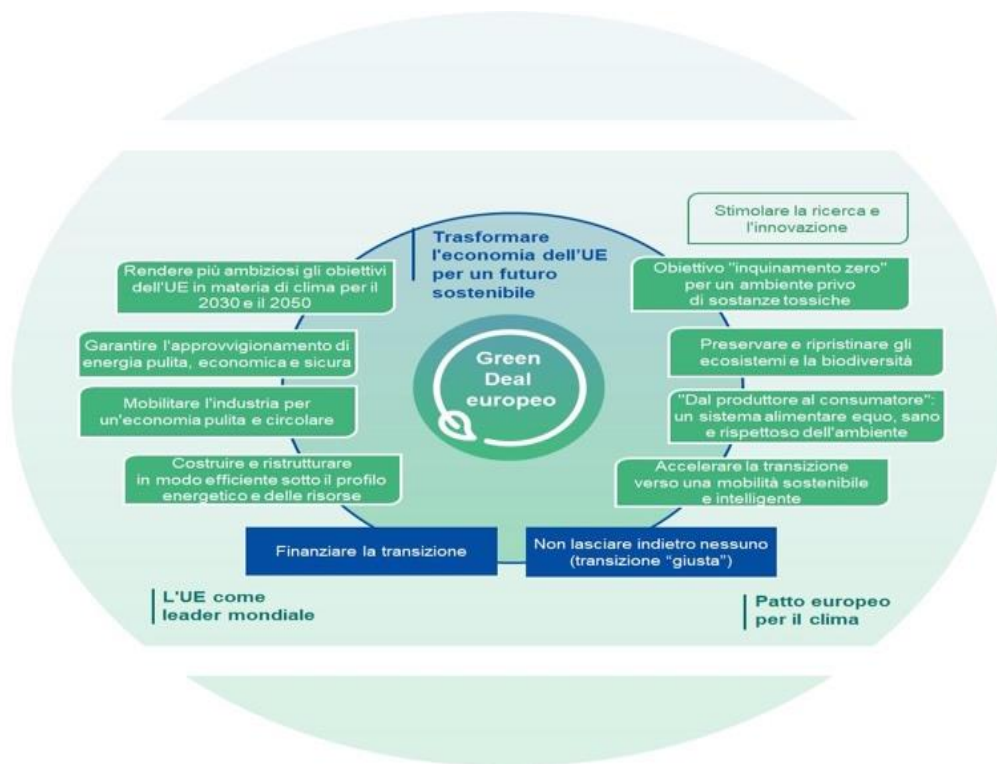


Figura 1: Green Deal Europeo. Fonte: Commissione europea (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>)

Il pacchetto “Pronti per il 55%” mira a tradurre in normativa le ambizioni del Green Deal e consiste in una serie di proposte volte a revisionare la legislazione sul clima, energia e trasporti. Per realizzare la transizione verde sono, quindi, necessarie nuove norme e aggiornamenti della legislazione europea ed è attraverso il pacchetto Pronti per il 55% che interverranno modifiche ma anche nuove proposte legislative che aiuteranno l’Unione Europea a ridurre le emissioni nette di gas serra e a raggiungere la neutralità climatica.

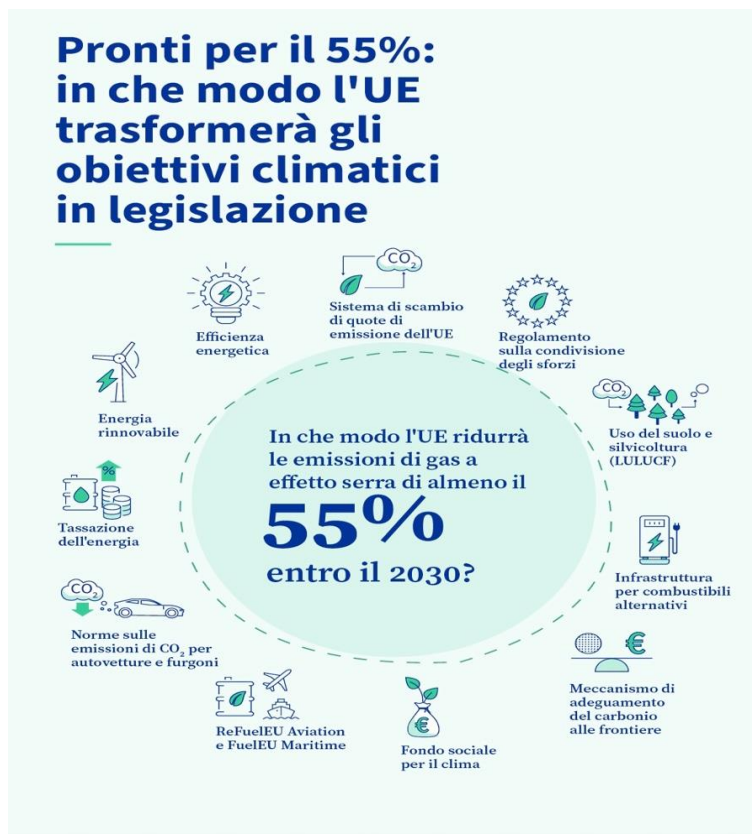


Figura 1.2: Infografica – Pronti per il 55%: in che modo l’UE trasformerà gli obiettivi climatici in legislazione. Fonte: Consiglio europeo (<https://www.consilium.europa.eu/it/infographics/fit-for-55-how-the-eu-will-turn-climate-goals-into-law/>)

La nuova Legge europea sul clima, introdotta con il Regolamento UE 2021/1119, trasforma l’impegno assunto con il Green Deal europeo per la neutralità climatica dell’Unione europea entro il 2050 in obbligo vincolante, al fine di trasformarla in un’economia competitiva e contestualmente efficiente sotto il profilo delle risorse.

A seguito della pandemia da Covid-19, l’Unione Europea ha varato uno strumento temporaneo per la ripresa da oltre 800 miliardi di euro, il Next Generation EU, che contribuisce a riparare i danni economici e sociali causati dal Coronavirus, al fine di creare una Europa più verde, digitale e resiliente. Insieme allo strumento del Next Generation EU, l’Unione Europea ha elaborato un pacchetto finanziario globale di 1800 miliardi di euro, il Bilancio a lungo termine dell’UE, anche detto Quadro

finanziario pluriennale, per il periodo 2021-2027, che sostiene la ripresa dalla pandemia da Covid-19.

Il Bilancio a lungo termine dell'UE, unito al Next Generation EU, lo strumento temporaneo pensato per stimolare la ripresa, costituisce il più grande pacchetto di misure mai finanziato in Europa. I fondi sono utilizzati per affrontare le sfide che l'Europa è chiamata ad affrontare in campo ecologico, digitale ed economico, ma anche per sostenere i Paesi più vulnerabili. Oltre il 50% del Bilancio a lungo termine e del Next generation EU sostiene la modernizzazione, tramite transizioni climatiche e digitali eque; la lotta ai cambiamenti climatici, a cui verrà riservato il 30% dei fondi europei; la protezione della biodiversità e la parità di genere; e così via.

Il punto centrale del Next Generation EU è rappresentato dal Dispositivo per la ripresa e la resilienza, uno strumento in grado di offrire sovvenzioni e prestiti a sostegno delle riforme e degli investimenti negli Stati membri. A tal fine, gli Stati membri sono tenuti ad elaborare dei piani nazionali di ripresa e resilienza che illustrino come intendano investire i fondi. Sono, poi, tenuti a rispettare gli obiettivi e i traguardi in questi prefissati, poiché la Commissione, prima dell'erogazione di qualsiasi fondo, è tenuta a valutare il conseguimento soddisfacente di ciascun traguardo e obiettivo. Il resto dei fondi viene, invece, erogato agli Stati membri attraverso altri programmi quali, ad esempio, Orizzonte Europa, REACT-EU, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale.

“Una delle sue più importanti novità consiste nelle modalità di reperimento dei fondi: si vagliano, infatti, una serie di ipotesi volte ad individuare risorse proprie dell'Unione. Tra le soluzioni prospettate dalla Commissione europea si parla di una tassazione equa sui giganti del web (web tax), una tassa sulle importazioni di prodotti ad alto tenore di carbonio (carbon tax) e un sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE, in linea con la nuova programmazione in termini di transizione verde. Infine, l'Europa si renderà parte attiva nella ricerca dei capitali sui mercati obbligazionari, con emissione di titoli garantiti dal proprio bilancio, così

da non aggravare ulteriormente i debiti sovrani, e avviando una fase di nuovo spessore del mercato finanziario europeo”¹².

A seguito delle difficoltà che sta affrontando il mercato energetico mondiale, causate dall’invasione russa dell’Ucraina, la Commissione europea ha presentato il piano REPowerEU, che pone come obiettivi principali il risparmio energetico, la produzione di energia pulita e la diversificazione per l’approvvigionamento dell’energia. Il Piano prevede infatti misure finanziarie e legislative per poter costruire in Europa i sistemi necessari per poter realizzare tali obiettivi.

Questa nuova realtà impone di accelerare la transizione verso l’energia pulita e di aumentare sempre più l’indipendenza energetica europea da fornitori inaffidabili e dai combustibili fossili. Ed è proprio grazie al REPowerEU che la Commissione vuole rendere l’Europa indipendente dai combustibili fossili russi ancor prima degli obiettivi del 2030 e accelerare verso la transizione verde.

L’Unione Europea sta collaborando con partner internazionali per trovare forniture energetiche alternative. Per porre fine alla dipendenza dai combustibili fossili russi occorre un uso importante delle rinnovabili e l’abbandono dei combustibili nelle industrie, nei trasporti e nell’edilizia. L’impiego dell’energia pulita aiuterà il calo dei prezzi dell’energia e la riduzione della dipendenza dalle importazioni, grazie al fatto che possono essere prodotte internamente. “La Commissione propone di incrementare l’obiettivo 2030 dell’Unione Europea per le rinnovabili dall’attuale 40% al 45%. Il piano REPowerEU porterebbe la capacità complessiva di produzione di energia rinnovabile a 1236 GW entro il 2030, a fronte dei 1067 GW previsti nel pacchetto “Pronti per il 55%”. La strategia dell’UE per l’energia solare promuoverà la diffusione dell’energia fotovoltaica. Questa strategia, che fa parte del piano REPowerEU, mira a connettere alla rete oltre 320 GW di solare fotovoltaico di nuova installazione entro il 2025, più del doppio rispetto ai livelli

¹² G. De Stradis, *Next Generation EU: sfruttare le potenzialità di un piano ambizioso*, in Rivista della Corte dei Conti, Quaderno n. 1/2021, 2021, p. 47

odierni, e quasi 600 GW entro il 2030. Questa capacità supplementare consentirà di evitare il consumo di 9 miliardi di m³ di gas naturale l'anno entro il 2027".¹³

1.2.2 A livello nazionale

L'8 febbraio 2022, con la legge costituzionale n. 1, sono state apportate modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione. Per la prima volta dal 1948 viene approvata una modifica ad un articolo della Costituzione contenente i Principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale. Queste nuove modifiche introducono la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli animali tra i principi fondamentali della Carta costituzionale. In particolare, con la modifica dell'articolo 9, la legge costituzionale introduce tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future; e stabilisce, poi, che la legge disciplina i modi e le forme di tutela degli animali.

La riforma è intervenuta anche sull'articolo 41 aggiungendo, con la nuova formulazione, vincoli alla libertà di iniziativa economica privata, che non può svolgersi in contrasto, oltre alle precedenti previsioni, con la salute e l'ambiente. L'articolo in questione prevede, altresì, che la legge determini i programmi e i controlli opportuni affinché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

A livello nazionale si sono susseguiti nel tempo, grazie anche all'influenza derivante dall'Unione europea, numerose misure in tema ambientale e in tema di cambiamenti climatici. Nel quadro dei diversi atti che hanno carattere settoriale si trova al primo posto il Testo Unico Ambientale (d.lgs. n. 152/2006), che ha come obiettivo primario la promozione dei livelli di qualità della vita umana da realizzare attraverso la salvaguardia ed il miglioramento delle condizioni dell'ambiente e l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali. Disciplina materie quali le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), per la valutazione di impatto ambientale (VIA) e per l'autorizzazione ambientale integrata (IPPC); la

¹³ C. europea, *REPowerEU: energia sicura, sostenibile e a prezzi accessibili per l'Europa*, commission.europa.eu, [Online], (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_it)

difesa del suolo e la tutela delle acque dall'inquinamento; la gestione dei rifiuti e la tutela dell'aria.

Nel 2017 l'Italia approva la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, un'idea di futuro e di sviluppo incentrata sulla sostenibilità quale valore fondamentale per affrontare le sfide del nostro Paese. Nasce come aggiornamento della "Strategia d'azione ambientale per lo sviluppo sostenibile in Italia 2002-2010" da parte del Ministero dell'Ambiente attraverso la legge n. 221 del 2015, ma viene adottata anche e soprattutto sulla scorta delle previsioni contenute nell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile¹⁴ adottata nel 2015 da Capi di Stati e di Governo alle Nazioni Unite, al fine di assumere una prospettiva più ampia e un quadro di riferimento per le politiche settoriali e territoriali in Italia, affidando un ruolo centrale alle istituzioni e alla società civile nella sua attuazione.

A causa del susseguirsi di eventi estremi che hanno interessato il nostro Paese, eventi come alluvioni, frane e allagamenti, dovuti in gran parte ai cambiamenti climatici e al riscaldamento globale, l'Italia si è dotata di un piano contro il rischio idrogeologico per la messa in sicurezza del Paese. Con il piano "Proteggi Italia" sono state stanziare risorse per un totale di quasi 11 miliardi di euro per il triennio 2019-2021, messe a disposizione degli enti locali e delle Regioni. Quattro sono i pilastri su cui si fonda: emergenza, prevenzione, manutenzione e semplificazione. Tale piano è stato adottato con il fine primario di prevenire nuovi disastri, attraverso la messa in sicurezza del territorio e delle infrastrutture, e il ripristino delle strutture danneggiate. Obiettivo da raggiungere attraverso l'inserimento di linee guida dirette alla semplificazione dell'iniziativa legislativa, istituzionale e amministrativa ed è stata, infatti, prevista una governance rafforzata per promuovere un tipo di finanza che permetta di rendere più agevole l'allocatione delle risorse e l'attuazione degli interventi.

Il c.d. "Decreto Clima" recante "Misure urgenti per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva 2008/50/CE sulla qualità dell'aria, adottato nel 2019, interveniva con misure urgenti nei settori considerati più vulnerabili ai cambiamenti climatici, è

¹⁴ L'Agenda 2030, sottoscritta nel 2015 da 193 Paesi delle Nazioni Unite, tra cui l'Italia, si basa su 5 concetti chiave, definiti le "cinque P": Persone; Prosperità; Pace; Partnership; Pianeta.

stato successivamente convertito in legge. Gli argomenti trattati vanno dai trasporti sostenibili alla riforestazione, dai green corner alla trasparenza ambientale, ma a seguito della conversione in legge si è arricchito di ulteriori articoli e sono state previste misure urgenti da 450 milioni di euro per il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva europea 2008/50/CE per la qualità dell'aria. “Il decreto clima è il primo decreto legge totalmente ambientale realizzato in Italia. Una misura che il Governo ha ritenuto urgente e necessaria. Dati alla mano, l'Italia è purtroppo all'undicesimo posto nel mondo e prima in Europa per morti premature da esposizione alle polveri sottili PM2.5. Secondo un'indagine pubblicata sulla rivista The Lancet sull'impatto dei cambiamenti climatici sulla salute, le vittime nel 2016 sono state ben 45.600. Tanto basta per comprendere che il clima e la qualità dell'aria sono temi che la politica non può derogare, perché ad essere minacciata è la salute dell'umanità. [...]. Il decreto clima rappresenta, soprattutto, un primo passo per il contrasto ai cambiamenti climatici. Con misure positive, concrete, destinate a coinvolgere le amministrazioni a più livelli, esperti e cittadini, punta infatti al cambio di paradigma culturale volto alla protezione dell'ambiente e della biodiversità. Il decreto interviene con misure urgenti in tutti i settori considerati vulnerabili ai cambiamenti climatici: acqua, agricoltura, biodiversità, costruzioni ed infrastrutture, energia, prevenzione dei rischi industriali rilevanti, salute umana, suolo ed usi correlati, trasporti. La logicità è quella di incentivare comportamenti ed azioni virtuose programmando una serie di interventi a più livelli, idonei a coinvolgere tutti gli attori responsabili (e quindi le amministrazioni ma anche i cittadini)”.¹⁵

Attraverso il Regolamento UE 2018/1999 sulla Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, l'Unione Europea impone agli Stati membri di presentare alla Commissione Piani nazionali integrati per l'energia e il clima, relativi ad un periodo di dieci anni, stabilendo gli obiettivi e i traguardi che gli Stati membri dovranno realizzare in tema di decarbonizzazione. Il 21 gennaio 2020 è stato pubblicato il testo del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima

¹⁵ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase), *Decreto clima, un primo importante passo per contrastare i cambiamenti climatici*, mase.gov.it, [Online], (<https://www.mase.gov.it/comunicati/decreto-clima-un-primo-importante-passo-contrastare-i-cambiamenti-climatici>)

(PNIEC) predisposto dal Ministero dello Sviluppo Economico, dal Ministero dell'Ambiente e dal Ministro delle Infrastrutture e Trasporti, che recepisce le novità del Decreto Legge sul Clima e quelle previste nella Legge di Bilancio 2020 relative agli investimenti per il Green New Deal. Il PNIEC è stato successivamente inviato alla Commissione europea in attuazione del Regolamento UE 2018/1999. Mediante il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima sono stabiliti gli obiettivi dell'Italia al 2030 relativi all'efficienza energetica, alle fonti rinnovabili e alla riduzione delle emissioni di CO₂, nonché gli obiettivi in tema di sicurezza energetica, mercato unico dell'energia e competitività, sviluppo sostenibile, definendo al contempo le misure che saranno adottate per il raggiungimento di tali obiettivi, definiti con l'Accordo di Parigi. Le linee di intervento previste nel PNIEC sono cinque, ossia decarbonizzazione, efficienza, sicurezza energetica, ricerca, innovazione e competitività; saranno attuate mediante la pubblicazione nel corso del 2020 di decreti legislativi di recepimento delle direttive europee.

Gli obiettivi previsti nel PNIEC al 2030 sono, però, destinati ad una ulteriore revisione, in ragione delle nuove aspirazioni dell'Europa sopravvenute a seguito del Green Deal europeo. Questo ha, infatti, riformulato gli impegni assunti per affrontare la crisi climatica e ambientale, puntando ad una riduzione entro il 2030 delle emissioni di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990. Questi nuovi obiettivi sono stati recepiti dalla Legge europea sul clima, ma richiedono una rideterminazione del piano di sviluppo al 2030 delle fonti rinnovabili e dell'efficienza energetica per poter abbassare più velocemente la produzione di gas serra, avvenuta successivamente con la presentazione del pacchetto Pronti per il 55%.

Ed è proprio la previsione di una neutralità climatica dell'Unione Europea entro il 2050 e l'obiettivo di una riduzione di almeno il 55% delle emissioni di gas serra entro il 2030, che hanno costituito la base e il punto di riferimento per l'elaborazione degli investimenti e delle riforme in materia di Transizione verde contenuti all'interno dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, che costituiscono un futuro aggiornamento degli obiettivi del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e

il Clima, ma anche della Strategia di lungo termine per la riduzione delle emissioni di gas serra.

Così come previsto nel Next Generation EU, ogni Stato membro ha adottato un Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in cui delinea le azioni da compiere in conformità con gli obiettivi determinati dall'Unione Europea, a seguito della pandemia da Covid-19, relativi alla transizione verde e digitale.

In Italia, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza prevede un pacchetto di investimenti e un'ambiziosa agenda di riforme riguardanti principalmente le pubbliche amministrazioni, la giustizia, la semplificazione e la competitività. Il Piano, in piena coerenza con i pilastri del Next Generation EU relativi ai progetti green e digitali, individua sei missioni: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

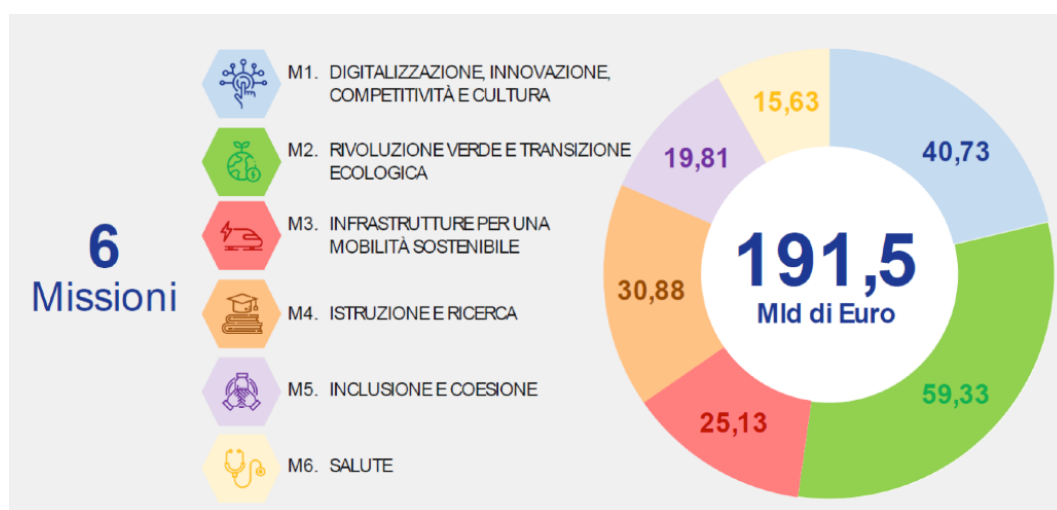


Figura 1.3: allocazione delle risorse a Missione (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Fonte: Governo Italiano

(<https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>)

Nello specifico, i progetti previsti nella Missione 2, “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, hanno l’obiettivo di favorire la transizione del Paese verso l’energia prodotta da fonti rinnovabili, aumentando la resilienza ai cambiamenti climatici, sostenendo gli investimenti in ricerca e innovazione e incentivando il trasporto pubblico sostenibile. Comprende interventi per l’agricoltura sostenibile e per migliorare la capacità di gestione dei rifiuti; programmi di investimento e ricerca per le fonti rinnovabili; investimenti per lo sviluppo delle principali filiere industriali della transizione ecologica e la mobilità sostenibile. Prevede, inoltre, azioni per l’efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato e iniziative per il contrasto al dissesto idrogeologico, per salvaguardare e promuovere la biodiversità del territorio.

Il Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE)¹⁶ ha approvato, l’8 marzo 2022, il Piano per la Transizione Ecologica (PTE) con il quale l’Italia risponde alle sfide lanciate, attraverso il Green Deal, dall’Europa. Il Piano, determinato sulla scia delle linee guida delineate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e soggetto a periodici aggiornamenti, prevede un completo raggiungimento entro il 2050 degli obiettivi, così come previsto anche nella Strategia a lungo termine. “Il Piano è frutto di una collegialità della Pubblica Amministrazione che si pone l’obiettivo di incrementare l’interazione e la coerenza tra le politiche di settore grazie a processi decisionali condivisi sia tra i dicasteri componenti il Comitato per la Transizione Ecologica (CITE) sia con le Amministrazioni Locali e la Società Civile, per attuare, monitorare, valutare e riorientare, in funzione degli obiettivi conseguiti, in coerenza con l’Agenda 2030 e le priorità indicate in sede europea, le politiche nazionali per la transizione ecologica”.¹⁷

¹⁶ È stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e nasce dall’esigenza di fornire una prima definizione della governance della transizione ecologica, con il compito di coordinare le politiche nazionali per la transizione e la relativa programmazione. Approva il Piano per la transizione ecologica, con il quale individua le azioni, le misure, le fonti di finanziamento e il relativo cronoprogramma, nonché le Amministrazioni competenti all’attuazione delle varie misure.

¹⁷ Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase), *Piano per la Transizione Ecologica*, mase.gov.it, [Online], (<https://www.mase.gov.it/pagina/piano-la-transizione-ecologica>)

Insomma, ad oggi anche l'Italia si è dotata di varie misure dirette a contrastare la crisi climatica ed energetica che sta interessando il Pianeta, tentando di raggiungere i target prefissati dall'Unione Europea, non senza qualche difficoltà. Ne sono un esempio l'attuale blocco dei Superbonus 110 (trasformato in Superbonus 90) grazie ai quali si prospettava la possibilità di efficientamento energetico degli immobili sia pubblici che privati; l'inquinamento che interessa grandi città come Milano, compresa tra le città più inquinate d'Europa; la difficoltà delle industrie nell'adottare fonti di energia rinnovabile. Dunque, la strada verso la completa transizione ecologica ed energetica dell'Italia è ancora lunga, ma il tempo per provare a lasciare un futuro migliore per le prossime generazioni sta per scadere, se non si adottano misure più incisive e se non vi è una migliore gestione dei fondi stanziati per combattere tale crisi.

1.3 Cosa sono le Comunità Energetiche

Sempre più di frequente sorgono questioni che mettono in evidenza la necessità di attuare un radicale cambiamento delle abitudini di vita e soprattutto del sistema energetico di cui usufruiamo quotidianamente. L'emergenza climatica, di cui si è ampiamente parlato nei precedenti paragrafi, la crisi pandemica unita al caro bollette e il conflitto in Ucraina, stanno mettendo sempre più in crisi famiglie e imprese. È per tali ragioni che è necessario dar vita a scelte nuove e consapevoli che siano in grado di perseguire l'obiettivo di zero emissioni nette entro il 2050, fissate dall'Unione Europea nel Green Deal.

Tra i settori che devono perseguire e realizzare tale fine c'è sicuramente quello energetico che è quello maggiormente responsabile delle emissioni climalteranti, ma che allo stesso tempo è quello che presenta più potenzialità di trasformazione in chiave sostenibile grazie allo sviluppo delle fonti rinnovabili. È evidente che per raggiungere tali obiettivi nell'ambito del sistema energetico è necessario un cambiamento che porti alla realizzazione di impianti diffusi in grado di produrre energia rinnovabile che possano soddisfare i fabbisogni e le esigenze energetiche dell'Italia.

L'esempio più importante è rappresentato dalle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), un insieme di persone che condividono energia rinnovabile e pulita, in uno scambio tra pari. Ne viene data per la prima volta definizione nella Direttiva (UE) 2001/2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II). Le Comunità energetiche rinnovabili vengono, dunque, definite “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”¹⁸.

Le Comunità Energetiche sono, dunque, una novità all'interno dei mercati energetici, attente alle peculiarità locali e con finalità diverse da quella del lucro. Infatti, i principi su cui si fonda una CER sono il decentramento e la localizzazione della produzione energetica, attraverso il coinvolgimento di cittadini, attività commerciali, imprese e Pubbliche Amministrazioni che danno la possibilità di produrre, consumare e scambiare energia in un'ottica di autoconsumo e collaborazione.

All'interno di una Comunità energetica, in cui l'energia prodotta può essere scambiata o condivisa fra i partecipanti secondo regole e prezzi decise dagli stessi, si può entrare con l'assunzione di ruoli differenti, quali quello del “producers”, cioè i proprietari dell'impianto di energia rinnovabile che assumono il ruolo di produttori di energia; “consumers”, ossia coloro che consumano l'energia prodotta dagli impianti; “prosumers”, dato dall'unione delle figure dei produttori e consumatori di

¹⁸ Articolo 2 “Definizioni”, Direttiva UE 2018/2001 del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

energia. Nello specifico, il prosumer è colui che possiede un proprio impianto di produzione di energia della quale ne consuma una parte, mentre la restante quota di energia può essere immessa in rete, scambiata con i consumatori fisicamente più vicini o anche accumulata in un apposito sistema e poi restituita alle unità di consumo. Di conseguenza, si comprende come il prosumer sia protagonista attivo nella gestione dei flussi di energia e può godere, non solo di una relativa autonomia, ma anche di benefici e vantaggi a livello economico. Ed è proprio dalla definizione di prosumer che si è preso spunto per dar vita al concetto di comunità energetiche.



Figura 1.4: Differenza tra Consumer (consumatore) e Prosumer (produttore – consumatore). Fonte: Istituto Pugliese per il consumo

Produrre, immagazzinare e consumare energia elettrica nello stesso posto prodotta da un impianto di generazione locale permette al prosumer di contribuire attivamente alla transizione energetica e allo sviluppo sostenibile dell'Italia. Partecipando alla CER, il prosumer favorisce l'efficienza energetica promuovendo al tempo stesso lo sviluppo delle fonti rinnovabili.

Essendo soggetto di diritto privato, la Comunità Energetica è in grado di stimolare nella comunità locale un approccio collaborativo fondato sull'efficienza ecologica, ma anche sull'equità, poiché i produttori e i consumatori di energia hanno bisogno l'uno dell'altro, ed entrambi possono avere bisogno di chi ha la disponibilità di superfici per poter raggiungere un maggior livello di soddisfazione nella comunità.

Tale modello fonda, dunque, i suoi valori sulla lotta allo spreco energetico e sulla condivisione di un bene fondamentale a un prezzo concorrenziale, grazie

all'innovazione delle fonti rinnovabili che stanno rivoluzionando il mercato dell'energia nel mondo.

1.3.1 Dove iniziano ad affermarsi

Le Energy Community si stanno affermando in maniera preponderante negli ultimi anni, soprattutto all'interno dell'Unione Europea, grazie alla Direttiva (UE) 2018/2001 e in Italia grazie al Decreto Milleproroghe che anticipa il completo recepimento della Direttiva europea. Queste realtà sono, però, già molto diffuse e consolidate in molti paesi europei come il Regno Unito, la Spagna, la Danimarca, la Germania e il Belgio.

Le prime Comunità energetiche cominciano ad affermarsi all'inizio del XX secolo, quando sono nati i primi progetti di produzione e consumo locale di energia. Nel 1975, nel pieno della crisi energetica, il governo della Danimarca punta sul nucleare per poter emanciparsi dalla dipendenza dal petrolio proveniente dal Medioriente. A seguito della rivolta popolare, alcuni cittadini costruiscono una turbina eolica da 2 MW per sfruttare il vento al fine di produrre e condividere energia elettrica locale e pulita. Ciò dimostrò che era possibile abbassare il costo delle bollette e che esiste un'alternativa al petrolio e al nucleare e, soprattutto, che si tratta di una soluzione alla portata di tutti. A seguito della crisi petrolifera, ci fu uno slancio al movimento per l'energia eolica danese e, ad oggi, la Danimarca è uno dei paesi con la più antica tradizione di Comunità Energetiche presenti sul territorio dell'Unione Europea, ancora prima dell'emanazione della Direttiva RED II.

Successivamente cominciarono a diffondersi in numerosi altri Stati europei, tanto da raggiungere numeri elevati in particolari Paesi del nord Europa, anche se in Italia si rinvengono le prime tracce di quelle che sono le attuali Comunità Energetiche Rinnovabili già a partire dai primi anni del 1900. Si trattava per lo più di cooperative nate nel Nord Italia, soprattutto in zone di montagna, per garantire l'approvvigionamento energetico necessario, attraverso la produzione a livello locale.

Tra gli esempi di organizzazioni collettive finalizzate alla produzione e alla gestione dell'energia elettrica, già vigenti ancor prima che nascesse il concetto stesso di

Comunità Energetica, si trova al primo posto la Società Elettrica in Morbegno – la SEM – fondata nel 1897 in Valtellina. La società cooperativa produce, ancora oggi, energia elettrica attraverso otto impianti idroelettrici della potenza di 11MW e rifornisce 13.000 utenti. A seguito dell'acquisto da Enel della rete locale di distribuzione è divenuta oggi distributore unico per una serie di Comuni con una rete elettrica di 82,5 km a media tensione e di 266 km a bassa tensione.

Un altro importante caso di studio riguarda la Cooperativa Elettrica Alto But, costituita in Friuli nel 1911, con l'inaugurazione due anni più tardi dell'impianto Fontanone, per la produzione di energia idroelettrica per l'industria e per i privati. Attualmente gestisce cinque impianti per un totale di 10,8 MW.

Altro esempio è la Società Elettrica Santa Maddalena, nata nel 1921, per produrre energia idroelettrica a vantaggio dei soci e delle loro attività, tra cui segherie, officine del legno e mulini, nella Val di Funes, in Trentino-Alto Adige. Tutt'oggi produce energia da fonti rinnovabili utilizzando impianti idroelettrici, fotovoltaici e biomassa, cedendo le eccedenze alla rete.

Anche nel paese di Prato allo Stelvio, nel 1926, era stata fondata l'Azienda Elettrica Prato Società Cooperativa da 47 abitanti della Val Venosta, in Alto Adige, per sfruttare l'energia idroelettrica del rio Cerin e fornire l'energia prodotta dall'impianto ai soci della Cooperativa. Oggi fanno parte della Cooperativa E-Werk Prad con 1409 soci e l'80% delle famiglie e aziende del territorio per un totale di 4 centrali idroelettriche da 4 MW e un impianto fotovoltaico da 103 kW.

Infine, l'ultimo esempio è quello della Società Cooperativa Elettrica Gignod – la CEG- di Saint-Christophe in Valle d'Aosta, nata nel 1927, produce energia dal proprio impianto idroelettrico cedendola ai soci residenti nei Comuni limitrofi e la quota eccedente viene venduta in rete.

Esempi più recenti sono rappresentati dall'iniziativa WeForGreen, sorta nel 2010, con l'obiettivo di far condividere ai soci un pacchetto di impianti fotovoltaici, grazie ai quali sono riusciti a risparmiare, nel periodo 2012-2016 il 14% sulla componente energia con un ristoro medio di circa 530 euro per abitazione, abbattendo notevolmente i costi della bolletta; dalla Cooperativa Energia Positiva, nata nel

2015, con un'iniziativa che va oltre i confini territoriali per cui il socio può, attraverso una piattaforma informatica, acquistare le quote degli impianti disponibili e costruire un impianto virtuale con cui produrre energia pulita, in tal modo ogni utente ha risparmiato 350 euro l'anno sulle fatture elettriche, che corrispondono ad un taglio di circa il 60% della bolletta; e dalla Cooperativa ènostra, nata a Milano nel 2014, che fornisce energia rinnovabile a famiglie, imprese e organizzazioni del terzo settore.

È evidente come molti degli esempi siano collocati geograficamente nella parte settentrionale dell'Italia, caratteristica che si ritrova anche a livello europeo, dovuta principalmente a due fattori, ossia quello economico in quanto si hanno redditi pro capite più elevati e quello socioculturale dato dalla maggiore diffusione delle esperienze di cooperative.

È, però, negli anni duemila che è nato un nuovo interesse nei confronti del modello delle CER, grazie alla liberalizzazione del mercato energetico e all'innovazione tecnologica, fino a portare alla loro espressa previsione a partire dal pacchetto "Clean energy for all europeans".

Oggi i dati dimostrano con quanta velocità si stiano diffondendo in tutta Europa, con non poche difficoltà a causa di una burocrazia spesso troppo lunga o a causa di ritardi nella concessione di incentivi per la loro realizzazione. Secondo uno studio del Centro Comune di Ricerca dell'Unione Europea, lo Stato membro con il maggior numero di Energy Communities è la Germania, con 1750 Comunità, seguito dalla Danimarca che ne ha 700 e dai Paesi Bassi che ne possiede 500. Invece, secondo il Rapporto Comunità rinnovabili 2021 di Legambiente, in Italia sono già attive o in corso di attivazione circa venti Comunità Energetiche, distribuite sull'intero territorio nazionale, con impianti di produzione compresi tra i 20 e i 60 kW.

La Federazione delle cooperative energetiche rinnovabili europee, la c.d. REScoop.EU, raccoglie circa 1900 CER e sta monitorando lo stato del recepimento della direttiva europea nei vari Paesi membri attraverso il Transposition Tracker, da cui risulta che "l'Italia è uno dei paesi che si trovano allo stadio più avanzato e c'è

un fermento e una crescita fortissima del numero di progetti”, secondo Stavroula Pappa, project manager di REScoop.

1.3.2 L’esempio della Germania e del Belgio

La Germania è considerata lo Stato pioniere delle Comunità Energetiche, grazie all’ampio sviluppo di cooperative in ambito energetico.

“Secondo un sondaggio dell’associazione delle cooperative tedesche DGRV, dal 2005 al 2015 ne sono state istituite più di 800 che hanno coinvolto circa 165.000 soggetti. [...]. Nel 2012 circa la metà della capacità rinnovabile era di proprietà di cittadini o di aziende agricole. Un passaggio percepito come decentralizzazione dell’offerta, in termini sia organizzativi che spaziali. Larga parte di queste (86% nel 2015) è attivo nella generazione elettrica, principalmente attraverso la costruzione di capacità eolica e solare e la vendita di energia elettrica con tariffe feed-in”.¹⁹

Le prime cooperative sono nate alla fine del XIX secolo per portare l’elettricità in aree rurali dove la rete dei distributori principali non arrivava. Successivamente tale modello fu abbandonato, per poi riproporsi nuovamente nei primi anni 2000 a seguito della crescente attenzione per le fonti rinnovabili. Dunque, la Germania ha una tradizione di cooperative energetiche eoliche risalente negli anni. Dal 1991 il Governo tedesco è stato molto attento e attivo nel collegare lo sviluppo delle Comunità Energetiche al tema delle rinnovabili e nel 1998 ci fu il vero boom delle CER tedesche a seguito della decisione di programmare l’uscita dal nucleare.

Da quel momento, la Germania punta su una forte crescita delle energie rinnovabili e introduce, nel 2000, una legge specifica, il “Renewable energy act” (EEG), riguardante la quota di energia elettrica prodotta da rinnovabili, che viene costantemente aggiornata, in modo da essere al passo con lo sviluppo delle tecnologie e le variazioni del mercato elettrico. È stata una legge fondamentale per lo sviluppo delle rinnovabili nella produzione di energia elettrica, garantendo la stabilità e la sicurezza finanziaria di cui necessitano le cooperative. A tale legge ne

¹⁹ Redazione Rivista Energia, *Le cooperative energetiche in Germania: una via alternativa alla concentrazione del mercato*, 29/04/2019, rivistaenergia.it, [Online], (<https://www.rivistaenergia.it/2019/04/le-cooperative-energetiche-in-germania-una-via-alternativa-alla-concentrazione-del-mercato/>)

seguirono altre, con l'obiettivo di portare ad una evoluzione sempre più rapida del fenomeno, tra le quali si ricordano il "Renewable energies heat act (EEWämeG), con cui si punta ad aumentare la quota di rinnovabili nel riscaldamento degli edifici; e il "Combined heat and power act" (KWKG) a supporto della cogenerazione e del teleriscaldamento.

I risultati arrivarono rapidamente, secondo i dati Eurostat la percentuale delle energie rinnovabili nei consumi di elettricità della Germania passa dal 9,4% del 2004 al 18,2% del 2010 e raggiunge il 44,7% alla fine del 2020.

Le fonti rinnovabili predilette sono principalmente il solare fotovoltaico, l'eolico on-shore e la biomassa. Essendo tecnologie già ampiamente sviluppate e semplici nella generazione di energia, in tal modo la popolazione tedesca contribuirà con un ruolo attivo nella transizione energetica del Paese, attraverso l'organizzazione secondo diverse forme giuridiche, quali le società di diritto civile, le società a responsabilità limitata o le società cooperative registrate. Due sono gli esempi più significativi di comunità energetiche esistenti in Germania, il "Bioenergiedorf Jühnde eG", primo villaggio a soddisfare il proprio fabbisogno di riscaldamento ed energia elettrica attraverso l'uso di biomassa rinnovabile; e il "Sprakebüll Village eG", dotato di un vasto parco eolico e di un impianto di biogas privato con distribuzione di energia termica attraverso una rete di teleriscaldamento.

È grazie alla chiarezza della normativa tedesca applicata alle energie rinnovabili, unita alla stabilità dei meccanismi di sostegno sotto forma di tariffe incentivanti e all'accesso a tassi di finanziamento preferenziali tramite la banca pubblica, che si è contribuito alla creazione di un sistema di soggetti sempre più professionalizzati al servizio dei cittadini. Non solo, in diversi territori della Germania, si producono guide tecniche sulla creazione di progetti di Comunità Energetiche per facilitarne la nascita e si formano società di consulenza per il supporto ai cittadini, oltre alla presenza di c.d. "kit di avvio" creati dalle banche che includono contratti, modelli di statuto e strumenti di analisi economica.

Tra le nazioni europee, oltre la Germania, in cui c'è stata una rapida crescita di energia rinnovabile, si trova il Belgio che per oltre un decennio ha visto il suo

utilizzo di energia rinnovabile crescere da circa il 3% nel 2006 a oltre il 13% nel 2021. Tre sono le regioni federali che condividono la responsabilità della politica energetica del Belgio e comprendono Bruxelles, le Fiandre e la Vallonia, responsabili dell'acquisizione e della distribuzione di tutti i tipi di energia.

Il governo Vallone, nel 2019, ha pubblicato un decreto con il quale ha modificato l'organizzazione del mercato dell'energia, del gas e le tariffe applicabili dai distributori di energia elettrica e gas, al fine di favorire lo sviluppo delle Comunità Energetiche Rinnovabili. Con il decreto viene data una definizione alle Comunità energetiche, come entità legali costituite da un gruppo di partecipanti che condividono elettricità prodotta da fonti rinnovabili attraverso la distribuzione pubblica o reti locali, o ancora da cogenerazione di alta qualità derivante da impianti appartenenti alla comunità. La forma giuridica da adottare è lasciata alla libera scelta della singola Comunità, ma è necessario che nello statuto siano presenti specifiche disposizioni in merito al controllo effettivo della CER da parte dei suoi partecipanti, alla sua autonomia e indipendenza e alla rappresentanza dei membri.

Quando, nel 2018, è stata adottata la Direttiva europea Red II, il decreto era quasi ultimato, per cui sono state inserite al suo interno alcune modifiche al fine di rispettare le linee guida stabilite nella direttiva, anche se non è stato considerato un recepimento completo. Si è dunque reso necessario un nuovo intervento da parte del Governo del Belgio per il recepimento della Direttiva in cui sono contenute la definizione e le attività che possono svolgere le Energy Communities, attraverso un nuovo decreto pubblicato nel 2020.

In Belgio è presente una tra le più grandi CER presenti nel territorio europeo, la Ecopower, creata nel 1991 da un gruppo di cittadini, che aveva come scopo iniziale quello di raccogliere piccole somme di denaro per finanziare la ristrutturazione di piccoli impianti idroelettrici. Nel corso degli anni, precisamente nel 2001-2002, la cooperativa ha iniziato ad installare turbine eoliche e a distribuire l'energia elettrica ai suoi membri e, trattandosi dei primi distributori di energia rinnovabile presente nel territorio ad un prezzo ritenuto competitivo, ma anche grazie alla liberalizzazione del mercato dell'energia, molti si fecero avanti per acquistare quote della Ecopower per poter comprare energia elettrica, divenendo fornitore di

elettricità verde. Logica conseguenza è stata la crescita esponenziale della Comunità fino ad arrivare ad un numero di membri pari a più di 60.000, con l'obiettivo di investire in energia rinnovabile e fornirla ai suoi membri.

Attualmente, “Ecopower investe nella produzione di energia rinnovabile: eolico, fotovoltaico, piccolo idroelettrico, cogenerazione e pellet di legno a livello nazionale. Più in dettaglio, gestisce 20 turbine eoliche (43 MW), 340 impianti solari (7 MW), 3 piccoli impianti idroelettrici (100 kW) e una fabbrica di pellet ecologico e tronchetti di legno (24000 tonnellate per il riscaldamento domestico). [...] Ecopower è frutto di un lungo processo di crescita durato 30 anni, passo dopo passo, dal gruppo di iniziatori alla cooperativa energetica delle Fiandre, che attualmente include attività su scala nazionale per aumentare la consapevolezza riguardo al cambiamento climatico e promuovere la partecipazione dei cittadini alla transizione energetica”.²⁰

1.3.3 La tecnologia necessaria

Il fulcro delle Comunità energetiche sono gli impianti di energia rinnovabile, quale ad esempio il fotovoltaico e l'eolico, attraverso i quali i prosumer generano energia e la parte in eccesso la cedono ad altri soggetti collegati alla smart grid, cioè all'infrastruttura che collega tutti i soggetti della CER.

A supporto di una Comunità energetica rinnovabile esistono molte tecnologie in grado di facilitare il monitoraggio dei consumi e aiutano gli utenti a consumare energia in modo efficiente e a risparmiare. Molto importante è proprio il monitoraggio dell'impianto fotovoltaico, fonte di energia della Comunità, che ha come scopo principale la condivisione di energia in maniera ottimale, attraverso appositi sistemi di monitoraggio. In tale contesto, le informazioni più interessanti riguardano i livelli di produzione e consumo di energia da parte dei membri; l'eventuale energia in esubero e la conseguente necessità di condividerla; la necessità di accumulare o rilasciare l'energia all'interno dei sistemi di accumulo collegati all'impianto fotovoltaico; il funzionamento dell'impianto fotovoltaico e di

²⁰ M. Bastiani di Ecoazioni COME RES, *Trasferimento di buone pratiche: il progetto Ecopower in Belgio*, 28/04/2022, enea.it, [Online], (https://www.enea.it/it/seguici/events/come-res-1/2Desk_Meeting_BastianiEcoazioni.pdf)

altri impianti ad esso collegati, come sistemi di accumulo o pompe di calore. Grazie alle informazioni derivanti dai sistemi di monitoraggio è possibile capire in che modo gestire e distribuire l'energia in maniera ottimale all'interno della Comunità e quindi ridurre gli sprechi.

È grazie a nuovi modelli di gestione della rete e all'adozione di nuove tecnologie che è possibile orientare i flussi energetici, da qui si possono analizzare gli aspetti fondamentali che costituiscono una Comunità Energetica Rinnovabile: il complesso di impianti che forma la Generazione Distribuita; gli impianti di accumulo; la microrete; la rete intelligente o smart grid.

Partendo dalla Generazione distribuita²¹, il supporto proveniente da fonti rinnovabili – pubbliche o private – affianca la distribuzione di energia proveniente dalla rete elettrica nazionale centralizzata; in tal modo gli impianti rinnovabili vengono connessi tra loro e confluiranno nella microrete. Il concetto di microrete²² è la base di partenza su cui si fonda la comunità energetica, rappresentata da una parte della rete elettrica nella quale confluiscono i contributi degli impianti rinnovabili. A questa saranno collegate, quindi, le utenze degli aderenti alla comunità energetica.

Per la gestione e lo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili, gli impianti di produzione locale possono prevedere dei sistemi di accumulo, capaci di immagazzinare una certa quantità di energia per poi restituirla quando è necessario. Per tale motivo, è divenuto fondamentale prevedere un sistema di accumulo a supporto dell'impianto di generazione di energia locale, perché comporta dei

²¹ Per generazione distribuita (GD) si intende in genere la produzione di energia elettrica in unità elettriche di autoproduzione di piccole dimensioni disperse o localizzate in più punti del territorio e allacciate direttamente alla rete elettrica di distribuzione. Si tratta, quindi, di una produzione decentralizzata, che si differenzia rispetto al tradizionale modello centralizzato, che prevede una generazione di energia elettrica concentrata in poche grandi centrali elettriche allacciate invece alla rete elettrica di trasmissione.

²² Microgrid (in italiano: *microrete*) è un gruppo localizzato di fonti di energia elettrica e accumulo che normalmente opera connesso ed in sincronia con la rete elettrica, ma che può essere disconnesso e funzionare autonomamente. Microgrid è un modo per integrare diverse risorse di generazione distribuita, in particolare quelle derivanti da fonti di energia rinnovabili. Fornisce anche una buona soluzione per erogare energia in caso di emergenza, avendo la possibilità di passare fra la modalità "isola di carico" e quella "connessa alla rete".

vantaggi sia per il prosumer, sia per la rete a cui è collegato l'impianto. Essendo le fonti rinnovabili appartenenti alla categoria delle fonti non programmabili, soprattutto quelle derivanti dal fotovoltaico, essa non è in grado di essere condivisa sulla base delle richieste derivanti dagli utenti, perché ha una natura particolare, definita intermittente ed aleatoria. Infatti, questa intermittenza non è prevedibile con certezza in anticipo e addirittura molto spesso la massima produzione si verifica nei periodi di bassa richiesta energetica da parte delle utenze domestiche.

A causa di tali problematiche, che di fatto impediscono la piena realizzazione della transizione energetica basata proprio sullo sviluppo delle fonti rinnovabili e degli impianti locali di generazione dell'energia elettrica, assumono un ruolo centrale i sistemi di accumulo, nella specie si prevedono sistemi di accumulo elettrochimici tramite batterie agli ioni di litio. Questi portano dei vantaggi non trascurabili, quali il maggiore sfruttamento e migliore gestione dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, poiché la batteria permette di accumulare l'energia prodotta in eccesso e di erogarla quando la produzione non riesce a soddisfare la richiesta; e la riduzione dei picchi di potenza e degli squilibri dovuti all'aleatorietà delle fonti rinnovabili, rendendo più semplice l'immissione in rete dell'energia elettrica non consumata.

Oltre alle batterie agli ioni di litio, si prevedono anche sistemi di accumulo idroelettrici, tramite centrali di pompaggio per impianti di piccola, media e grande dimensione. È ovvio, pertanto, come allo stato attuale gli unici sistemi di accumulo in grado di interfacciarsi con i piccoli impianti di produzione locale e di supportare la gestione e lo stoccaggio di energia da fonte rinnovabile siano le batterie.

La funzione principale delle batterie è quella di immagazzinare l'energia elettrica non consumata, che altrimenti verrebbe immessa nella rete elettrica nazionale, e metterla a disposizione nei momenti in cui l'impianto non produce energia. Durante le ore del giorno, l'impianto fotovoltaico produce energia in modo continuativo e attraverso un inverter viene trasformata in corrente alternata per essere utilizzata a livello domestico. È ovvio che l'energia prodotta nel corso del giorno non viene quasi mai consumata immediatamente, attraverso autoconsumo diretto, per cui la parte residua verrà immessa nella rete elettrica pubblica. Secondo uno studio del Gse, solo il 30% dell'energia prodotta da un impianto fotovoltaico viene

effettivamente consumata, di conseguenza il restante 70% verrà ceduto alla rete elettrica, se sprovvisto di un accumulatore di energia.

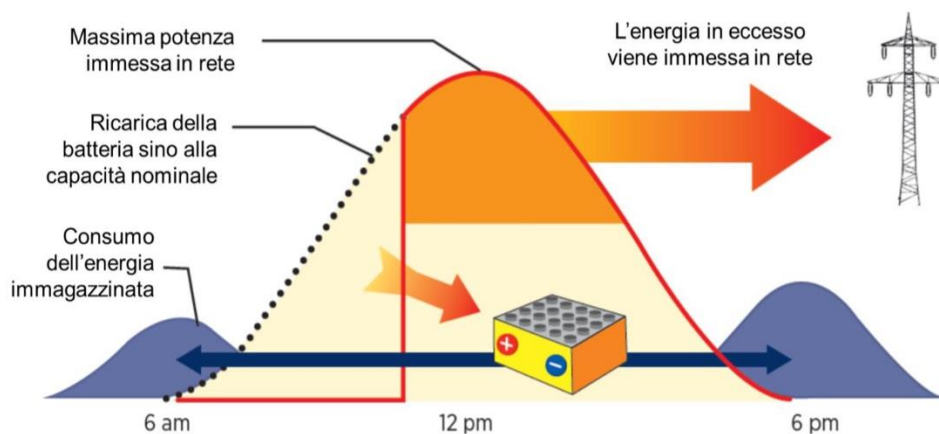


Figura 1.5: il ruolo delle batterie a supporto dell'impianto di generazione di energia a livello locale. Fonte: Green Energy COmmunity

L'adozione di un sistema di accumulo consente, dunque, un maggior autoconsumo e una più elevata autonomia nella gestione dell'energia prodotta localmente.

“Grazie alle nuove tecnologie, i cittadini della comunità hanno piena consapevolezza dei propri consumi, e monitorano i processi energetici tramite una gestione attiva e partecipata. In questo contesto, dunque, la responsabilizzazione è fondamentale: gli individui predispongono del controllo totale o decentralizzato – dunque democratico – di quello che è il loro rifornimento energetico, e lo regolano in base alle esigenze collettive del centro urbano. [...]. Che siano focalizzate su un ampio range di attività o su piccoli sistemi di rifornimento, il concetto da tenere a mente è che le comunità energetiche permettono il perseguimento di sistemi più inclusivi, in quanto garantiscono la connettività tra stakeholder. In questo senso, la

digitalizzazione è sicuramente la chiave per lo scambio di informazioni preziose e coordinamento tra gli attori operanti”²³.

Pertanto, gli strumenti digitali, quali le smart grid, consentono lo sviluppo delle comunità energetiche in senso positivo, permettendo una forte riduzione dei costi di transizione; un supporto continuo alle piattaforme locali di scambio energetico; la creazione di strutture decentralizzate e affidabili per la gestione delle risorse. Esempio di quanto lo strumento digitale sia rilevante all'interno di una comunità energetica, arriva dalle Hawaii con la comunità “Kuai Island Utility Cooperative”, sviluppatasi per perseguire una corretta generazione e distribuzione dell'energia attraverso la predisposizione da parte di ogni cittadino di uno SmartHub, ossia uno strumento digitale che consente agli utenti di gestire i consumi, segnalare le disfunzioni di servizio e monitorare le proprie spese.

Diverse sono state le aziende che hanno messo a punto delle piattaforme hardware e software in grado di fornire molteplici servizi alle Comunità Energetiche quali il monitoraggio in tempo reale delle performance energetiche, con visualizzazione della produzione di energia e dei consumi; reportistica ad hoc con analisi degli indicatori di performance energetici, ambientali ed economici; calcolo degli incentivi e redistribuzione dei benefici economici tra i membri. Si tratta, conseguentemente, di sistemi definiti di energy intelligence che applicati alle CER aiutano anche nella rendicontazione dei benefici, particolarmente utile per le Comunità di grandi dimensioni.

1.4 L'importanza della loro realizzazione

“Le comunità energetiche sono uno strumento fondamentale per il futuro dell'energia sostenibile e per la realizzazione della transizione ecologica. Mai come adesso l'autoproduzione rappresenta un mezzo essenziale per superare la dipendenza da combustibili fossili e per contenere il prezzo dell'energia. Lo scopo della comunità, infatti, è quello di trasformare singoli soggetti da semplici

²³ E. Pepe, *Le comunità energetiche: tecnologie e digitalizzazione verso una sostenibilità radicale per i centri urbani*, 16/11/2021, [techeconomy2030.it](https://www.techeconomy2030.it), [Online], (<https://www.techeconomy2030.it/2021/11/16/le-comunita-energetiche-tecnologie-e-digitalizzazione-verso-una-sostenibilita-radiale-per-i-centri-urbani/>)

consumatori a diretti produttori dell'energia necessaria allo svolgimento delle proprie attività. Questo nuovo approccio alla produzione diffusa di energia può essere considerato come un'inversione di paradigma rispetto all'idea novecentesca di produzione energetica accentrata, riscoprendo i vantaggi dello sfruttamento locale e consapevole di energie pulite. [...]. Il ripensamento del modello produttivo dell'energia in chiave comunitaria sembra altresì rispondere a quel generale principio, incardinato all'interno della previsione di cui all'art. 45 Cost., che predilige lo svolgimento mutualistico di attività volte a soddisfare interessi imprescindibili della comunità, fra i quali può certamente annoverarsi l'accesso ed il consumo di energia elettrica, quale strumento fondamentale per l'esercizio di attività umane. Un sistema, dunque, non di contrapposizione alla struttura esistente, ma di affiancamento, a favore di un modello che possa concretamente portare all'implementazione di quei principi, anche solidaristici, sottesi tanto allo sviluppo economico quanto sociale sia del singolo che dell'intera collettività territoriale. La comunità energetica rinnovabile risponde così ad una molteplicità di interessi costituzionalmente rilevanti, fra cui certamente la tutela degli ecosistemi, della natura e della biodiversità, di cui all'art. 9, terzo comma, Cost., che deve essere letto in correlazione con l'art. 41, secondo comma, Cost., che pone quale vincolo espresso all'iniziativa economica il limite della protezione dell'ambiente”²⁴.

È evidente come molteplici possano essere i vantaggi derivanti dall'appartenenza ad una Comunità Energetica Rinnovabile; infatti, queste sono in grado di aumentare le azioni da attuare per migliorare il risparmio e l'efficienza energetica a livello familiare e contribuire a combattere la povertà energetica. Mentre, a livello commerciale e industriale possono dare maggiore competitività alle aziende locali, riducendo i consumi e abbassando le tariffe di approvvigionamento.

Inoltre, dato l'ampio coinvolgimento delle Pubbliche Amministrazioni nella partecipazione alle Comunità e in particolare dei Comuni come membri attivi, è importante sottolineare come tale partecipazione configuri una relazione paritaria tra cittadini e Pubbliche Amministrazioni, tale da rappresentare un'occasione per

²⁴ G. A. Ruscitti, *La disciplina giuridica delle comunità energetiche: opportunità e criticità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile*, in *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, a cura di E. Di Salvatore, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, pp. 31, 32, 33, 34.

rafforzare il rapporto di fiducia tra amministratori e amministrati. Questo aspetto di innovazione sociale delle CER fa sì che si assumano quale strumento per una “transizione giusta”, non solo come graduale sostituzione delle energie fossili con energie rinnovabili, ma anche come radicale trasformazione del modello di produzione e consumo attuale che ponga al centro dei suoi interessi i bisogni energetici di tutti i cittadini, grazie allo sviluppo di una rete locale e non più centralizzata.

1.4.1 Vantaggi ambientali

Dato l’ampio impiego di fonti di energia rinnovabile, quale il fotovoltaico e l’eolico, molti sono i benefici che derivano dalla creazione delle Comunità energetiche rinnovabili. A beneficiarne sono indubbiamente l’ambiente e il Pianeta, che vedranno un aumento di energia pulita a scapito di quella prodotta da fonti fossili, per cui i vantaggi delle CER sono prima di tutto a livello ambientale, in termini di riduzione delle emissioni di CO₂ nella produzione di energia elettrica e di altri gas climalteranti. Secondo i calcoli del GSE, un gruppo di autoconsumatori o una Comunità energetica rinnovabile che installi un impianto fotovoltaico da 200 kW producendo 244 MWh/anno evita di riversare nell’atmosfera emissioni equivalenti alla combustione di 300 barili di petrolio, pari a 121 tonnellate di CO₂.

Inoltre, consentono di diffondere sul territorio impianti a fonte rinnovabile di piccola e media dimensione, con la particolarità di collocare gli impianti in prossimità dei consumatori al fine di ridurre i costi di trasporto e la dispersione di energia. Di conseguenza, contribuiscono a realizzare gli obiettivi previsti nel Piano Nazionale Integrato per l’Energia e il Clima (PNIEC) di ridurre le emissioni di CO₂, come previsto anche tra gli obiettivi dell’Agenda 2030 delle Nazioni Unite, di almeno il 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990; e di favorire la penetrazione e la diffusione delle fonti di energia rinnovabile, contribuendo in maniera significativa alla transizione ecologica ed energetica del Paese.

1.4.2 Vantaggi economici

Le Comunità energetiche garantiscono al Paese maggiore autosufficienza energetica, grazie all’autoproduzione e condivisione interna di energia che permette

ai suoi membri di godere di notevoli vantaggi in termini di abbattimento dei costi in bolletta. Infatti, più energia si autoconsuma e più si riducono i costi delle componenti variabili della bolletta, come la quota energia, oneri di rete e relative imposte quali accise e IVA.

“Il beneficio economico del risparmio in bolletta ha risvolti ulteriori in quanto per i cittadini determina una riduzione delle disuguaglianze e della incapacità di acquistare ed usufruire dei servizi energetici necessari; aumenta la competitività delle piccole e medie imprese locali riducendo i consumi e abbassando le tariffe di approvvigionamento; per la PA libera risorse economiche che possono essere utilizzate per il perseguimento di altri fini pubblici privi di copertura finanziaria”.²⁵

Altro beneficio economico consiste nella valorizzazione dell’energia prodotta, questo perché produrre energia con un impianto fotovoltaico può rappresentare fonte di guadagno grazie ai meccanismi incentivanti, quali ad esempio lo “scambio sul posto”, ossia un meccanismo che consente di immettere l’eventuale eccesso di energia prodotta da un impianto fotovoltaico nella rete elettrica, per poterne poi usufruire nei momenti in cui c’è maggiore richiesta ma meno produzione. Si tratta di una agevolazione prevista dallo Stato, in cui l’impianto fotovoltaico con scambio sul posto permette di compensare le fasi in cui non si può generare energia fotovoltaica, come ad esempio la notte, con l’obiettivo di sostenere concretamente il meccanismo dell’autoconsumo.

La CER permette di beneficiare, anche, di agevolazioni fiscali per i privati che realizzano un impianto fotovoltaico, rientrando tra gli interventi di ristrutturazione edilizia previsti dall’Agenzia delle Entrate. È, pertanto, possibile detrarre dall’Irpef il 50% dei costi di realizzazione, mentre per le imprese è previsto il superammortamento del 130% del valore dell’investimento.

A livello economico, poi, le Comunità energetiche possono avere un impatto diretto in termini di creazione di valore aggiunto e posti di lavoro principalmente nella

²⁵ A. Cicerone, L. Mastrangelo, R. Putignano, *Comunità energetiche rinnovabili e solidali: modello di cittadinanza attiva per la transizione ecologica verso gli obiettivi di Agenda 2030*, 2/11/2022, [quotidianolegale.it](https://www.quotidianolegale.it), [Online], (<https://www.quotidianolegale.it/comunita-energetiche-rinnovabili-e-solidali-modello-di-cittadinanza-attiva-per-la-transizione-ecologica-verso-gli-obiettivi-di-agenda-2030/>)

filiera dell'installazione e manutenzione degli impianti di fonti energetiche rinnovabili. In tale ambito, infatti, l'Italia non la si trova tra i primi posti nella fornitura di impianti tecnologici di produzione da FER. Tuttavia, la crescita della domanda derivante dalla diffusione del modello delle Energy communities potrebbe stimolare lo sviluppo del settore con ulteriori benefici economici e sociali su scala nazionale.

Infine, c'è la possibilità che le modalità di coordinamento tra i soggetti del territorio che vengono sperimentate attraverso la costituzione delle Comunità e la collaborazione con soggetti di alto profilo presenti localmente, come le imprese e le Pubbliche Amministrazioni, inneschino processi in grado di dar vita ad azioni che garantiscano lo sviluppo del territorio in modo significativo per l'economia locale.

1.4.3 Vantaggi sociali: contrasto alla povertà energetica

“Le finalità solidaristiche verso cui le Energy communities sono indirizzate già dal livello di disciplina euro-unitario incarnano proprio lo spirito che connota il substrato costituzionale della Repubblica, fondato sulla «concezione della persona come creatura relazionale immersa in rapporti sociali orientati e ordinati da un saldo principio di solidarietà». Invero, tale corrispondenza di vedute non si esaurisce nel *favor* per l'azione individuale, ma si annida ancor prima, nei presupposti cardine dell'*agere* della comunità: dai benefici sociali attesi all'accesso incondizionato al mercato, fino alla tutela dell'ambiente e al governo del territorio”²⁶.

Le comunità energetiche apportano, dunque, numerosi vantaggi anche a livello sociale, tanto da poter essere definite un'innovazione, poiché sono modelli che danno vita a nuove idee in grado di creare collaborazione tra persone, con il fine primario di soddisfare bisogni sociali. Tale innovazione può essere indirizzata in più ambiti.

²⁶ A. Chiappetta, *Comunità energetiche rinnovabili e Costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, a cura di E. Di Salvatore, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, p. 1.

Innanzitutto, deve essere in grado di coinvolgere nell'attuale sistema energetico attori diversi, quindi quelli esclusi, dal modello di produzione energetica, tra cui in primis i cittadini, che non devono più esseri meri consumatori passivi, ma soggetti attivi e partecipi del mercato energetico. Grazie a tale processo, oltre a vedere rafforzato il ruolo dei cittadini, ci sarà anche un'ulteriore crescita della consapevolezza sul tema ambientale, che porterà allo sviluppo di altri ambiti riguardanti la sostenibilità (esempio: gestione dei rifiuti; filiera agroalimentare). “Esse mirano a favorire la transizione energetica e l'adattamento ai cambiamenti climatici di comunità costituite da cittadini e imprese locali, promuovendo nello stesso tempo la diffusione di competenze, consapevolezza e accettazione delle tematiche energetiche sostenibili tra la popolazione. Si parla quindi di una cittadinanza attiva in cui i cittadini sono nello stesso tempo consumatori e produttori di energia. Per ogni cittadino la comunità di energia rappresenta anche un'esperienza di citizen science, in quanto consente a ciascuno di avere un contatto diretto con il settore dell'energia, a partire da pratiche quotidiane di sostenibilità e di comprendere – proprio perché partecipe – le attività legate agli impianti alimentati a fonti rinnovabili, ai sistemi di accumulo e ai veicoli elettrici”.²⁷

In secondo luogo, le CER dovranno essere il punto di partenza per rendere l'energia un bene comune, accessibile per tutti, soprattutto per i cittadini più vulnerabili, socialmente e geograficamente. Sono infatti uno degli elementi centrali su cui si basa la lotta alla povertà energetica. La definizione di “povertà energetica” condivisa a livello europeo riguarda l'incapacità da parte di famiglie o individui di far fronte alle bollette energetiche, comportando eccessivi oneri sul proprio reddito, e la conseguente l'impossibilità di acquistare i servizi energetici essenziali. Il contrasto alla povertà energetica contribuisce a mantenere un tenore di vita dignitoso, riducendo il costo dell'energia e la sua elevata incidenza sul reddito.

²⁷ A. Cicerone, L. Mastrangelo, R. Putignano, *Comunità energetiche rinnovabili e solidali: modello di cittadinanza attiva per la transizione ecologica verso gli obiettivi di Agenda 2030*, 2/11/2022, [quotidianolegale.it](https://www.quotidianolegale.it/comunita-energetiche-rinnovabili-e-solidali-modello-di-cittadinanza-attiva-per-la-transizione-ecologica-verso-gli-obiettivi-di-agenda-2030/), [Online], (<https://www.quotidianolegale.it/comunita-energetiche-rinnovabili-e-solidali-modello-di-cittadinanza-attiva-per-la-transizione-ecologica-verso-gli-obiettivi-di-agenda-2030/>)

Nei Paesi meno sviluppati, tale fenomeno assume connotati preoccupanti, invero si stima che circa 800 milioni di persone non hanno nemmeno accesso all'elettricità. Il dato preoccupante sulla povertà energetica arriva, però, anche a livello europeo e nazionale, avendo assunto un ruolo primario di attenzione in ambito istituzionale, soprattutto a seguito delle misure inserite nel Pacchetto Energia 2030. In Italia, secondo la misura riportata nella Strategia Energetica Nazionale del 2017, circa il 12 % delle famiglie soffre per case inadeguatamente riscaldate o raffrescate e ha difficoltà a pagare le bollette. Mentre, dai dati dell'Osservatorio della Commissione Europea nel 2018 risulta che 80 milioni di persone non sono state in grado di acquistare i beni energetici minimi, necessari al loro benessere, e di questi circa 4 milioni sono in Italia.

All'interno dell'Unione Europea, in molti Paesi tra cui l'Italia, sono stati istituiti gli Osservatori nazionali che operano nell'ambito di azioni di cooperazione e monitoraggio del fenomeno e si adoperano per dar vita a politiche di mitigazione, anche se allo stato attuale sono ancora tante le disomogeneità presenti negli strumenti utilizzati per la rilevazione dei dati e la loro valutazione. Allo stesso modo, sono disomogenee le azioni di mitigazione, non essendo dirette al contrasto nei confronti della vera e propria povertà energetica, ma sono indirizzate talvolta verso politiche sociali di contrasto alla mera povertà, talora alle sole politiche energetiche.

In Italia, le azioni di mitigazione nei confronti della povertà energetica sono orientate a sostenere i cittadini attraverso un'adeguata capacità di spesa relativa al consumo energetico, ma anche a favorire l'efficientamento energetico degli edifici, con il fine di ridurre il consumo energetico senza però rinunciare a garantire un comfort abitativo adeguato. L'aspetto centrale della povertà energetica consiste proprio nella sproporzione tra l'elevata spesa energetica e la capacità di spesa complessiva dei cittadini, che spesso non sono in grado di sostenere gli oneri derivanti dalle bollette energetiche.

A seguito dei vari interventi a livello europeo, orientati ad imporre la neutralità climatica entro il 2050 attraverso soprattutto la previsione che i cittadini UE siano in grado di autoprodurre energia, sia individualmente, ma anche collettivamente

mediante le Comunità energetiche, fa crescere molte aspettative nelle istituzioni europee nel considerare le CER quale importante strumento di mitigazione della povertà energetica. Tutti dovrebbero, dunque, essere messi nella posizione di poter partecipare alla Comunità energetica presente sul proprio territorio, così da poter beneficiare di tutti i vantaggi che sono in grado di apportare, a livello ambientale, sociale ed economico, dando la possibilità ai soggetti più deboli di farne parte e di accedere agli incentivi derivanti da forme di solidarietà energetica, fornendo ai soci un accesso a buon mercato alle rinnovabili e alle strategie per risparmiare energia.

Non solo, la lotta contro la povertà energetica si realizza anche grazie al coinvolgimento dei cittadini, attraverso l'installazione di sistemi condivisi di monitoraggio dei consumi energetici e dei protocolli per il loro impiego e riduzione, in grado di renderli consapevoli delle conseguenze dei loro comportamenti e della necessità del protrarsi di azione di efficientamento energetico.

Appare chiaro, quindi, che è necessario un intervento legislativo soprattutto a livello locale che, al fine di sostenere le Comunità energetiche per combattere la povertà energetica, metta a disposizione dei Comuni e degli enti locali i fondi necessari per supportare gli investimenti delle CER in impianti di energia da fonti rinnovabili da mettere a disposizione delle Comunità di energia, soprattutto al fine di dare un contributo a quei soggetti particolarmente vulnerabili che si trovino in una posizione di svantaggio a livello economico e sociale, attraverso un sistema di incentivi che non comportino notevoli esborsi e procedure burocratiche che si protraggono nel tempo.

2 CAPITOLO SECONDO – Il quadro normativo di riferimento

2.1 Il quadro normativo europeo: la Direttiva (UE) 2018/2001 (Renewable Energy Directive II)

A livello europeo, come si è visto, molteplici sono state le misure adottate per affrontare la crisi dovuta ai cambiamenti climatici, soprattutto attraverso il promovimento di forme di energia da fonte rinnovabile che l'art. 194, paragrafo 11 del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea) pone come uno degli obiettivi cardine della politica energetica e rinnovabile dell'Unione Europea.

A seguito dell'Accordo di Parigi del 2016, l'Unione Europea ha adottato il pacchetto "Clean Energy for all Europeans" (Energia Pulita per tutti gli Europei), contenente otto direttive, tra le quali due di esse hanno delineato la figura delle Comunità Energetiche. La "Renewable Energy Directive" 2018/2001, conosciuta anche come RED II, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili e nella quale si dà una definizione di Comunità di energia rinnovabile (CER), "così delimitando immediatamente l'ambito energetico al cui interno può svilupparsi un'aggregazione di soggetti produttori e consumatori di energia"²⁸ e di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente. E la "Directive on common rules for the internal market for electricity" 2019/944, detta Direttiva IEM, recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, in cui viene data la definizione di "Citizen Energy Community" (CEC, comunità energetica di cittadini) e di clienti attivi consorziati.

La RED II fornisce la definizione di energia rinnovabile quale energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, biomassa e così via e, nel dettaglio, illustra il significato di comunità di energia rinnovabile quale soggetto giuridico composto da persone fisiche, imprese e enti locali il cui obiettivo primario è quello di fornire benefici ambientali, economici e sociali ai suoi membri

²⁸ C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet", p. 4, 13/05/2020.

e al territorio in cui sono inserite. Definisce, poi, quali “autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente” un gruppo di almeno due autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono in modo collettivo nello stesso luogo, e che rappresentano il cliente finale che produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta, purché questa non costituisca l’attività commerciale o professionale principale.

La direttiva sancisce, poi, che “al cittadino che diviene produttore e consumatore (c.d. prosumer), deve essere riconosciuto il diritto di partecipare ad una comunità energetica mantenendo comunque preservati i diritti acquisiti in qualità di semplice consumatore, contestualmente agli Stati membri si chiede di rimuovere le barriere, esistenti o potenziali, che possono inficiare lo sviluppo locale delle comunità di energie rinnovabili e di garantire loro un accesso al mercato non discriminatorio. A tal fine, si tende a garantire la partecipazione delle comunità di energie rinnovabili ai regimi di sostegno disponibili su un piano di parità con i partecipanti di grandi dimensioni e di condividere tra loro l’energia prodotta dagli impianti di cui sono proprietarie. Le amministrazioni, quindi, si devono adoperare per informare i cittadini della possibilità di costituire tali nuove realtà produttive, nonché di adottare tutte le misure necessarie a semplificare i procedimenti amministrativi per la realizzazione delle comunità e la produzione di energia da parte loro”²⁹.

L’obiettivo principale della direttiva 2018/2001 è quello di affrontare il problema relativo alla povertà energetica, promuovendo l’inclusione dei clienti vulnerabili nel percorso verso la transizione energetica e precisa che lo sviluppo del mercato delle energie rinnovabili riguarda proprio i territori locali in cui operano le imprese di piccole e medie dimensioni e coloro che producono in modo autonomo la propria energia, ossia gli autoconsumatori di energia rinnovabile e le Comunità energetiche rinnovabili.

²⁹ C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, pp. 4, 5, 13/05/2020.

A distanza di un anno dalla Renewable Energy Directive, si è detto, viene emanata la nuova Direttiva 2019/944, la quale interviene nuovamente sulle comunità energetiche al fine di dare una definizione più precisa del quadro normativo di riferimento e di favorirne la diffusione. “I “Considerata” di tale direttiva evidenziano come le comunità energetiche siano divenute un modo efficace, ed economicamente efficiente, di rispondere ai bisogni e alle aspettative dei cittadini riguardo alle fonti energetiche, ai servizi e alla partecipazione locale. In particolare, con riferimento a quest’ultimo punto si precisa che la comunità energetica dei cittadini invero è da considerare quale forma di cooperazione tra cittadini o attori locali che dovrebbe essere soggetta a riconoscimento. Per tali motivi, la Direttiva ha l’obbligo di riconoscere determinate categorie di comunità energetiche a livello di Unione definendole “comunità energetiche dei cittadini” per garantire loro un trattamento equo, condizioni di parità nonché un elenco ben definito di diritti e obblighi”³⁰.

Successivamente all’ultimo aggiornamento della “Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on common rules for the internal market in electricity”³¹ l’Unione Europa ha posto una maggiore attenzione sul ruolo chiave rivestito, in ambito energetico, dal cittadino. Difatti, l’attenzione non è più rivolta al tipo di tecnologia che viene impiegata per la produzione di energia all’interno della Comunità energetica, ma su chi la compone, soprattutto cittadini ed è per questo che la definizione di Comunità energetica rinnovabile passa da “Renewable energy community” nella Direttiva Red II a quella di “Citizen energy community” (Comunità energetica dei cittadini).

Ed è proprio la Direttiva IEM a dare la definizione di Comunità energetiche dei cittadini, quali soggetto giuridico fondato sulla partecipazione volontaria ed aperta, controllato da membri o soci composti da persone fisiche, autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, o piccole imprese. Le CEC nascono, dunque, con lo scopo di offrire ai propri membri e soci, e anche al territorio in cui operano, benefici

³⁰ C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, p. 5, 13/05/2020.

³¹ “Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica” (COM(2016)864), modifica la vigente Direttiva 2009/72/CE.

ambientali, economici e sociali a livello di comunità, non invece profitti economici, grazie alla partecipazione nella generazione, distribuzione, fornitura, consumo e stoccaggio dell'energia a favore dei propri componenti.

Le Direttive, benché presentino definizioni tra loro diverse, entrambe definiscono la comunità energetica come soggetto giuridico, il cui scopo principale non è la produzione di profitti finanziari, bensì il raggiungimento di benefici per i propri membri e soci e per il territorio grazie alla partecipazione aperta e volontaria da parte dei membri. Per garantire il carattere no profit di tali comunità, non è dunque ammessa la partecipazione, in qualità di membri, di aziende facenti parte del settore energetico.

Le principali differenze che, però, si rinvengono tra CER e CEC sono tre e sono date dal fatto che la CER si basa sul principio di autonomia tra i membri e sulla necessità che gli impianti siano in prossimità dei membri stessi. Inoltre, la CER può gestire diverse forme di energia, quali l'elettricità, il gas e il calore, a patto che siano generate da una fonte rinnovabile. Al contrario, la CEC non prevede i principi di autonomia e prossimità che caratterizzano le Comunità energetiche rinnovabili e l'elettricità può essere prodotta sia da fonte rinnovabile, sia fossile.

Dunque, la necessità ma soprattutto la consapevolezza da parte dei cittadini di poter giocare un ruolo cruciale nelle decisioni a livello energetico trovano una perfetta concordanza con il modello delle Comunità energetiche, siano esse rinnovabili o dei cittadini.

2.2 La normativa interna: il decreto Milleproroghe

In Italia, il legislatore ha dato attuazione alla direttiva RED II con il Decreto Legge "Milleproroghe" del 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con Legge 28 febbraio 2020, n. 8. Nel dettaglio, la prima fase di recepimento è avvenuta attraverso l'articolo 42-bis del D.L. 162/2019, con cui sono state introdotte per la prima volta nella legislazione italiana le definizioni di "autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente" e di "Comunità di energia rinnovabile".

In relazione al completo recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, in attuazione degli articoli 21 e 22 della suddetta direttiva, è consentito attivare l'autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili e realizzare Comunità energetiche rinnovabili secondo le modalità e alle condizioni previste dall'articolo 42-bis. Più nel dettaglio, tale norma prevede che i consumatori di energia elettrica hanno la possibilità di associarsi e diventare autoconsumatori di energia derivante da fonti rinnovabili che agiscono collettivamente secondo la previsione dell'articolo 21, paragrafo 4 della RED II, oppure possono costituire Comunità energetiche rinnovabili ai sensi dell'articolo 22 della medesima Direttiva.

Si tratta, dunque, di una disciplina transitoria che avvia una fase, per così dire, di sperimentazione, con il chiaro fine di acquisire elementi utili all'attuazione completa della direttiva RED II e della direttiva IEM, ma anche al raggiungimento degli obiettivi fissati nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC).

I consumatori di energia elettrica possono associarsi per divenire autoconsumatori di energia rinnovabile, così come i clienti finali, ma per fare ciò devono essere rispettati alcuni requisiti. Infatti, si prevede che i soggetti diversi dai nuclei familiari sono associati nel solo caso in cui le attività non costituiscono l'attività commerciale o professionale principale. Nel caso di Comunità energetiche, gli azionisti o i membri sono persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, e tale partecipazione non può costituire l'attività commerciale e industriale principale. Inoltre, l'obiettivo primario dell'associazione è quella di fornire benefici ambientali, economici e sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera la comunità, piuttosto che profitti finanziari. Infine, la partecipazione alle Comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori ubicati nel territorio di riferimento della comunità stessa, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili.

L'articolo 42-bis prevede, poi, che i soggetti giuridici costituiti al fine di realizzare una Comunità di energia rinnovabile o gli autoconsumatori che agiscono collettivamente, devono operare seguendo una serie di condizioni.

Nello specifico, il comma 4 precisa che i soggetti partecipanti producono energia destinata al proprio consumo con impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza complessiva non superiore a 200 kW, entrati in esercizio successivamente alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto Milleproroghe (1° marzo 2020). Successivamente, condividono l'energia prodotta utilizzando la rete di distribuzione esistente, energia che è pari al valore minimo, in ciascun periodo orario, tra l'energia elettrica prodotta e immessa in rete dagli impianti a fonte rinnovabile e l'energia elettrica prelevata dall'insieme dei clienti finali associati. Pertanto, la produzione di energia è condivisa per l'autoconsumo istantaneo che può avvenire anche attraverso sistemi di accumulo e, nel caso di Comunità energetiche, i punti di prelievo dei consumatori e i punti di immissione degli impianti sono ubicati su reti elettriche di bassa tensione sottese, alla data di creazione dell'associazione, alla stessa cabina di trasformazione media tensione/bassa tensione. Invece, nel caso di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente, essi devono trovarsi nello stesso edificio o condominio.

L'articolo 42-bis, con riferimento ai clienti finali, siano essi associati in Comunità energetica rinnovabile o siano essi autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente, prevede ancora che essi mantengano i propri 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 risultare equi e proporzionati; regolano i rapporti tramite un contratto di diritto privato e che individua un soggetto delegato responsabile del riparto dell'energia condivisa e possono demandare a tale soggetto la gestione dei pagamenti e degli incassi verso le società di vendita e il Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. (GSE).

Il comma 6 dell'articolo 42-bis prevede, infine, che sull'energia prelevata dalla rete pubblica dai clienti finali, compresa quella condivisa, si applicano gli oneri generali di sistema.

2.3 Le prime precisazioni provenienti dall'ARERA

In vista del recepimento della Direttiva UE 2018/2001, al fine di concretizzare l'attuazione della normativa transitoria, la previsione che viene in evidenza è il comma 8 dell'articolo 42-bis del D.L. 162/2019, attraverso cui il legislatore nazionale ha demandato all'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) il compito di individuare e di adottare i provvedimenti necessari a dare attuazione a tale articolo.

L'ARERA è dapprima intervenuta con il Documento per la consultazione 112/2020/R/EEL³² e, successivamente, mediante la deliberazione del 4 agosto 2020 n. 318/2020/R/EEL e l'Allegato A che ne è parte integrante, con cui ha definito i termini della "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".

Tale Delibera attua quanto previsto dal decreto Milleproroghe, cioè conferma un modello regolatorio che consente di riconoscere a più soggetti, sul piano economico, i benefici derivanti dal consumo in loco dell'energia elettrica localmente prodotta, evitando che, per ottenere tali benefici, debbano essere implementate soluzioni tecniche e societarie, ovvero debbano essere realizzate nuove reti private non necessarie e costose. In secondo luogo, consente di mantenere separata evidenza dei benefici associati all'autoconsumo (che non dipendono da fonti, tipologia di reti o assetti societari) e degli incentivi espliciti che, in quanto tali, possono essere calibrati in modo opportuno a seconda delle fonti e delle tecnologie.

³² Il presente provvedimento, in attuazione di quanto disposto dall'art. 42-bis del D.L. 162/2019, riporta gli orientamenti dell'Autorità in materia di regolazione delle partite economiche relative all'energia elettrica oggetto di autoconsumo o di condivisione nell'ambito di Comunità di energia rinnovabile.

L'intervento da parte di ARERA ha, d'altro canto, costituito anche l'occasione per poter dare spiegazioni su questioni rimaste in sospeso, tra le quali si rinviene quella sull'ambito di operatività dell'art. 42-bis D.L. 162/2019.

A tal proposito, il comma 4 del suddetto articolo pareva aver individuato due requisiti tecnici validi per l'ammissione ai regimi di autoconsumo collettivo e di comunità energetica, che riguardavano la componente impiantistica. Il primo requisito riguardava il carattere dimensionale, prevedendo che gli impianti alimentati da fonti rinnovabili dovessero avere una potenza complessiva non superiore a 200 kW. Il secondo di natura temporale, prevedendo che gli impianti dovevano essere entrati in esercizio dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto Milleproroghe ed entro sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del provvedimento di recepimento della Direttiva RED II. Partendo da tale definizione, la previsione del comma 4, art. 42-bis si sarebbe potuta interpretare nel senso che, a prescindere dal requisito dimensionale, sarebbero rientrati nell'ambito di applicazione della norma tutti gli impianti entrati in esercizio successivamente al 31 marzo 2020, compresi gli impianti già esistenti realizzati precedentemente a tale data, ma entrati in esercizio successivamente.

“L'art. 3, lett. d), dell'Allegato A alla deliberazione ARERA del 4 agosto 2020 n. 318/2020/R/EEL sembra aver introdotto però un elemento di novità rispetto alla fonte delegante, stabilendo al riguardo che, al di là del medesimo limite dimensionale di 200 kW, è necessario che l'impianto sia entrato in esercizio in data successiva al 31 marzo 2020 “a seguito di nuova realizzazione”. In verità, tale ulteriore requisito non risulta contemplato in seno al citato art. 42-bis, né appare, prima facie, di agevole interpretazione (quando la realizzazione dell'impianto può ritenersi “nuova”? è possibile ricomprendervi i casi di impianti realizzati in data antecedente al 31 marzo 2020 ma non ancora entrati in esercizio?). La questione sembra aver trovato una prima soluzione alla luce della successiva regolamentazione attuativa rilasciata dal GSE in data 22 dicembre 2020. Nel documento il Gestore chiarisce in proposito che la nozione di “entrata in esercizio”, che rileva nel caso di specie, va individuata nell'effettiva messa in funzione dell'impianto, o della sezione di nuova realizzazione di un impianto preesistente,

con ciò pertanto lasciando propendere per una lettura che sembra valorizzare maggiormente il suddetto requisito (l'entrata in esercizio), piuttosto che il fatto che l'impianto sia di "nuova realizzazione". Non si comprende, a questo punto, per quale ragione si è precisato che l'installazione debba essere "di nuova realizzazione", dal momento che l'unico termine cui dover fare riferimento pare potersi circoscrivere alla nozione di "entrata in esercizio"³³.

L'articolo 4 dell'Allegato A alla Delibera ARERA n. 318/2020 disciplina, inoltre, le procedure per l'accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa, stabilendo al riguardo che tale servizio sia erogato dal GSE per il tramite dei referenti dei gruppi di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente o dalle Comunità di energia rinnovabile, che presentano istanza al GSE utilizzando uno schema da quest'ultimo definito. Nello specifico, il referente è un soggetto a cui viene conferito congiuntamente dai produttori e dai clienti finali, partecipanti a una delle due tipologie di "associazione", il mandato per la gestione tecnica ed amministrativa della richiesta di accesso al servizio di valorizzazione e di incentivazione, al trattamento dei dati e alla sottoscrizione del contratto con il GSE per l'ottenimento dei citati benefici. Bisogna precisare che, nelle Comunità energetiche rinnovabili, il referente viene identificato nella comunità stessa.

Per l'erogazione del contributo per la valorizzazione dell'energia elettrica condivisa, definito dall'ARERA e dell'incentivo fissato con decreto del MISE, è il GSE a verificare il rispetto dei requisiti necessari per l'ammissibilità a tale servizio, e nel caso di esito positivo della verifica, stipula con il referente un apposito contratto che avrà una durata pari a quella del periodo di incentivazione definita dal Ministero dello Sviluppo Economico in attuazione dell'articolo 42-bis del D.L. n. 162/2019.

All'interno della Delibera viene presa in considerazione anche la problematica relativa alla natura giuridica da assegnare al soggetto "Comunità di energia

³³ E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* . ISSN1974 – 9562 – Anno XXI, Fascicolo 1/2021, p. 7-8.

rinnovabile”, per la quale l’ARERA suggerisce l’utilizzo, almeno nella prima fase transitoria di attuazione della Direttiva 2018/2001, di una tra le seguenti forme giuridiche: enti del terzo settore; cooperative a mutualità prevalente o non a mutualità prevalente; cooperative benefit, consorzi, partenariati, organizzazioni senza scopo di lucro. È ovvio che gli statuti delle Comunità, a prescindere dalla forma giuridica che scelgano di adottare, dovranno rispettare i requisiti dettati dall’art. 42-bis del Decreto Legge n. 162/2019, in conformità della Direttiva RED II, oltre che a conformarsi alle previsioni statutarie che comprovano la ricorrenza di tutti gli altri requisiti previsti per i singoli soci e per gli impianti di produzione. Il compito di verificare la sussistenza di tutti i requisiti richiesti per l’accesso ai regimi è assegnato al GSE.

“Una notazione particolare merita poi la previsione per cui i membri della CER possono essere soltanto i soggetti titolari di punti di connessione (POD) che afferiscono alla medesima cabina di trasformazione secondaria MT/BT, e cioè i soli produttori e/o clienti finali che si trovano all’interno del perimetro anzidetto, con ciò, in sostanza, introducendo un elemento di novità rispetto a quanto stabilito dalla Direttiva UE 2018/2001. Sul punto la disciplina di fonte europea non sembra infatti porre limitazioni di tal tipo, stabilendo in proposito che i membri della comunità possano essere “persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali”, senza nulla dire circa l’eventuale collocazione territoriale di tali soggetti rispetto all’ambito in cui opera la CER. Così inteso, il requisito introdotto dall’art. 42-bis del d.l. 162/2019 sembra porre un ingiustificato limite alla partecipazione alla CER, soprattutto in quelle ipotesi nelle quali la partecipazione alla comunità, seppur nei termini stabiliti dalla lett. b) della norma, avrebbe potuto costituire un incentivo all’investimento da parte di soggetti interessati a fornire alla comunità servizi energetici di vario tipo. Sul punto, le previsioni dell’Autorità di regolazione ripropongono il medesimo “requisito-limite” anzidetto, precisando inoltre che i partecipanti alla comunità debbano rilasciare un apposito mandato al soggetto referente – che nel caso delle CER, differentemente dall’autoconsumo collettivo, corrisponde con la comunità stessa – affinché quest’ultimo richieda al GSE l’accesso al regime di incentivazione dell’energia elettrica condivisa. [...]. In verità, la lettura congiunta dei due requisiti contemplanti nella disciplina transitoria

suggerisce forse di riconsiderare tali configurazioni sotto altra lente prospettica, intese cioè quali modeste realtà in grado di attrarre nella propria orbita di operatività i soli soggetti (pubblici o privati) posti all'interno di un raggio territoriale alquanto circoscritto, i cui interessi – in prevalenza, quantomeno in una prima fase – ruotano attorno all'obiettivo comune di massimizzare l'autoconsumo e la condivisione per l'autoconsumo dell'energia prodotta dagli impianti a fonti rinnovabili di cui la comunità ha la proprietà ovvero la disponibilità, sebbene il dettato europeo non pareva essersi posto in questi termini”³⁴. In secondo luogo, l'ARERA definisce i limiti contenuti alla lett. b), comma 3, dell'art. 42-bis, prevedendo che, nei casi in cui la partecipazione alla Comunità energetica non costituisce la prevalente attività del soggetto, la restante parte dell'attività non può comunque mai essere quella di produzione e commercializzazione di energia elettrica. “Occorre in proposito rammentare che la chiave di lettura in forza della quale pare corretto interpretare tali nuove figure, al di là dell'obiettivo accennato di massimizzare il più possibile le quote di energia destinate alla condivisione per l'autoconsumo, potrebbe individuarsi tanto alla luce del principio di democraticità, quanto in quello di “prossimità”. Ne consegue quindi la necessità di valorizzare il contributo offerto da ciascuno dei partecipi (sulla scorta, ove possibile, del modello one-head, one vote), rendendo ogni socio protagonista dei processi decisori attorno ai quali ruota la vita della comunità energetica, scongiurando, al contempo, la creazione di CER il cui fulcro decisionale faccia in realtà capo a soggetti lontani dal perimetro dei destinatari dei “benefici ambientali, economici o sociali””³⁵.

Tuttavia, è proprio la previsione regolamentare a non consentire un bilanciamento tra il principio di democraticità e quello di prossimità, poiché da un lato stabilisce che il controllo effettivo della Comunità sia riservato ai soli membri presenti nelle vicinanze dell'impianto; dall'altro lato, sembra far intendere che i soggetti

³⁴ E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* . ISSN1974 – 9562 – Anno XXI, Fascicolo 1/2021, p. 15-16-17.

³⁵ E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* . ISSN1974 – 9562 – Anno XXI, Fascicolo 1/2021, p. 17-18.

destinatari dei benefici derivanti dalle CER, potrebbero anche non coincidere con i soggetti aventi l'effettivo controllo sulla Comunità.

Tutto ciò presupposto, la Delibera ARERA 318/2020 non sembra aver dato informazioni maggiori rispetto alla Direttiva europea, con la conseguenza che ponendo in essere una lettura restrittiva del requisito della vicinanza agli impianti renderebbe impossibile la realizzazione di una Comunità di energia rinnovabile in cui sia garantita la piena partecipazione di tutti i soci alle decisioni della stessa.

Infine, l'articolo 8 dell'Allegato A alla delibera ARERA disciplina la "Regolazione economica dell'energia elettrica condivisa", specificando che, nell'ambito del contratto, il GSE eroga il contributo per la valorizzazione del servizio di energia condivisa espresso in euro e l'incentivo che verrà definito dal MiSE. Mentre, al secondo comma specifica che nei casi in cui l'incentivazione dell'energia elettrica condivisa preveda il ritiro da parte del GSE dell'energia elettrica immessa dagli impianti di produzione facenti parte delle configurazioni consentite, la tariffa incentivante disciplinata all'art. 8, comma 1, lett. b), include la remunerazione dell'energia elettrica immessa.

2.4 Next Generation EU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): la crisi climatica ed energetica dopo la pandemia da Covid-19

A distanza di più di mezzo secolo dalla fine della Seconda guerra mondiale, l'Italia e l'Unione Europa, nel 2020, si trovano ad affrontare una nuova grave crisi causata, questa volta, dalla pandemia da Covid-19. Crisi pandemica che ha conosciuto una rapida e inesorabile espansione, con più di tre milioni di morti, ma portando gravi conseguenze anche a livello economico, causando, oltre alla crisi sanitaria, anche una profonda crisi economica.

Con il PIL europeo in netta discesa, l'Unione europea avvia la più grande operazione finanziaria della sua storia, aprendo la strada a nuovi strumenti che più volte erano stati ipotizzati, ma che fino a tale momento non avevano visto la luce. In particolare, "il Next Generation EU, proposto dalla Commissione europea a maggio 2020, ha rappresentato la risposta dell'Unione europea per la ripresa di tutta

l'eurozona. Il pacchetto per la ripresa dal Covid-19, prevede lo stanziamento di 750 miliardi tra prestiti e sovvenzioni, di cui circa il 90% destinato al dispositivo per la ripresa e resilienza. Ciascuno Stato membro che ha inteso richiedere un contributo finanziario, ha dovuto presentare alla Commissione un piano per la ripresa e resilienza, definendo un programma di riforme ed investimenti inter alia coerente con le sfide e le priorità individuate nell'ambito del semestre europeo e con le raccomandazioni del Consiglio"³⁶.

Il Next Generation EU, detto anche Recovery Fund, si compone di tre grandi pilastri, suddivisi in diverse azioni di finanziamento: sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme; rilancio dell'economia dell'Unione europea incentivando l'investimento privato; imparare dalla crisi. Con tale provvedimento, una combinazione di programmi³⁷ e risorse, l'Unione europea, non solo si propone di risollevarsi dalla grave crisi sanitaria, ma pone le basi per un radicale cambiamento di rotta nei principi fondanti della stessa. Ed una delle sue più importanti novità consiste nelle modalità scelte per il reperimento dei fondi, esaminando una serie di ipotesi tese a individuare risorse proprie dell'Unione, tra cui si trovano la "web tax", ossia una tassa equa sui giganti del web, e la "carbon tax", una tassa sulle importazioni di prodotti ad alto contenuto di carbonio; ma anche un sistema di scambio di quote di emissione dell'Unione, in linea con la transizione verde.

L'Italia sarà il primo beneficiario di una grande somma, infatti, "insieme alla Spagna, risulta beneficiaria della quota maggiore di fondi, pari a 191,5 miliardi. Come è stato evidenziato, si tratta di un'occasione irripetibile per il futuro del Paese, in un momento di aggravamento delle difficoltà strutturali che già segnavano l'economia italiana"³⁸. Gli Stati membri per poter beneficiare di tali fondi devono, come detto, predisporre dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) da

³⁶ S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, Numero 1-2021, G. Giappichelli editore, p. 198-199, 2021.

³⁷ ReactUe, RescUE, Orizzonte Europa, InvestEU, Sviluppo Rurale, Just Transition Fund)

³⁸ S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»*, in Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente, Numero 1-2021, G. Giappichelli editore, p. 199, 2021.

sottoporre all'approvazione della Commissione europea e nei quali specificare come i fondi saranno utilizzati.

Nel nostro Paese, il Consiglio dei Ministri ha approvato il 12 gennaio 2021 la proposta del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, valutato poi dal Parlamento prima dell'invio alla Commissione europea prevista nel termine del 30 aprile 2021. “L'azione di rilancio del Paese definita nel piano è guidata da obiettivi di policy ed interventi legati ai tre assi strategici condivisi a livello europeo, vale a dire: la digitalizzazione e innovazione, la transizione ecologica e l'inclusione sociale. Con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si punta a rendere l'Italia un Paese più sostenibile e inclusivo, con un'economia più avanzata e dinamica. È un Piano di “Ripresa”, poiché intende fronteggiare l'impatto economico e sociale della crisi pandemica, cogliendo le opportunità connesse alla transizione ecologica e digitale. È un Piano di “Resilienza”, perché la resilienza indica la capacità di preparare il futuro, di governare le trasformazioni senza subirle, affrontando così la pandemia e l'emergenza ecologica, da parte dello Stato, delle imprese e di tutti gli attori sociali. Ed, infine, è anche un Piano di “Riforma”, in quanto le linee di investimento sono accompagnate dall'adozione di una strategia di riforme, come elemento “abilitante” e catalizzatore, in linea con le Raccomandazioni al Paese (Country Specific Recommendations – CSR) della Commissione europea e i Piani Nazionali di Riforma (PNR) adottati dal Governo”³⁹.

Il PNRR si articola in sei missioni, che rappresentano le aree di intervento a cui distribuire le risorse, corrispondenti a: digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute. La parte maggiore delle risorse del Recovery Plan, una somma pari a 68,9 miliardi, è riservata alla missione di rilievo per questo lavoro, ossia alla “Rivoluzione verde e transizione ecologica”. Riguarda, nello specifico, temi quali l'agricoltura sostenibile,

³⁹ L. Giurato, *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla “rivoluzione verde e transizione ecologica” del Recovery Plan*, in Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it . ISSN1974 – 9562 – Anno XXI, Fascicolo 1/2021, p. 20-21

l'economia circolare, la transizione energetica, la mobilità sostenibile, l'efficienza energetica degli edifici, le risorse idriche e l'inquinamento.

L'obiettivo della componente "energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile", contenuta all'interno della seconda missione del PNRR, è quella di contribuire al raggiungimento degli obiettivi strategici di decarbonizzazione attraverso cinque linee di riforme e investimenti. La prima linea di investimento ha l'obiettivo di incrementare la quota di energia rinnovabile, aumentando il target italiano fino al 30% dei consumi finali entro il 2030, rispetto al 20% stimato per il 2020. L'Italia, al fine di raggiungere tale obiettivo, punta sull'abbondanza delle fonti rinnovabili e sulle tecnologie che si stanno sviluppando al riguardo. Il PNRR favorisce tali obiettivi sbloccando il potenziale di impianti c.d. "utility scale", già competitivi in termini di costo rispetto alle fonti fossili, ma che richiedono riforme sui meccanismi autorizzativi e sulle regole di mercato e accelerando lo sviluppo di Comunità energetiche e sistemi distribuiti di piccola taglia. La seconda linea di intervento ha l'obiettivo di potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete, con il preciso fine di abilitare e accogliere l'aumento di produzione di energia da fonte rinnovabile, ma anche per aumentare la resilienza a eventi climatici estremi sempre più frequenti.

Dunque, parte dell'investimento si concentra sul sostegno alle Comunità energetiche e alle strutture collettive di autoproduzione e consentirà di estendere a dimensioni più significative la sperimentazione già avviata con il recepimento della Direttiva UE 2018/2001 e di concentrarsi sulle aree in cui si potrà avere un maggior impatto socio-territoriale. In particolare, l'investimento individua quali soggetti idonei alla formazione di queste comunità le Pubbliche Amministrazioni, famiglie e piccole imprese in Comuni con meno di cinquemila abitanti, in modo da sostenere l'economia dei piccoli Comuni, spesso esposti a rischi di spopolamento, e rafforzando la coesione sociale.

Alla luce di un quadro innovativo così articolato, è evidente la necessità di una profonda riforma strutturale delle Pubbliche Amministrazioni, al fine di realizzare in modo più rapido le molteplici missioni previste dal PNRR e assicurare la più efficace attuazione degli investimenti, tra cui rientra proprio la semplificazione

amministrativa e la riforma della giustizia. Questa semplificazione è necessaria non solo per realizzare in maniera efficiente ed efficace i progetti di riforma e investimento previsti dal Piano, ma anche e soprattutto per fornire beni e servizi pubblici adeguati alle esigenze di cittadini e imprese.

In tema ambientale, occorre una profonda semplificazione delle norme in materia di procedimenti ambientali e, in particolare, delle disposizioni concernenti la valutazione di impatto ambientale (“VIA”). Le norme vigenti prevedono, infatti, procedure di durata troppo elevata e ostacolano la realizzazione di infrastrutture e di altri interventi sul territorio. La VIA e le valutazioni ambientali in genere sono indispensabili sia per la realizzazione delle opere pubbliche, che per gli investimenti privati, a partire dagli impianti per le fonti di energia rinnovabile. Si prevede, dunque, l’ipotesi di sottoporre le opere previste dal PNRR ad una speciale VIA statale che assicuri una rapidità dei tempi di conclusione del procedimento, demandando ad un’apposita Commissione lo svolgimento di tali valutazioni attraverso, appunto, modalità accelerate. Si intende, poi, rafforzare anche la capacità operativa del nuovo Ministero della transizione ecologica, consentendo allo stesso di razionalizzare il ricorso all’apporto di società in house, Enti pubblici di ricerca e altri Enti pubblici operanti nel settore della transizione ecologica.

Insomma, per riuscire a dare una svolta sostanziale alla lotta ai cambiamenti climatici è necessario l’apporto da parte di tutti i componenti della società. Non solo rendere i cittadini più consapevoli della necessità di adottare un comportamento rispettoso nei confronti dell’ambiente attraverso, in primis, l’impiego di fonti rinnovabili. Ma anche rendere possibile il raggiungimento di tali obiettivi attraverso la semplificazione delle procedure amministrative necessarie per conseguire tale scopo, dando la possibilità alle Amministrazioni stesse di partecipare attivamente alla transizione ecologica ed energetica del Paese.

2.5 Decreto MISE 16 settembre 2020

L’articolo 42-bis, comma 9, del Decreto Legge n. 162/2019 ha demandato l’individuazione della tariffa incentivante per la remunerazione degli impianti a fonti rinnovabili inseriti nelle configurazioni sperimentali, quali le Comunità

energetiche rinnovabili e gli autoconsumatori che agiscono collettivamente, al Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) sulla base di alcuni criteri predeterminati. Il MISE ha dato attuazione alla previsione del comma 9, dell'articolo 42-bis del decreto Milleproproghe, con decreto del 16 settembre 2020.

Nello specifico, l'articolo 3, comma 1, ha stabilito che "l'energia elettrica prodotta da ciascuno degli impianti a fonti rinnovabili facenti parte delle configurazioni di autoconsumo collettivo ovvero di comunità energetiche rinnovabili e che risulti condivisa ha diritto, per un periodo di 20 anni, ad una tariffa incentivante in forma di tariffa premio pari a:

- a) 100 €/MWh nel caso in cui l'impianto di produzione faccia parte di una configurazione di autoconsumo collettivo;
- b) 110 €/MWh nel caso in cui l'impianto faccia parte di una comunità energetica rinnovabile".

Il MISE ha fissato, dunque, in 20 anni il periodo in cui la configurazione in possesso di tutti i requisiti richiesti ha diritto al riconoscimento di incentivi e ha, poi, determinato l'incentivo da corrispondere al referente della configurazione, sottoforma di tariffa premio, il quale sarà inoltre il soggetto destinatario delle previsioni di natura fiscale, tra cui quella relativa alla fatturazione delle somme percepite.

L'articolo 4 del Decreto specifica che l'istanza di accesso alla tariffa premio è effettuata con le modalità indicate nella Delibera ARERA n. 318/2020/R/eel all'articolo 4, comma 2 e che l'erogazione di tale tariffa avviene nell'ambito dell'erogazione del contributo per la valorizzazione e l'incentivazione dell'autoconsumo collettivo previste all'articolo 8 della Delibera ARERA 318/2020/R/eel, secondo le modalità stabilite da tale articolo.

Infine, il Decreto ministeriale si preoccupa di specificare le condizioni di cumulabilità con altri incentivi, precisando quali devono essere esclusi e quali hanno invece la possibilità di essere cumulati. Non possono essere applicati gli incentivi previsti dal decreto FER del 4 luglio 2019 e non possono essere applicati

i meccanismi dello scambio sul posto. Invece, può essere applicata la detrazione del 50% prevista dal decreto del Presidente della Repubblica n. 917/1986, nel limite massimo di spesa complessivo di 96.000 euro riferito all'intero impianto. Prendendo in considerazione, nello specifico, il caso dell'Ecobonus edilizio, "individua i termini entro cui tale strumento di incentivazione trova applicazione per le ipotesi in cui gli impianti in questione sono realizzati usufruendo della misura di cui all'art. 19 del d.l. n. 34/2020, c.d. "superbonus", stabilendo in proposito che per questi – o quantomeno per la componente impiantistica che ha avuto accesso al Superbonus – resta fermo "l'obbligo di cessione previsto per l'energia elettrica non autoconsumata o non condivisa". Mentre, per ciò che concerne le quote di energia provenienti dai medesimi impianti ma tuttavia condivise e autoconsumate all'interno della configurazione, "resta fermo il diritto al contributo per l'autoconsumo collettivo previsto dalla regolazione di ARERA"⁴⁰.

2.6 I Decreti legislativi 199/2021 e 210/2021

Le Comunità energetiche rinnovabili nel sistema legislativo ed energetico italiano derivano dal recepimento della Direttiva UE 2018/2001, avvenuto con Decreto Legislativo dell'8 novembre 2021, n. 199, che dà attuazione alla direttiva RED II sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. In realtà, in Italia la prima fase di recepimento della Direttiva europea è avvenuta, come detto, mediante l'art. 42-bis del Decreto Legge n. 162/2019 convertito con modificazioni dalla Legge n. 8/2020 e successivamente sostituito dal Decreto Legge n. 199/2021. Lo scopo del primo recepimento transitorio del 2019 è stato quello di abilitare i soggetti interessati a sperimentare sul tema dell'autoconsumo collettivo di energia da fonti rinnovabili e delle comunità energetiche. Nel dettaglio, gli articoli da 30 a 33 del Decreto Legge n. 199/2021 disciplinano le configurazioni di autoconsumo e Comunità energetiche rinnovabili. Successivamente le norme sono state modificate ad aprile 2022 con Decreto Legge n. 34/2022, c.d. Decreto Legge Energia.

⁴⁰ E. Giarmanà, *Focus: autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* – ISSN 1974 – 9562 – Anno XXI – Fascicolo 1/2021, p. 23-24.

Alcuni importanti cambiamenti vengono introdotti proprio con riguardo alle CER. In primo luogo, si prevede che la Comunità di energia rinnovabile è un soggetto di diritto autonomo e che l'esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente a persone fisiche; piccole e medie imprese, purché non si tratta di attività commerciale o industriale principale; enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, del terzo settore e di protezione ambientale, nonché le amministrazioni locali che sono situate nel territorio degli stessi comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di energia rinnovabile. La partecipazione alle Comunità 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 affidata ai soggetti aventi le caratteristiche sopra elencate. Inoltre, si specifica che la CER ha l'obiettivo di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari. In secondo luogo, relativamente all'ambito di attività, la Comunità energetica può produrre altre forme di energia da fonti rinnovabili finalizzate all'utilizzo da parte dei membri, infatti, fermo restando che l'obiettivo principale della comunità energetica rinnovabile deve essere quella di fornire benefici ai propri membri, la nuova disciplina esplicita come, a favore degli utenti, la CER possa avere come scopo non soltanto quello dell'autoproduzione e condivisione di energia prodotta dai propri impianti di fonti rinnovabili, ma possa anche erogare anche altri servizi, tra cui l'efficienza energetica, servizi di ricarica di veicoli elettrici, servizi di vendita al dettaglio di energia elettrica. È ovvio che tali nuovi servizi implicino un diverso e maggiore grado di complessità gestionale e organizzativa e difatti è in corso anche un rinnovamento del ruolo del distributore di energia elettrica.

All'interno del D.L. 199/2021 si dà anche una definizione di "Energia condivisa", precisando che, in una comunità di energia rinnovabile o in un gruppo di autoconsumatori che agiscono collettivamente, è pari al minimo, in ciascuno periodo orario, tra l'energia elettrica prodotta e immessa in rete dagli impianti a fonte rinnovabile e l'energia elettrica prelevata dall'insieme dei clienti finali associati situati nella stessa zona. Ai fini dell'energia condivisa ciò che rileva è solo

la produzione di energia rinnovabile degli impianti che siano nella disponibilità e sotto la direzione e controllo delle Comunità energetiche rinnovabili.

Gli impianti a fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica realizzati dalle Comunità energetiche, specifica il Decreto, devono essere entrati in esercizio dopo l'entrata in vigore del presente, ma si riconosce comunque la possibilità di adesione alle CER per gli impianti di produzione di energia rinnovabile già esistenti, ma per una misura non superiore al 30% della potenza complessiva che fa capo alla Comunità energetica.

Infine, quanto alla regolazione e agli incentivi, si stabilisce che, nel primo caso, nelle ipotesi in cui gli impianti di produzione e i punti di prelievo sono connessi alla porzione di rete di distribuzione sottesa alla stessa cabina primaria, è l'ARERA ad individuare, anche in via forfettaria, il valore delle componenti tariffarie disciplinate in via regolata, nonché di quelle connesse al costo della materia prima energia, che non risultano tecnicamente applicabili all'energia condivisa, poiché l'energia è istantaneamente autoconsumata sulla stessa porzione di rete. Nel secondo caso, cioè quanto agli incentivi, si stabilisce che possono accedere all'incentivo gli impianti a fonti rinnovabili di potenza non superiore a 1 MW che entrano in esercizio in data successiva a quella di entrata in vigore del Decreto Legge 199/2021. È però erogato solo in riferimento alla quota di energia condivisa da impianti e utenze di consumo connesse sotto la stessa cabina primaria. Nel caso in cui, invece, la condivisione è effettuata sfruttando la rete pubblica di distribuzione, è previsto un unico conguaglio, composto dalla restituzione delle componenti di cui all'articolo 32, comma 3, lettera a) del presente decreto, compresa la quota di energia condivisa e l'incentivo suddetto. Ciò permette di realizzare impianti di dimensione maggiore, passando dalle cabine di trasformazione MT/BT a quelle AT/MT, che siano in grado di soddisfare effettivamente le esigenze energetiche di una comunità e non solo di poche famiglie.

L'articolo 14 definisce poi i criteri specifici di coordinamento tra le misure introdotte dal PNRR e gli strumenti di incentivazione settoriale, specificando al comma 1, lettera e) che “in attuazione delle misure Missione 2, Componente 2,

Investimento 1.2 “Promozione rinnovabile per le comunità energetiche e l’autoconsumo” sono definiti criteri e modalità per la concessione di finanziamento a tasso zero fino al 100% dei costi ammissibili, per lo sviluppo delle comunità energetiche, così come definite nell’articolo 31, nei piccoli comuni attraverso la realizzazione di impianti di produzione di FER, anche abbinati a sistemi di accumulo di energia. Con il medesimo decreto sono definite le condizioni di cumulabilità con gli incentivi tariffari di cui all’articolo 8 del presente decreto legislativo”.

Secondo l’articolo 32 i clienti finali che optano per la Comunità energetica mantengono i loro diritti di cliente finale, compreso quello di scegliere il proprio venditore e possono recedere in ogni momento dalla configurazione di autoconsumo. La norma prevede anche che l’ARERA adotti i provvedimenti necessari a garantire l’attuazione delle disposizioni previste. L’articolo 33, invece, contiene norme sul monitoraggio e l’analisi di sistema delle Comunità da parte del GSE e del RSE.

Il Decreto Legge 199/2021 è entrato in vigore il 15 dicembre 2021 ed entro 90 giorni dall’entrata in vigore, è prevista l’emanazione da parte di ARERA delle disposizioni attuative del Titolo IV, Capo I. Entro 180 giorni è prevista l’emanazione dei decreti di aggiornamento dei meccanismi di incentivazione di cui all’articolo 8.

Il nuovo Decreto 199/2021 supera quasi tutte le criticità riscontrate nella fase di applicazione della disciplina transitoria dell’articolo 42-bis del Decreto Milleproroghe e permette anche ai Comuni e ai soggetti interessati ad operare a livello comunale o intercomunale in modo più coeso e amministrativamente efficiente aumentando allo stesso tempo la possibilità di coordinamento tra i vari soggetti del territorio.

Il Decreto Legislativo 210/2021 è stato adottato, invece, per recepire in Italia la Direttiva UE 2019/944, c.d. Direttiva IEM, relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica. In tale direttiva viene presa in considerazione la figura delle Comunità energetiche di cittadini e il Decreto di recepimento specifica, in

primo luogo, che la CEC è un soggetto di diritto, con o senza personalità giuridica, fondato sulla partecipazione aperta e volontaria ed è controllato da membri o soci che siano persone fisiche, autorità locali, incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, del terzo settore e di protezione ambientale, nonché le amministrazioni locali.

Quanto agli obiettivi perseguiti dalle Comunità energetiche di cittadini, fissati nel Decreto Legislativo 210/2021, si stabilisce che la CEC ha lo scopo principale di offrire ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità anziché perseguire profitti finanziari.

Si stabilisce, ancora, che la CEC, relativamente agli ambiti di attività, può partecipare alla generazione, distribuzione, fornitura, consumo, stoccaggio dell'energia, ai servizi di efficienza energetica, o a servizi di ricarica per veicoli elettrici o fornire altri servizi energetici ai suoi membri o soci. L'energia viene, poi, condivisa nell'ambito della porzione della rete di distribuzione sottesa alla stessa zona di mercato, energia che è pari, in ciascun periodo orario, al valore minimo tra quello dell'energia elettrica prodotta e immessa in rete dagli impianti e quello dell'energia elettrica prelevata dall'insieme dei clienti associati.

Infine, disciplina la regolazione delle CEC prevedendo che l'ARERA determina, anche in via forfettaria, il valore delle componenti tariffarie regolate che non devono essere applicate all'energia condivisa nell'ambito della porzione di rete di distribuzione sottesa alla stessa cabina primaria e istantaneamente autoconsumata, in quanto corrispondenti a costi evitati per il sistema.

2.6.1 “Orientamenti in materia di configurazione per l'autoconsumo previste dal d.lgs 199/2021 e dal d.lgs 210/2021”: documento dell'ARERA

L'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), ha pubblicato il 2 agosto 2022 il documento n. 390/2022/R/eel, “Orientamenti in materia di configurazioni per l'autoconsumo previste dal Decreto Legislativo 199/2021 e dal Decreto Legislativo 210/2021”, con il quale si dà il via alle consultazioni per le Comunità energetiche rinnovabili.

Il documento definisce gli orientamenti dell’Autorità in merito all’aggiornamento del Testo Integrato Sistemi Semplici di Produzione e Consumo (TISSPC) per effetto della nuova definizione introdotta per identificare tali sistemi; all’aggiornamento del Testo Integrato Sistema di Distribuzione Chiusi (TISDC) per tenere conto della possibilità di realizzare nuovi Sistemi di Distribuzione Chiusi (SDC); all’innovazione della regolazione attualmente vigente in via transitoria per la valorizzazione dell’autoconsumo realizzato tramite gruppi di utenti in edifici o condomini o nell’ambito delle CER.

Prima di analizzare le consultazioni di ARERA per le Comunità di energia rinnovabile, bisogna fissare gli obiettivi che l’ARERA intende raggiungere, contenuti nel documento “Obiettivo strategico OS2021”. La transizione energetica e l’integrazione dei mercati europei richiedono un adeguamento della regolazione del mercato elettrico, così da poter garantire livelli di flessibilità ed adeguatezza al sistema sufficienti, in concomitanza allo sviluppo degli impianti a fonte rinnovabile a livello decentrato, delle nuove forme di autoconsumo anche in forma collettiva, della capacità di stoccaggio, e anche della partecipazione attiva dei consumatori. In materia di energie rinnovabili e mercato interno dell’energia elettrica, oltre ad una rapida ed efficace normazione da parte dell’Unione europea, così come recepita dai Decreti Legislativi n. 199 e 210 del 2021, l’ARERA intende migliorare l’integrazione tra la disciplina del dispacciamento nazionale e i mercati integrati europei, tenendo presente comunque l’armonizzazione e la condivisione tra gli Stati membri dell’UE delle risorse per alcuni servizi c.d. ancillari. Di conseguenza, nel percorso di transizione energetica sarà necessario favorire lo sviluppo di mercati a termine per garantire i livelli di adeguatezza del sistema a tal fine necessari. Per tale motivo, l’Autorità ritiene necessario monitorare attentamente l’evoluzione del mercato per adeguare, ove opportuno, la disciplina del mercato delle capacità dei sistemi di accumulo necessari per garantire la copertura del carico in un contesto sempre più caratterizzato dall’incidenza di produzione derivante da fonti rinnovabili. È pertanto necessario adeguare la regolazione vigente in materia di connessioni alle reti elettriche degli impianti di produzione, dei regimi commerciali speciali per gli impianti di produzione e degli strumenti incentivanti per quanto

competete all'ARERA. Infine, è necessario l'adeguamento del settlement⁴¹, per accompagnare adeguatamente le modifiche al mercato e un rafforzamento degli strumenti di monitoraggio dei mercati all'ingrosso anche in attuazione di REMIT⁴².

Una volta individuati tali obiettivi, l'ARERA ha potuto dare il via alle consultazioni per le Comunità energetiche rinnovabili, individuando alcune linee di intervento.

La prima linea di intervento è fissata nell'innovazione regolatoria del servizio di dispacciamento ai fini della transizione energetica. Con il progressivo venir meno delle risorse che in passato hanno erogato i servizi ancillari, quali ad esempio gli impianti termoelettrici, occorre fare in modo che tali servizi siano erogati da altre unità di produzione o di consumo anche in forma aggregata, tramite i rispettivi BSP. Serve, poi, valutare l'opportunità di innovare le modalità di approvvigionamento e di remunerazione dei servizi ancillari già esistenti, affinché siano più efficaci nel nuovo contesto. Infine, bisogna introdurre nuovi servizi e le rispettive modalità di remunerazione, che potrebbero diventare necessari in futuro, dato il probabile venir meno degli impianti termoelettrici.

La seconda linea di intervento riguarda il completamento dell'innovazione regolatoria. L'obiettivo di questa attività è quello di garantire la compatibilità della disciplina del dispacciamento nazionale con i mercati integrati europei. È necessario completare le modalità di coordinamento tra i mercati dell'energia e il Mercato per il Servizio di Dispacciamento (MSD), tenendo conto del quadro normativo europeo, con riferimento particolare allo spostamento della "gate closure"⁴³ all'ora che precede quella a cui si riferisce l'oggetto della negoziazione. Infine, occorre completare l'armonizzazione e la condivisione dei servizi necessari a garantire la sicurezza del sistema.

⁴¹ Servizio di dispacciamento dell'energia elettrica.

⁴² Il 28 dicembre 2011 è entrato in vigore per tutti gli Stati membri dell'Unione europea il Regolamento UE n. 1227/2011 sull'integrità e la trasparenza dei mercati energetici all'ingrosso – REMIT. Tale regolamento mira a promuovere una concorrenza aperta e leale sui mercati dell'energia all'ingrosso a beneficio dei consumatori finali.

⁴³ Avvicinamento della chiusura delle sessioni del mercato infragiornaliero dell'energia elettrica al tempo reale.

L'adeguatezza del sistema elettrico dovrà essere garantita adeguando il “capacity market”⁴⁴, oltre che facendo gestire a soggetti terzi i sistemi di accumulo necessari per garantire la copertura del carico, in un contesto sempre più caratterizzato da fonti rinnovabili di vario tipo. In tal modo si andrà anche verso una revisione del ruolo dei distributori di energia elettrica, sia in termini di facilitatori neutrali nell'approvvigionamento di servizi ancillari globali, sia in termini di acquirenti di servizi ancillari locali. L'obiettivo è quello di garantire un miglior esercizio della propria rete, nel nuovo contesto di produzione e consumo, per tale motivo è necessario revisionare la disciplina di separazione funzionale delle attività, al fine di rafforzare l'indipendenza del distributore, del gruppo verticalmente integrato di appartenenza. Infine, si dovrà provvedere anche ad un adeguamento del settlement per tenere conto delle innovazioni e garantire un funzionamento efficiente del mercato e la corretta trasmissione dei segnali di prezzo. In particolare, le innovazioni saranno necessarie sia per tenere conto della progressiva disponibilità dei dati di misura trattati su base oraria, sia per il progressivo venir meno dell'Acquirente Unico, in qualità di utente del dispacciamento per la maggior tutela.

2.7 Le regole tecniche del GSE (Gestore dei Servizi Energetici)

Il quadro normativo transitorio di riferimento per le Comunità di energia rinnovabile, come detto, è stato completato, all'interno dell'ordinamento nazionale, con la Deliberazione 318/2020/R/eel dell'ARERA, recante le modalità e la regolazione economica relative all'energia oggetto di condivisione, e con il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) del 16 settembre 2020, che individua la tariffa incentivante per la remunerazione degli impianti a fonti rinnovabili, inseriti nelle configurazioni di autoconsumo collettivo e di Comunità energetica rinnovabile.

Infine, il Gestore dei Servizi Energetici (GSE) ha pubblicato, a dicembre 2020, una prima versione delle Regole Tecniche che disciplinano l'accesso al servizio di

⁴⁴ Capacity market, o mercato della capacità, ha lo scopo di rendere il mercato dell'energia più efficiente, garantendo la sicurezza del sistema in caso di picchi di domanda. Il meccanismo prevede una remunerazione per gli impianti che si impegnano a garantire disponibilità per la produzione di energia.

valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa nell'ambito di Comunità e gruppi di autoconsumatori di energia da fonte rinnovabile, descrivendo nello specifico i requisiti, le modalità di richiesta per l'accesso al servizio, lo schema di contratto standard, i criteri di calcolo e le tempistiche di erogazione dei contributi.

Nello specifico, il GSE, ai sensi dell'articolo 11 dell'Allegato A della Deliberazione ARERA 318/2020/R/eel, previa verifica dell'Autorità stessa, ha pubblicato le "Regole Tecniche per il servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa" ed è tenuta, inoltre, ai sensi dell'articolo 4, comma 11, del suddetto Allegato A, a fornire specifici servizi di assistenza territoriale alle autorità locali e alla Pubblica Amministrazione, in base alla tipologia di amministrazione. Tali servizi possono prevedere la realizzazione di portali informativi e servizi on line dedicati, con messa a disposizione di guide informative. Nell'ambito dell'attività di monitoraggio prevista dall'articolo 6 del DM 16 settembre 2020, il GSE individua altresì proposte per una maggiore efficacia o efficienza delle misure introdotte.

“Degna di autonomo rilievo è poi la previsione contenuta in seno alle predette Regole Tecniche avente ad oggetto le quote di energia elettrica non autoconsumate dai partecipanti alla configurazione bensì reimmesse in rete (poiché, in ipotesi, eccedenti il fabbisogno energetico giornaliero del gruppo di riferimento). In relazione a queste è stato chiarito che in alternativa al regime del Ritiro dedicato da parte del GSE “è possibile scegliere liberamente con quali modalità valorizzare l'energia elettrica immessa in rete”, aprendo così verso apprezzabili prospettive di business, non parendo illogico ritenere che quantomeno nell'ambito delle comunità energetiche – vista l'astratta capacità di usufruire di un maggior quantitativo di kW complessivi da installare – tali quote non autoconsumate potrebbero assumere flussi tali da generare profitti per niente irrisori per la comunità. In ipotesi, le eccedenze potrebbero costituire oggetto di appositi contratti di PPA (Purchase Power Agreement) con soggetti terzi (privati o PP.AA.) o con delle ESCo, potenzialmente interessate a fornire alla comunità benefici energetici in cambio della cessione di

tali quote, o costituire altrimenti il corrispettivo per la fornitura, l'installazione e la manutenzione degli impianti alla comunità o al condominio”⁴⁵.

Più in generale, le Regole Tecniche contengono un riassunto della normativa vigente relativa ai contributi spettanti alle configurazioni, la cumulabilità e compatibilità con altri meccanismi di agevolazione, i requisiti specifici delle tecnologie adottabili e dei soggetti partecipanti. Le Regole Tecniche indicano la procedura che il referente deve seguire per garantire alla Comunità energetica o alla configurazione di autoconsumo collettivo l'accesso all'incentivo, precisando che la richiesta deve avvenire attraverso apposito portale e indicando tutta la documentazione che il referente deve presentare al momento della richiesta. Nel dettaglio, il referente dovrà rispondere ad alcune domande preliminari dirette a verificare la sussistenza dei requisiti base richiesti per l'accesso al servizio ed indicare la data di creazione dell'associazione. Il referente dovrà, poi, inviare alcuni documenti, tra cui l'atto costitutivo e lo statuto della Comunità energetica rinnovabile, in cui vengono evidenziati i passaggi in cui si riscontrano i requisiti previsti dal D.L. n. 162/2019, quale la prevalente fornitura di benefici economici, ambientali e sociali agli azionisti e membri della Comunità e alle aree in cui opera; la precisa determinazione dei soggetti partecipanti (persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali, amministrazioni comunali) purché la partecipazione alla CER non costituisca l'attività commerciale prevalente; la previsione di una partecipazione aperta e volontaria, effettivamente controllata dai suoi membri; il mantenimento dei diritti propri dei clienti finali.

Vengono, altresì, descritti dal GSE i criteri di calcolo dei contributi economici riconosciuti, tenendo conto di quanto stabilito dall'ARERA nella Delibera 318/2020/R/eel. Il Gestore, compatibilmente alle misure trasmesse dai gestori di rete, calcola il contributo spettante per l'energia elettrica, comprensivo della tariffa premio e del corrispettivo unitario previsto dalla Delibera dell'ARERA, ed il valore dell'energia ritirata per l'energia elettrica immessa in rete. Durante la fase di pubblicazione dei contributi, il GSE metterà a disposizione del Referente le

⁴⁵ E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* . ISSN1974 – 9562 – Anno XXI, Fascicolo 1/2021, p. 8-9

grandezze energetiche relative ad ogni punto di connessione, così da poter garantire trasparenza delle informazioni.

Dunque, dopo la pubblicazione nel 2020 delle prime Regole Tecniche, il GSE, a distanza di due anni, ad aprile del 2022 pubblica l'aggiornamento delle Regole Tecniche, in cui vengono recepite le modifiche del quadro normativo e regolatorio di riferimento seguite nella prima pubblicazione e gli esiti della consultazione pubblica condotta nel 2021 dal GSE. Nello specifico, le novità principali riguardo, in primis, il periodo di applicazione dell'attuale meccanismo transitorio, che viene esteso fino alla data di adozione da parte del MiTE e dell'ARERA, dei provvedimenti attuativi previsti dagli articoli 8 e 32 del Decreto Legislativo 199/2021. La seconda novità riguarda la possibilità, introdotta con la deliberazione ARERA 581/2020, di creare nuove unità di produzione nel caso di sezioni di impianto autonome, indipendenti e misurabili. Inoltre, si prevede il recepimento delle specificazioni riportate nel Decreto Legislativo 199/2021 circa la possibilità di partecipare alle Comunità energetiche per tutti i consumatori, gli azionisti o i membri che possono esercitare poteri di controllo e i soggetti inclusi nelle autorità locali. Il GSE apporta poi alcune precisazioni circa la ricomprensione nei condomini dei c.d. "supercondomini" industriali e commerciali, i contenuti minimi delle Statuto e dell'atto costitutivo delle CER e i soggetti che, seppure non facenti parte delle configurazioni, assumono rilevanza per le Comunità stesse. Infine, all'interno delle Regole Tecniche aggiornate si contempla la revisione delle modalità e delle tempistiche di calcolo dei contributi economici, con specifico riferimento al caso di mancata trasmissione al GSE di alcune misure, da parte del Gestore di rete.

Il documento "Modalità di profilazione dei dati" definisce, invece, i profili e le regole con cui il GSE ricostruisce le curve orarie di misura dell'energia elettrica nei casi in cui il Gestore di rete non sia tecnicamente in grado di raccogliere i dati orari.

Tali documenti sono stati successivamente approvati dall'ARERA con la Determina 3/2022.

2.8 Il regime fiscale

La definizione di Comunità energetica rinnovabile e di autoconsumo collettivo, come ribadito più volte, è stata introdotta con la Direttiva UE 2018/2001, attuata in Italia con il Decreto Legislativo 199/2021. Il fine di tale Direttiva è quello di promuovere forme di energia derivanti da fonti rinnovabili, principale obiettivo di politica energetica dell'Unione Europea. Infatti, favorire il maggior ricorso all'energia prodotta da fonti di energia rinnovabile costituisce una parte importante del complesso di misure necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e per rispettare gli impegni che l'Unione Europea ha assunto con l'Accordo di Parigi del 2015 sui cambiamenti climatici.

La principale novità della disciplina è che abilita tutti i consumatori finali, comprese le famiglie, a diventare “venditori” di energia rinnovabile per la parte di energia prodotta ma non autoconsumata, trasformandoli da soggetti passivi a consumatori attivi. Prima, l'utente poteva al più produrre per sé l'energia e consumarla in proprio, ma era obbligato a cedere l'eventuale surplus alla rete. Con la pubblicazione delle Regole Tecniche del GSE nel 2020, è divenuta operativa in via sperimentale la disciplina delle Comunità energetiche, introdotte dalla Direttiva RED II.

Al fine di una corretta comprensione circa il funzionamento delle Comunità di energia rinnovabile, è altresì importante inquadrare quali sono i riflessi tributari legati allo sviluppo delle CER. Bisogna, però, precisare che sia il Decreto Milleproroghe, sia la Direttiva UE 2018/2001 non disciplinano esplicitamente la forma giuridica che devono assumere tali configurazioni, bensì, prevedendo semplicemente le condizioni alle quali sono subordinate, l'analisi dei profili fiscali non potrà prescindere dalla varietà di situazioni soggettive dei soggetti referenti e percettori. Lo stesso Decreto Legislativo 199/2021, all'articolo 31, non sembra prendere posizione circa la natura giuridica che le CER devono assumere, prevedendo solamente che si tratta di un “soggetto giuridico autonomo”; tuttavia, alcune caratteristiche proprie delle Comunità delineate dal legislatore fanno propendere la scelta essenzialmente verso due tipologie, ossia l'associazione e la cooperativa, entrambe ritenute più idonee a realizzare l'obiettivo di fornire benefici

economici, ambientali e sociali per i membri e le aree locali, previste appunto per le Comunità di energia rinnovabile.

“La struttura associativa è senza dubbio più semplice e snella, specie nella forma dell’associazione non riconosciuta. Le società cooperative, da parte loro, si prestano senz’altro anche alla gestione delle CER più grandi e complesse e le loro caratteristiche sembrano perfettamente rispondere a quelle fissate dal legislatore per quanto concerne il principio della porta aperta (ingresso e recesso libero dei soci) e l’assenza di lucro soggettivo. L’esperienza sembra indicare – per lo meno in questi primi stadi di attuazione sperimentale – che mentre la struttura associativa è indicata a piccole realtà di aggregazione, la struttura cooperativa è più indicata quando si tratti di operare più ad ampio raggio, specialmente sotto forma di “cooperativa di comunità” (che come è noto è una definizione empirica e non giuridica), per il raggiungimento di obiettivi articolati: si tenga presente, al riguardo, che la CER può perseguire anche finalità ulteriori rispetto a quella di autoproduzione di energia, come la promozione dell’efficienza energetica, la building automation, l’installazione e la gestione di colonnine di ricarica elettrica. Se è così, ragionare sulla maggiore o minore efficienza fiscale della CER cooperativa rispetto alla CER associativa può sembrare di secondario interesse, essendo i moventi degli organizzatori e dei partecipanti di più ampia portata. Tuttavia, come si vedrà, questo ragionamento porta ad evidenziare che anche sotto il profilo fiscale il quadro normativo delle CER sembra tutt’altro che completo. La più evidente differenza, rilevante anche ai fini fiscali, tra una associazione e una cooperativa risiede nella natura commerciale della seconda, quale società di capitali, natura che è solo eventuale e comunque secondaria nella prima. Il che si traduce nel fatto che una associazione è qualificata come ente non commerciale ai fini dell’IRES e dell’IVA, mentre una cooperativa è comunque un soggetto passivo delle due imposte in quanto esercente attività commerciale”⁴⁶.

⁴⁶ L. Salvini, *Profili fiscali delle Comunità Energetiche Rinnovabili*, Fiscalità dell’energia, www.fiscalitadellenergia.it, p. 1-2, 19 aprile 2023.

2.8.1 Gli incentivi

Alla luce dell'exkursus introduttivo, partendo dalla Direttiva RED II, riguardo ai sistemi di incentivazione di cui le Comunità di energia rinnovabile hanno diritto di godere, dopo aver previsto che gli impianti potenza pari o inferiore a 1 MW facenti parte delle CER possono accedere a forme di incentivo diretto, domanda l'aggiornamento dei meccanismi di incentivazione ad un regolamento ministeriale, dettando però dei criteri a cui tale regolamento dovrà attenersi. “Innanzitutto, possono accedere all'incentivo gli impianti a fonti rinnovabili che hanno singolarmente una potenza non superiore a 1 MW e che entrano in esercizio in data successiva a quella di entrata in vigore del decreto. L'incentivo, che viene erogato in via diretta (ossia senza necessità di partecipazione ad aste o iscrizione in registri) fino al raggiungimento di contingenti di potenza stabiliti su base quinquennale, fa unicamente riferimento alla quota di energia condivisa da impianti e utenze di consumo all'interno della stessa configurazione, ossia connesse sotto la stessa cabina primaria. Nelle more dell'adozione del predetto decreto ministeriale, l'art. 8, comma 2, del Decreto RED II prevede che continui a trovare applicazione il decreto adottato in attuazione dell'art. 42-bis, cit., ossia il d.m. 16 settembre 2020”⁴⁷.

Al fine di incentivare la diffusione delle Comunità energetiche, il decreto MiSE del settembre 2020 ha riconosciuto a tali configurazioni, compreso anche l'autoconsumo collettivo, un contributo per l'energia prodotta ed autoconsumata ed immagazzinata dai nuovi impianti rinnovabili intorno ai quali andranno a costituirsi e che sarà utilizzata dagli utenti che ne faranno parte. Nel dettaglio, i contributi economici spettanti alle configurazioni ammesse sono riconosciuti per ciascun impianto di produzione la cui energia elettrica rilevi per la configurazione, per la durata di venti anni a partire dalla data di decorrenza commerciale dell'impianto di produzione, o dalla prima data per cui l'energia di tali impianti rileva ai fini della determinazione dell'energia elettrica condivisa. Precisamente, “per ciascun kWh di energia elettrica condivisa, viene riconosciuto dal GSE, per un periodo di 20 anni:

⁴⁷ G. La Rosa, *Le Comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull' "affidabilità" del sistema di incentivazione di cui al Decreto RED II*, in Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it – ISSN 1974 – 9562, Anno XXII, Fascicolo n. 1/2022, p. 4.

un corrispettivo unitario, individuato come somma della tariffa di trasmissione per le utenze in bassa tensione e del valore più elevato della componente variabile della tariffa di distribuzione per le utenze altri usi in bassa tensione [...]; una tariffa premio (pari a 100 €/MWh per i gruppi di autoconsumatori e 110 €/MWh per le comunità di energia). Al termine del periodo dei 20 anni, il contratto può essere oggetto di proroga su base annuale tacitamente rinnovabile in relazione alle sole parti afferenti al corrispettivo unitario”⁴⁸.

Dunque, per i clienti che sceglieranno di partecipare alle due nuove configurazioni, quella dell’autoconsumo collettivo e delle Comunità di energia rinnovabile, il GSE erogherà una tariffa incentivante in forma di tariffa premio e un ristoro delle componenti tariffarie e di quelle connesse al costo dell’energia che non risultano tecnicamente applicabili all’energia condivisa in quanto energia istantaneamente autoconsumata, con possibilità di cessione al mercato dell’energia non autoconsumata o immagazzinata.

In relazione alla tariffa premio, pari a 100 €/MWh per i gruppi di autoconsumatori e 110 €/MWh per le Comunità energetiche, “l’incentivo per l’energia autoconsumata è riconosciuto in misura diversa per le due fattispecie, ovvero sia volto a premiare maggiormente le quote di energia autoconsumate all’interno di una comunità energetica piuttosto che in una configurazione di autoconsumo collettivo. La ragione di tale diverso trattamento è stata individuata nella “maggiore ampiezza e dell’utilità sociale che caratterizzano tali configurazioni”, e cioè a dire nell’obiettivo di stimolare maggiormente la nascita di comunità energetiche, anche in termini di successiva “evoluzione” di una o più realtà stesse di autoconsumo collettivo sottese alla medesima cabina MT/BT, poiché astrattamente idonee a convogliare all’interno della medesima struttura un ventaglio alquanto variegato di

⁴⁸GSE, *Gruppi di autoconsumatori e comunità di energia rinnovabile*, [Online]. <https://www.gse.it/servizi-per-te/autoconsumo/gruppi-di-autoconsumatori-e-comunita-di-energia-rinnovabile/contributi-spettanti>

utenze, più adatte pertanto a realizzare l'obiettivo di autoconsumare quanta più energia rinnovabile possibile"⁴⁹.

L'incentivo verrà erogato, secondo quanto previsto dal GSE, direttamente al referente della configurazione che nelle CER è la comunità stessa, il quale sarà anche il soggetto destinatario delle previsioni di natura fiscale, compresa quella relativa alla fatturazione delle somme percepite.

Il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica ha recentemente inviato alla Commissione europea la proposta di decreto con gli incentivi per le Comunità energetiche e per la diffusione delle forme di autoconsumo di energia da fonti rinnovabili. Si tratta, precisamente, di un decreto incentrato su due misure: da un lato una tariffa incentivante sull'energia prodotta e autoconsumata con tariffe distinte per fasce di potenza e dall'altro un contributo a fondo perduto finanziato con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La prima proposta contenuta nel decreto è un incentivo in tariffa incentivante sull'energia prodotta e autoconsumata. Chi deciderà di associarsi in una configurazione di autoconsumo potrà ottenere una tariffa incentivante sulla quota di energia condivisa da impianti a fonti rinnovabili con un risparmio sui costi dell'energia. La potenza finanziabile è pari ad un totale di 5 GW, con un limite temporale fissato al 2027 per la richiesta dell'incentivo che avrà poi una durata di venti anni. Tale incentivo è rivolto a tutto il territorio nazionale, dai piccoli comuni alle città metropolitane.

Riguarderà, invece, le sole Comunità energetiche realizzate in Comuni con meno di cinquemila abitanti, la misura che permette l'erogazione di contributi a fondo perduto fino al 40% dell'investimento. L'intervento potrà riguardare sia la realizzazione di nuovi impianti che il potenziamento di quelli già esistenti. In questo caso, la misura è finanziata con 2,2 miliardi di euro del PNRR fino al 30 giugno 2026, con l'obiettivo di realizzare una potenza complessiva di almeno 2 GW e una

⁴⁹ E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* – ISSN 1974 – 9562 – Anno XXI, Fascicolo 1/2021, p. 23.

produzione di circa 2500 GWh ogni anno. Chi otterrà tale contributo a fondo perduto potrà chiedere di cumularlo con l'incentivo in tariffa.

Tale proposta di decreto dovrà, però, attendere il via libera della Commissione europea per poter entrare in vigore.

“Il profilo degli incentivi pubblici alle comunità energetiche costituisce un punto cardine (e, si passi il termine, presupposto) dell'intero istituto e di un suo corretto funzionamento. Ciò in quanto la sovvenzione statale va ad innervare di concretezza l'operatività stessa delle comunità energetiche in Italia, con la previsione di un regime di supporto, a matrice chiaramente economico-pubblicistica, a favore di quei soggetti che, vuoi pubblici o privati, si siano resi promotori dell'iniziativa, attraverso l'erogazione di incentivi (a diretto vantaggio della comunità energetica, concepita come soggetto autonomo o del gruppo di autoconsumatori, individualmente intesi). La previsione di un regime di sovvenzione anche per le comunità energetiche si va, dunque, ad innestare nella complessiva tendenza (e, si può dire, esigenza) moderna di erogare contributi a beneficio di chi produce energia pulita e rinnovabile, costituendo, sulla base di un antico orientamento, un meccanismo di rilevanza finanche costituzionale”⁵⁰.

In conclusione, “la previsione di un regime di sostegno, consistente nell'erogazione di incentivi tariffari, rappresenta certamente un valido strumento per contribuire allo sviluppo delle CER e, anche per il loro tramite, al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione. La validità concreta di un tale sistema, tuttavia, non può essere apprezzata attraverso un'analisi atomistica della consistenza economica della tariffa ovvero delle modalità di erogazione, ma mediante una più ampia prospettiva volta a verificarne il grado di affidabilità. Soltanto se il sostegno economico è inteso come affidabile, ossia in grado di garantire un supporto stabile e omogeneo per ripagare le spese di investimento, allora può effettivamente acquisire un ruolo centrale per indurre gli investimenti volti allo sviluppo delle CER. Diversamente, a prescindere dall'entità e dalla misura dell'incentivo, laddove

⁵⁰ A. R. Rizza, *Requisiti e contributi per le comunità energetiche rinnovabili. L'accesso agli incentivi del Gestore dei Servizi Energetici*, in *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, a cura di E. Di Salvatore, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, pp.95, 96.

lo stesso fosse dalla collettività inteso come instabile, perché soggetto a possibili modifiche normative deteriori ovvero all'esercizio di poteri decadenziali sine die, un siffatto sistema dovrebbe definirsi strutturalmente incapace di perseguire i risultati sottesi⁵¹. Svolgendo un'indagine sui diversi livelli di affidabilità del sistema incentivante si può concludere che, “mentre il contesto normativo, europeo e nazionale, nel quale il nuovo regime è collocato sembra rendere non giustificabile, e quindi non ragionevole o logico, un mutamento normativo in senso peggiore in corso di erogazione dell'incentivazione, a diversa conclusione sembra doversi giungere con riferimento alla stabilità amministrativa, ossia all'estensione temporale del potere caducatorio attribuito al GSE. Infatti, ai fini dell'accesso agli incentivi, l'istante è tenuto a dichiarare – mediante dichiarazione sostitutiva ex dpr 445/00 – la sussistenza dei requisiti per l'accesso ai benefici. Gravano, dunque, sull'istante le conseguenze di una dichiarazione non veritiera, anche perché fondata su riferimenti opinabili o non di immediata comprensione. E ciò perché una tale ipotesi, allo stato delle interpretazioni giurisprudenziali dell'art. 21-nonies, comma 2-bis, l. n. 241/90 e dell'art. 75 d.p.r. 445/2000, determinerebbe la possibilità per il GSE di controllare la veridicità delle dichiarazioni sine die e, in caso di difformità, di comminare la decadenza dei benefici, richiedendo la restituzione di quanto già erogato⁵². Per evitare tali conseguenze, sarebbe necessario prevedere che la verifica nella fase precedente all'attribuzione dell'incentivo non sia limitata ad un esclusivo controllo formale, ma si estenda anche ad un controllo sostanziale sulla reale sussistenza dei requisiti di ammissibilità. “E ciò potrebbe essere perseguito laddove fosse prevista un'apposita attività di comprova dei requisiti (auto-dichiarati), mediante la richiesta di documentazione a sostegno, alla stregua di quanto avviene per le procedure a evidenza pubblica. La fisiologica frizione con le ragioni di efficienza e celerità della procedura potrebbe essere attenuata prevedendo una diversa condivisione di responsabilità tra la parte pubblica e l'istante privato,

⁵¹ G. La Rosa, *Le Comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull' "affidabilità" del sistema di incentivazione di cui al Decreto RED II*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* – ISSN 1974 – 9562, Anno XXII, Fascicolo n. 1/2022, p. 16.

⁵² G. La Rosa, *Le Comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull' "affidabilità" del sistema di incentivazione di cui al Decreto RED II*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it* – ISSN 1974 – 9562, Anno XXII, Fascicolo n. 1/2022, p. 16-17.

nel senso di limitare le conseguenze deteriori della decadenza/annullamento dal beneficio unicamente laddove la falsità della dichiarazione fosse accertata giudizialmente”⁵³.

2.8.2 Profili tributari

Per poter inquadrare il corretto trattamento fiscale delle entrate riscosse dai gruppi di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente e dalle Comunità energetiche, bisogna fare riferimento agli unici due documenti esistenti dell’Agenzia delle Entrate attinenti alla disciplina transitoria di cui all’articolo 42-bis del D.L. n. 162/2019, e nello specifico alla Risposta n. 37 del 20 gennaio 2022.

Tale Risposta, in primo luogo, classifica le entrate riscosse dalle configurazioni in tre distinti gruppi. La Tariffa premio incentivante, attualmente in corso di ri-quantificazione da parte del MASE. Il Ristoro di componenti tariffarie, costituenti il contributo per il risparmio generato sui costi generali di rete sull’energia elettrica condivisa, derivante dalla mancata trasmissione di energia da fonti distanti dal sito di consumo; il contributo forfettario sull’autoconsumo mensile, derivante dalla mancata distribuzione di energia; il contributo forfettario per le perdite di rete evitate sull’energia elettrica condivisa, derivante dalla mancata dispersione di energia derivante da trasporto su lunghe distanze. Il Corrispettivo derivante dall’energia prodotta, non autoconsumata e immessa in rete mediante la vendita libera oppure mediante la vendita al GSE usufruendo del cosiddetto Ritiro Dedicato.

Partendo dall’analisi della disciplina relativa all’IVA (Imposta sul Valore Aggiunto), è necessario trattare distintamente le tre casistiche.

La Tariffa premio incentivante viene esclusa dal campo di applicazione dell’IVA, configurando un contributo a fondo perduto, slegato dalla cessione dell’energia prodotta, che trae la sua origine da un decreto ministeriale e non in un accordo contrattuale. Infatti, in diversi documenti di prassi dell’Agenzia delle Entrate, è

⁵³ G. La Rosa, *Le Comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull’ “affidabilità” del sistema di incentivazione di cui al Decreto RED II*, in Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it – ISSN 1974 – 9562, Anno XXII, Fascicolo n. 1/2022, p. 17.

stato chiarito che un contributo assume rilevanza ai fini IVA solo se erogato a fronte di un rapporto obbligatorio a prestazioni corrispettive e tra le parti vi è un rapporto giuridico fondato su un contratto, nel quale il contributo ricevuto dal beneficiario costituisce il compenso per il servizio offerto o per il bene ceduto. Ciò fa sì che, indipendentemente dalle caratteristiche soggettive del soggetto percettore, la Tariffa premio sia solo un mero flusso finanziario, non soggetto agli obblighi IVA.

Anche il Ristoro di componenti tariffarie è escluso dall'applicazione dell'Imposta sul Valore Aggiunto, poiché l'Agenzia delle Entrate ne ha ravvisato la natura di contributo a fondo perduto, trovando la sua fonte nel Decreto Legge 162/2019, ed essendo percepito dal referente della Comunità energetica in assenza di alcuna controprestazione resa al soggetto erogatore. Come nel caso della Tariffa premio incentivante, l'importo erogato costituisce un contributo aggiuntivo e non un prezzo o un corrispettivo per la fornitura di energia.

Considerazioni diverse devono invece svolgersi per il Corrispettivo. Infatti, sia che derivi dal cosiddetto Ritiro dedicato o meno, è connesso alla cessione dell'energia prodotta in eccesso rispetto a quella autoconsumata. Pertanto, in linea generale è da considerarsi rilevante ai fini IVA, ma a tal fine occorre verificare la sussistenza del requisito soggettivo in capo al soggetto referente della rete. Sotto la vigenza del D.L. 162/2019, il cosiddetto Decreto Rilancio (D.L. 34/2020), ha previsto esplicitamente all'articolo 119 comma 16-bis, che l'esercizio di impianti fino a 200 kW da parte di Comunità di energia rinnovabile costituite in forma di enti non commerciali o da parte di condomini che aderiscono a tale configurazione non costituisce svolgimento di attività commerciale abituale; in altre parole, rispettando tali condizioni, detti soggetti non acquisiscono la soggettività passiva ai fini IVA. Dunque, qualora il soggetto referente sia uno degli autoconsumatori scelti dal gruppo stesso, ovvero l'amministratore del condominio, ovvero direttamente la Comunità energetica con impianti fino a 200 kW, allora il corrispettivo è escluso dall'applicazione dell'IVA per carenza del presupposto soggettivo. Al contrario, qualora il soggetto referente sia direttamente la CER con impianti superiori a 200 kW, o un produttore terzo che svolge attività di impresa, arte o professione, allora l'energia venduta si ritiene ceduta nell'ambito di un'attività commerciale e, perciò,

le somme erogate a titolo di corrispettivo per la vendita di energia rinnovabile sono assoggettate al campo di applicazione dell'IVA.

Il secondo punto da analizzare attiene le imposte dirette. Per svolgere tale riflessione, assume rilevanza innanzitutto la forma giuridica assunta dalle configurazioni e la qualificazione del soggetto precettore/referente. Dubbi non sussistono sul fatto che la Tariffa premio, il Ristoro e il Corrispettivo siano rilevanti ai fini reddituali per i soggetti che generano reddito di impresa; mentre, al contrario, se i flussi sono ricevuti da enti non commerciali o condomini o persone fisiche non svolgenti attività di impresa, il trattamento tributario sarà diverso.

Qualora il soggetto referente sia uno degli autoconsumatori scelto dal medesimo gruppo non svolgente attività di impresa, arte o professione; l'amministratore di condominio; o direttamente la Comunità energetica costituita come ente non commerciale con impianti fino a 200 kW, la tariffa premio incentivante non assume rilevanza reddituale, come anche la tariffa ristoro. Invece, il corrispettivo per la vendita dell'energia assume rilevanza reddituale, configurandosi come provento di un'attività commerciale non abituale. In particolare, per le CER costituite come ente non commerciale, che siano direttamente esse stesse i referenti, il corrispettivo percepito concorre a formare la base imponibile ai fini IRES (Imposta sul reddito delle società).

Nel caso in cui, invece, il soggetto referente sia uno degli autoconsumatori scelto dal gruppo, esercente attività di impresa, arte o professione; ovvero direttamente la CER costituita come ente commerciale con impianti superiori a 200 kW; ovvero un altro soggetto esercente attività di impresa, arte o professione nominato dalla Comunità, sia la tariffa premio incentivante, sia il ristoro, sia il corrispettivo concorrono a formare la base imponibile del reddito di impresa.

Infine, l'ultimo profilo relativo al regime fiscale delle Comunità di energia rinnovabile che occorre analizzare è quello inerente alle accise. In linea generale, l'energia elettrica è sottoposta ad accisa nel momento della fornitura ai consumatori finali, ovvero al momento del consumo per quanto attiene l'energia elettrica prodotta per uso proprio. Dunque, in assenza di espresse esclusioni o esenzioni,

l'autoconsumo di energia elettrica è considerato il momento in cui sorge l'assoggettamento ad accisa. La Direttiva UE 2018/2001 non menziona, però, espressamente le accise ma fornisce delle indicazioni utili, soprattutto se si considera che tra gli obiettivi delle CER vi è quello del contrasto alla povertà energetica mediante la riduzione di consumi e tariffe di fornitura. Inoltre, si prevede che gli Stati membri dovrebbero garantire un quadro normativo tale da consentire agli autoconsumatori di energia rinnovabile di produrre, utilizzare, immagazzinare e vendere l'energia elettrica senza incorrere in oneri sproporzionati. Ciò premesso, gli Stati membri non dovrebbero applicare oneri sull'energia elettrica prodotta e consumata nei siti degli autoconsumatori di energia rinnovabile.

Alla luce di quanto previsto dalla legislazione europea che stabilisce, in relazione all'energia elettrica prodotta da impianti rinnovabili, la possibilità per gli Stati membri di applicare esenzioni o riduzioni totali o parziali del livello di tassazione dell'elettricità proveniente da qualsiasi tipo di fonte rinnovabile, la disciplina nazionale ha introdotto alcune disposizioni fiscali favorevoli per l'energia elettrica prodotta con impianti a fonti rinnovabili. Nello specifico, non è sottoposta ad accisa l'energia elettrica prodotta con impianti rinnovabili con potenza non superiore a 20 kW e, ancora, è esente l'energia elettrica prodotta con impianti con potenza superiore a 20 kW, consumata dalle imprese di autoproduzione in locali e luoghi diversi dalle abitazioni. Non rientrano, invece, nell'esenzione le cessioni di energia a terzi consumatori finali, legati al produttore sulla base di liberi rapporti associativi o per l'appartenenza al medesimo gruppo societario. In altre parole, l'agevolazione può essere riconosciuta solo a quel soggetto che, oltre ad essere autoproduttore, è anche autoconsumatore di energia, ma in tal modo si finiva per escludere dall'esenzione i consorzi tra imprese che, utilizzando fonti rinnovabili, producono energia elettrica da destinare al consumo dei consorziati, per la diversità soggettiva tra produttore e consumatore. Il legislatore intervenne nel 2015 prevedendo che l'esenzione da accisa poteva applicarsi anche all'energia consumata dai soci delle società cooperative di produzione e distribuzione dell'energia in locali e in luoghi diversi dalle abitazioni.

In relazione alla disciplina delle ritenute, invece, la Risposta n. 37 del 2022 dell'Agenzia delle Entrate spiega, in merito alla tariffa incentivante, che il GSE erogante è tenuto ad effettuare la ritenuta prescritta nel D.P.R. 600/1973, pari al 4% dell'ammontare corrisposto, solamente nel caso in cui il referente sia uno degli autoconsumatori scelto dal medesimo gruppo esercente attività di impresa, arte o professione; ovvero sia direttamente la Comunità costituita come ente commerciale con impianti superiori a 200 kW; ovvero un altro soggetto svolgente attività di impresa, arte o professione nominato dalla CER. Al contrario, il GSE non è tenuto ad effettuare la ritenuta prescritta dal D.P.R. 600/1973, nell'ipotesi in cui venga erogata la tariffa incentivante ad un soggetto referente che sia uno degli autoconsumatori scelto dal gruppo non svolgente attività di impresa, arte o professione; l'amministratore di condominio; ovvero la Comunità stessa costituita come ente non commerciale con impianti fino a 200 kW. Tutto ciò è stato previsto perché detti proventi non possono essere considerati contributi corrisposti ad imprese, non qualificandosi in capo al percettore come redditi di impresa.

3 CAPITOLO TERZO – Gli aspetti organizzativi e funzionali delle Comunità Energetiche Rinnovabili

3.1 La natura giuridica

Le Comunità energetiche rinnovabili rappresentano per i cittadini e per gli enti del territorio in cui sono ubicate la possibilità di partecipare direttamente al mercato dell'energia elettrica, non solo come “consumer” ma come “prosumer” attraverso la promozione dell'autoconsumo. Proprio le Comunità consentono ai cittadini di divenire produttori e proprietari degli impianti di fonti rinnovabili, in grado di generare valore economico, ambientale e sociale per il territorio ed è per tale ragione che rappresentano una grande innovazione per la decentralizzazione del mercato energetico e soprattutto per la transizione energetica.

L'importanza di tali configurazioni per il contrasto alla crisi climatica, ma soprattutto per lo sviluppo del territorio grazie alla vasta rete di interazioni che creano tra cittadini ed enti che possono assumere la veste di soggetti attivi, porta alla necessaria riflessione sulla natura che esse devono assumere all'interno dell'ordinamento giuridico. Questo perché la normativa di riferimento delle Comunità di energia rinnovabile, quali la Direttiva UE 2018/2001, l'articolo 42-bis del Decreto Milleproroghe, la Delibera ARERA n. 318/2020/R/EEL e gli articoli 31 e 32 del D.Lgs. n. 199/2021, non impongono una determinata forma giuridica, limitandosi a prevedere che si tratti di un “soggetto giuridico”. In ogni caso tali normative sono tutte coerenti nel prescrivere obiettivi e caratteristiche essenziali che indirizzano la scelta e circoscrivono il campo di applicazione.

L'articolo 2 n. 16 della Direttiva RED II prevede che la CER è un “soggetto giuridico” basato sulla partecipazione aperta e volontaria, autonomo ed effettivamente controllato dagli azionisti o dai membri che si trovano nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia rinnovabile di cui sono proprietari. Prevede, poi, che gli azionisti o membri siano persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali. La partecipazione alla CER non può costituire l'attività commerciale e

industriale prevalente e, infatti, l'obiettivo principale è quello di fornire benefici ambientali, economici e sociali a livello di comunità ai membri che ne fanno parte e alle aree locali in cui opera la comunità stessa, piuttosto che profitti finanziari. La partecipazione è aperta a tutti i consumatori ubicati nel perimetro di riferimento dell'impianto, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili. I clienti finali associati, regolano i loro rapporti attraverso un contratto di diritto privato che individua un soggetto delegato a cui demandare la gestione e il riparto dell'energia, mantenendo in ogni caso i loro diritti di clienti finali, tra cui quello di scegliere il proprio venditore, e possono recedere in qualsiasi momento.

La Delibera ARERA n. 318/2020/R/EEL stabilisce che ai fini dell'accesso alla valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa, la Comunità energetica deve essere un soggetto giuridico, quale l'associazione, ente del terzo settore, cooperativa, cooperativa benefit, consorzio, partenariato, organizzazione senza scopo di lucro, costituito secondo i requisiti previsti dall'articolo 1, comma 1, lettera c) dell'Allegato A, il quale riprende la definizione di CER quale soggetto giuridico così come previsto nella Direttiva RED II.

Il Decreto Legislativo n. 199/2021, il quale recepisce definitivamente la Direttiva 2018/2001 superando la disciplina transitoria del Decreto Milleproroghe, ha introdotto importanti novità ampliando il perimetro di aggregazione e rimuovendo il limite di 200 kW di potenza per gli impianti installati. Le caratteristiche del soggetto giuridico previste dalla precedente normativa restano però sostanzialmente invariate, ad eccezione della nuova previsione relativa all'estensione delle tipologie di potenziali membri. Più nel dettaglio, l'articolo 31 dispone che i clienti finali possono organizzarsi in Comunità di energia rinnovabile, purché l'obiettivo principale sia quello di fornire benefici economici, ambientali e sociali a livello di comunità ai suoi membri e al territorio in cui opera e non quello di realizzare profitti. Prevede poi che la Comunità è un soggetto di diritto autonomo e l'esercizio dei poteri di controllo spetta esclusivamente a persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali e autorità locali, compresi comuni, enti di ricerca e formazione, enti religiosi, del terzo settore e di protezione ambientale, nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco dell'ISTAT, come ad esempio

Regione, Provincia, Città metropolitane, Unioni di comuni, Università, situate nel territorio in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione.

Nello specifico, la Comunità energetica rinnovabile, in base ad una lettura combinata delle varie norme di riferimento, deve essere un soggetto giuridico di tipo collettivo (parlandosi appunto di “comunità”). Dunque, si tratterà di un ente partecipato, con o senza personalità giuridica, ma che dovrà necessariamente possedere soggettività giuridica, ovverosia la capacità di essere titolare di situazioni giuridiche soggettive in modo autonomo rispetto ai singoli membri o enti che la compongono, dotandosi di conseguenza di una propria organizzazione e di propri organi.

La seconda caratteristica propria delle Comunità di energia rinnovabile, che può essere considerato quale limite di tali configurazioni, è l’assenza dello scopo di lucro quale scopo principale, inteso sia in senso soggettivo, ossia come profitto dei soci, sia in senso oggettivo, quale ricerca di utili; precisando che non è invece considerato quale scopo di lucro quello di apportare benefici ai singoli partecipanti in termini di risparmio di spesa, proporzionale alla propria capacità di consumo e non sotto forma di remunerazione per l’investimento in partecipazione. Tali considerazioni portano ad escludere gli enti che sono necessariamente a prevalente scopo di lucro, quali le società di persone e le società di capitali, e ad individuare quali possibili forme giuridiche idonee per le CER solo quelle che hanno o possono avere uno scopo diverso da quello di lucro.

Le Comunità energetiche sono comunque caratterizzate da una natura imprenditoriale, essendo per certi versi qualificabili come imprenditori energetici, così come si può desumere dall’articolo 31, comma 2, lettera f), d.lgs. n. 199/2021. Pertanto, la loro organizzazione aziendale dovrà essere concepita in modo tale da garantire almeno l’economicità delle loro attività o, in altre parole, la qualificazione di almeno una delle loro attività come impresa, facendo sempre attenzione a non porre come obiettivo principale della CER il perseguimento dello scopo di lucro, ma solo un’accessoria finalità lucrativa.

In definitiva, il Legislatore sopranazionale e, di conseguenza, quello nazionale hanno deciso di lasciare alla totale disponibilità delle parti la decisione circa la forma giuridica più idonea da adottare nella costituzione della Comunità e per regolare i rapporti propri di tale configurazione, considerata soggetto giuridico distinto dai suoi singoli partecipanti.

3.2 Le forme giuridiche delle CER nella storia: le cooperative

Le cooperative energetiche non sono una novità all'interno del contesto italiano. Alla fine dell'Ottocento l'energia elettrica veniva prodotta da piccole centrali costruite in prossimità di fabbriche e quella prodotta in eccesso veniva poi venduta al vicinato. Ovviamente, all'epoca tali configurazioni non erano ancora conosciute come Comunità energetiche rinnovabili, non esistendo ancora le reti centralizzate di distribuzione. Nacquero così le prime cooperative energetiche, soprattutto nelle aree alpine, e rappresentano un esempio primordiale di Comunità energetiche, modello che ha poi ispirato l'idea delle comunità di energia rinnovabile vere e proprie a partire dal 2018.

Sviluppate intorno alla ricchezza dei corsi d'acqua che si trasforma in energia idroelettrica, hanno permesso ai territori in cui sono ubicate di diventare autonomi, fornendo energia autoprodotta alle zone rurali e montane, allora isolate. Una legge del Regno d'Italia permetteva, infatti, ai soci delle cooperative di produrre e distribuire energia. "L'obiettivo di questi progetti era creare sviluppo e benessere per le popolazioni delle aree di montagna attraverso la produzione e la distribuzione di elettricità. La maggior parte delle cooperative storiche ancora esistenti è localizzata in Trentino-Alto Adige. In virtù della loro funzione sociale, anche dopo la nazionalizzazione della rete elettrica (1962) è stato loro riconosciuto un regime particolare in deroga alle regole generali del mercato elettrico che ha permesso di mantenere la proprietà della rete elettrica locale e di distribuire l'elettricità prodotta in proprio. Dalla loro fondazione a oggi queste cooperative sono cresciute e sono diventate organizzazioni economiche di una certa dimensione, che vendono

l'energia prodotta a migliaia di clienti connessi alla rete (e non più necessariamente solo ai soci"⁵⁴.

Tra le prime cooperative energetiche italiane si trovano, come detto, quelle nate in Trentino-Alto Adige. Più di cento anni fa, per rispondere ad un bisogno comune, le persone si unirono per produrre in modo autonomo energia elettrica e per fornirla alle zone svantaggiate, compiendo il primo passo verso quella che oggi definiamo transizione energetica. Una delle prime realtà è quella del comune di Dobbiaco, nata dall'idea di albergatori e agricoltori, nel 1889, di portare energia dove prima non c'era. Altra realtà significativa è nata nel come di Funes in Alto Adige, nel 1921, attraverso la realizzazione di una centrale idroelettrica. Ad oggi, tali realtà sono ancora attive e lavorano con successo nel settore dell'energia, offrendo l'energia elettrica a prezzi molto bassi, grazie all'aggiunta, negli anni, di nuove fonti di energia rinnovabile quali il fotovoltaico e l'eolico.

“Accanto all'esempio delle cooperative idroelettriche storiche bisogna segnalare anche come in Sud Tirolo vi sia una forte tradizione, da tempo radicata territorialmente, di progetti comunitari (cooperative) di produzione di energia da biomasse (legna), che in molti casi si è tradotta nella creazione di reti di teleriscaldamento che garantiscono l'autosufficienza della comunità locale dal punto di vista dell'energia termica. [...]. È invece solo negli ultimi anni – a partire dalla seconda metà degli anni 2000 – che sono emerse alcune nuove esperienze cooperative per la realizzazione condivisa di impianti da fonti rinnovabili. Queste hanno riguardato in gran parte il solare fotovoltaico – e in minor misura l'eolico. Ciò è riconducibile ai cospicui incentivi di cui ha goduto il fotovoltaico dal 2005 al 2013, al costo decrescente di tale tecnologia in relazione al possibile guadagno nonché alla disponibilità di Know-how impiantistico sul territorio. Queste esperienze hanno assunto nella maggior parte dei casi la forma della cooperativa a mutualità prevalente. Tuttavia al di là della comune forma giuridica l'analisi delle esperienze di nuove cooperative energetiche mette in luce come queste si siano poi

⁵⁴ N. Magnani, D. Patrucco, *Le cooperative energetiche rinnovabili in Italia: tensioni e opportunità in un contesto in trasformazione*, openstarts.units.it, (<https://www.openstarts.units.it/server/api/core/bitstreams/59a85420-5e4c-4037-9030-143813d0436b/content>), p. 188

concretizzate in forme di organizzazione socio-tecnica (o assemblaggi) diversificate, risultate dall'interazione tra caratteristiche geografiche, sistema istituzionale locale - formale o informale – visione e motivazione dei leader che hanno avviato il progetto. Possiamo aggregare le diverse iniziative innovative di cooperazione sull'energia rinnovabile in tre grandi gruppi. Innanzitutto troviamo quelle che sono emerse dalla galassia dei gruppi di acquisto solidale (Gas) e dei distretti di economia solidale (Des), quindi all'interno di una sottocultura fortemente orientata ai temi della partecipazione, autogestione, solidarietà e sostenibilità ambientale. Queste iniziative tentano di combinare un forte radicamento territoriale con una motivazione di tipo valoriale ad una transizione generale dei modelli di produzione-consumo energetici nella prospettiva di una maggiore sostenibilità ambientale e sociale. Altre cooperative solari che sono nate più recentemente si caratterizzano invece per una vocazione più imprenditoriale. Esse si sono sviluppate sull'impulso di nuovi ecopreneur⁵⁵ che hanno acquisito conoscenze tecniche e sensibilità ambientale lavorando nel settore emergente della green economy. La forza di questi progetti è soprattutto da identificare nella struttura finanziaria che permette la realizzazione di medi-grandi impianti attraverso un sistema di condivisione di quote con un rischio economico estremamente limitato per il socio e addirittura la possibilità di una remunerazione economica che fa della cooperativa una forma allettante di investimento del risparmio, spesso alternativo a forme più tradizionali come quelle bancarie. Ciò però si accompagna ad una partecipazione dei cittadini limitata in gran parte all'amministrazione ordinaria di ciascun impianto. [...]. Infine troviamo anche un'altra tipologia di cooperativa energetica, caratterizzata in maggior misura in senso locale e che si sviluppa soprattutto nel contesto di piccoli comuni rurali. Si tratta di innovazioni ad opera di imprenditori locali – privati ma spesso anche pubblici – che fanno leva su risorse relazionali e fiduciarie legate all'appartenenza ad uno stesso territorio. Il tentativo è quello di utilizzare i margini di guadagno

⁵⁵ Imprenditore che combina la consapevolezza ambientale con la propria attività professionale nel tentativo di promuovere una trasformazione dell'economia in una direzione più rispettosa dell'ambiente.

garantiti dalle politiche di incentivazione alle energie rinnovabili per tentare di arginare i processi di marginalizzazione del rurale e di abbandono del territorio”⁵⁶.

Dunque, le cooperative sono la prima forma giuridica adottata nel corso degli anni per la produzione e distribuzione di energia elettrica derivante da fonti alternative, grazie ai quali i cittadini sono stati in grado, in primis, di portare energia elettrica in zone in cui ancora non era presente e di distribuirla a costi inferiori rispetto a quella offerta dalle grandi reti nazionali. La forma giuridica cooperativa è attualmente la più utilizzata dalle Comunità energetiche in Europa, perché rende la transizione ecologica una scelta alla portata di tutti, consentendo l’ingresso di un numero molto ampio di soci nella forma di prosumer e tanti sono i gruppi di cittadini che stanno valutando la forma societaria della cooperativa, come molte sono le cooperative energetiche già costituite che hanno fatto domanda per diventare CER. Si tratta di realtà fondate sul concetto di energia come bene comune ed elemento di aggregazione fondamentale della società stessa. Ma ad oggi, altre possono essere le forme giuridiche da adottare per la nascita e l’organizzazione delle Comunità energetiche da parte di cittadini, imprese ed enti locali, avendo lasciato la normativa vigente ampia possibilità di scelta a tali soggetti.

3.3 Le comunità energetiche rinnovabili come soggetti giuridici: quali forme organizzative prediligere?

Le Comunità energetiche sono un gruppo di soggetti in grado di produrre, consumare e condividere energia e, nel rispetto del principio di autoconsumo energetico e autosufficienza, utilizzano impianti che producono energia rinnovabile. Tali modelli nascono da un’idea della Commissione europea per sostenere la transizione energetica dei Paesi membri dell’Unione Europea, ed è proprio grazie alla Direttiva UE che si possono tracciare i profili delle Comunità di energia rinnovabile.

⁵⁶ N. Magnani, D. Patrucco, *Le cooperative energetiche rinnovabili in Italia: tensioni e opportunità in un contesto in trasformazione*, openstarts.units.it, (<https://www.openstarts.units.it/server/api/core/bitstreams/59a85420-5e4c-4037-9030-143813d0436b/content>) p. 188, 189, 190.

A livello normativo sia comunitario che interno, come anticipato nei precedenti paragrafi, se da un lato non è imposta una specifica forma giuridica costitutiva delle CER, dall'altro lato vengono circoscritti i criteri di indirizzo da seguire per la sua costituzione. Bisogna, dunque, analizzare quali possono essere le possibili forme giuridiche da adottare nella costituzione delle Comunità, facendo sì che siano rispettati tutti i requisiti evidenziati dalla normativa vigente. Ci si chiede, allora, quali sono i modelli organizzativi esistenti nel nostro ordinamento che meglio si adattano alle prescrizioni dettate dall'Unione Europea e dalla normativa interna?

Il legislatore nazionale non ha previsto una qualifica imprenditoriale di CER, che si attribuisce invece a modelli societari comuni, non avendo previsto quale scopo principale di tali Comunità lo scopo di lucro. Dunque, per quanto riguarda le persone fisiche o giuridiche private, i regimi giuridici che risultano compatibili possono essere quelli rientranti in alcuni modelli contrattuali quali l'associazione riconosciuta o non riconosciuta senza scopo di lucro, la società cooperativa e l'impresa sociale. Grazie a tali forme societarie è possibile sia l'ingresso che l'uscita dei membri dalla società; il perseguimento di uno scopo altruistico e la previsione di un metodo democratico attraverso il voto capitaro. Queste forme societarie permettono, in primis, di non perseguire necessariamente lo scopo lucrativo e la possibilità di avere come soci persone fisiche, enti di diritto pubblico o privato, consumatori e imprenditori.

Al fine di individuare il modello più adeguato per la costituzione di una Comunità di energia rinnovabile è necessario tener presente alcuni fattori che possono influenzarne la scelta. Il primo di tali fattori è la possibilità di creare un modello "aperto", ma a tal proposito bisogna precisare che l'ordinamento non conosce modelli totalmente aperti e, perciò, questa caratteristica dovrà essere garantita attraverso particolari clausole inserite nel contratto costitutivo della Comunità. Infatti, l'atto costitutivo di una cooperativa, di un'associazione, di una fondazione e di una società lucrativa può legittimamente prevedere che gli aspiranti membri di una CER abbiano il diritto azionabile giudizialmente di entrare in esse o di uscirne, sempre che abbiano dimostrato di possedere i requisiti soggettivi per l'accesso, o abbiano espresso la volontà di uscirvi. Tutto ciò dovrà coniugarsi con la disciplina

di ingresso di nuovi soci o associati prevista per il tipo sociale prescelto, che spesso risulta maggiormente complessa nelle società lucrative che presuppongono una previa delibera di aumento del capitale, rispetto alle società mutualistiche, quali le cooperative, essendo società a capitale variabile, ossia hanno un capitale sociale non determinato in un ammontare definito, in modo da consentire il libero ingresso e la libera uscita dei soci, o ancora rispetto alle associazioni.

“Sulla base dei vincoli derivanti dal diritto unionale, le comunità energetiche disciplinate dal nostro ordinamento non potranno essere costituite secondo uno dei seguenti contratti:

- Il contratto di rete (ai sensi dell’art. 3, commi 4-ter ss. D.L. 10 febbraio 2009, n. 5) e il contratto di consorzio (ai sensi degli artt. 2612 ss. c.c.), da cui può crearsi un nuovo soggetto giuridico di diritto privato, poiché i membri della comunità possono non essere qualificati come imprenditori o professionisti secondo il codice civile italiano, mentre questi due contratti impongono ai relativi paciscenti di rivestire la qualifica civilistica di imprenditore o, di recente (grazie all’art. 12, comma 3, l. n. 22 maggio 2017, n. 81), di professionista;
- Il contratto di società consortile in forma di società lucrativa (ai sensi dell’art. 2615-ter c.c., secondo uno dei tipi societari ivi ammessi), se è vero che i relativi soci devono essere imprenditori secondo il diritto italiano, mentre i membri della comunità energetica possono non esserlo;
- Il contratto di società lucrativa (ai sensi della disciplina civilistica dei relativi tipi societari), se è vero che la comunità non può avere come scopo principale quello di dividere gli utili tra i membri della comunità;
- Il contratto di società lucrativa benefit, poiché questo modello societario, declinabile in uno dei sei tipi di società lucrativa, deve comunque rispettare

l'art. 2247 c.c. e perciò avere come obiettivo principale la distribuzione degli utili tra i relativi soci⁵⁷.

I modelli previsti dall'ordinamento italiano che si ritengono più rispondenti alle caratteristiche proprie delle Comunità di energia rinnovabile e, dunque, i contratti che si ritengono compatibili con tali configurazioni sono i seguenti:

- “I contratti di società cooperativa (così come regolato negli artt. 2511 ss. c.c.), se è vero che il relativo ente è libero di non perseguire lo scopo lucrativo e può avere come soci persone fisiche, enti di diritto pubblico o privato, consumatori e imprenditori;
- Il contratto di società cooperativa benefit, per le stesse ragioni esposte nel precedente punto;
- Il contratto di società cooperativa di comunità (per ora regolato soltanto in alcune leggi regionali), in ragione delle motivazioni già indicate nel precedente punto; anzi, alcune delle cooperative di comunità attualmente operanti sul territorio italiano sono già avvicinabili a quello che potrà essere il modello italiano di comunità energetica;
- Il contratto di associazione (riconosciuta o non riconosciuta), necessariamente senza scopo di lucro; in effetti, l'ente nascente da tale contratto ha certamente una struttura idonea a consentire sia l'ingresso e l'uscita dei membri della comunità, sia lo svolgimento di imprese energetiche, sia il perseguimento di uno scopo altruistico in favore del territorio e della popolazione in cui opera la comunità energetica; inoltre la comunità energetica potrebbe costituirsi mediante un contratto di associazione attributivo della qualifica di ente del Terzo settore, qualora la sua attività sia suscumbibile negli “interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, con esclusione

⁵⁷ E. Cusa, *Il diritto dell'Unione Europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia, Rassegna di dottrina e giurisprudenza*, N. 2/2020, p. 318, 319.

dell'attività, esercitata abitualmente, di raccolta e riciclaggio dei rifiuti urbani, speciali e pericolosi”, ai sensi dell’art. 5, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 117;

- Il contratto di fondazione – di regola nella forma della fondazione di partecipazione (oggi ammessa in modo espresso e assai ampio mediante gli artt. 23-26 d.lgs. n. 117/2017), al fine di garantire il carattere aperto e partecipativo della comunità energetica – seppur con alcuni più significativi adattamenti rispetto a quelli che sarebbero necessari per costituire una comunità energetica in forma associativa; inoltre la comunità in forma fondazionale potrebbe essere qualificata come ente del Terzo settore, a condizione che l’attività della comunità possa essere sussunta in quella tratteggiata dal già ricordato art. 5, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 117; naturalmente, se si volesse costituire una CER, la relativa fondazione dovrebbe avere una struttura democratica;
- Il contratto di impresa sociale (declinabile in una delle forme organizzative consentite dall’art. 1, d.lgs. n. 112/2017, tra cui anche i tipi corrispondenti alle società lucrative), a condizione che il relativo ente persegua (se non è una cooperativa sociale) “finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale” ai sensi dell’art. 2, comma 1, d. lgs. n. 112/2017 e, alternativamente, abbia almeno il trenta per cento dei propri lavoratori appartenenti alle categorie di persone svantaggiate di cui all’art. 2, comma 4, d.lgs. n. 112/2017, oppure svolga in via stabile e principale imprese energetiche sussumibili nell’attività di interesse generale di cui all’art. 2, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 112/2017; in effetti, l’impresa sociale non può essere controllata da amministrazioni pubbliche ai sensi dell’art. 4, comma 3, d.lgs. n. 112/2017, non può perseguire lo scopo lucrativo se in forma fondazionale o associativa ai sensi dell’art. 3, commi 1 e 2, d.lgs. n. 112/2017 e, se in forma societaria, la distribuzione degli utili è fortemente limitata ai sensi dell’art. 3, commi 2-bis e 3, lett. a), d.lgs. n. 112/2017 e, pertanto, l’eventuale scopo lucrativo della comunità energetica, quand’anche costituita in forma di società lucrativa, sarebbe certamente perseguito in modo secondario; naturalmente,

se il contratto di impresa sociale servisse per costituire una CER, il relativo ente in forma di società non cooperativa dovrebbe avere una struttura democratica”⁵⁸.

È possibile, poi, fare un’ulteriore distinzione partendo dalla definizione data Direttive europee. Da esse emerge che tali soggetti possono essere costituiti da un’aggregazione di persone fisiche e giuridiche, ma viene data la possibilità di includere anche gli enti locali che svolgono la propria attività all’interno di uno specifico territorio. Nello specifico, il Considerato n. 44 della Direttiva UE 944/2019 prevede che le Comunità energetiche siano considerate come “forme di cooperazione tra cittadini o attori locali” e che possono costituirsi scegliendo qualsiasi forma giuridica ricompresa tra quelle sopra esposte. Tale previsione consente di suddividere le Comunità in due categorie, ossia quelle composte da persone fisiche e giuridiche private e quelle in cui possono partecipare anche le autonomie locali. Nel caso di CER costituite da persone fisiche o giuridiche private appare consono farle rientrare tra forme giuridiche quali le associazioni riconosciute, le cooperative, gli enti no profit. L’aspetto problematico sorge, invece, nel caso in cui un ente locale partecipi ad una Comunità di energia rinnovabile. In particolare, il problema è quello di stabilire in quale tipologia di soggetti riconosciuti dall’ordinamento si possa far rientrare una configurazione formata da soggetti pubblici e privati, definita quindi mista, tenendo presente che tali soggetti possono assumere successivamente la qualifica di gestore del sistema di distribuzione. Per risolvere tale problema, ciò che si deve tenere presente è lo scopo per cui le Comunità di energia rinnovabile sono nate, ovvero quello di offrire ai suoi membri e soci benefici ambientali e sociali all’interno del territorio in cui opera, con esclusione del prevalente scopo di lucro. Di conseguenza, è esclusa la possibilità di costituire società a responsabilità limitata o società per azioni miste, tenendo invece in considerazione altre forme giuridiche associative.

“Forniscono una risposta positiva sia il D.lgs. 175/2016, recante il Testo unico delle società a partecipazione pubblica, sia il D.lgs. 117/2017 contenente il Codice del

⁵⁸ E. Cusa, *Il diritto dell’Unione Europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in Rivista trimestrale di diritto dell’economia, Rassegna di dottrina e giurisprudenza, N. 2/2020, p. 319, 320, 321, 322.

Terzo Settore. In particolare, da quanto previsto dal combinato disposto dell'art. 1, comma 4, lett. b) e dell'art. 3, comma 1, del D.lgs. 175/2016, non discendono preclusioni per gli enti pubblici alla partecipazione ad associazioni (riconosciute e non riconosciute) di diritto privato, fondazioni o enti (pubblici) a base associativa, anche qualora gli stessi dovessero svolgere ad uno o altro titolo attività di impresa, e neppure a consorzi, G.E.I.E., reti di imprese o a contratti associativi diversi da quelli di società. A ciò si aggiunga la previsione dell'art. 4, comma 1, D.lgs. 117/2017 che annovera tra gli enti del Terzo Settore anche le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni diverse dalle società costituite per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale 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. Astrattamente ipotizzabile, infine, è la possibilità di una disciplina legislativa che crei nuovi enti funzionali costituiti dal privato e dal pubblico e delimitati dal territorio ove esercitano la loro funzione ed il termine stesso di “comunità” farebbe propendere per la creazione legislativa di un ente funzionale. Ciò potrebbe essere auspicabile ricollegandosi al combinato disposto dell'art. 97 comma 2, Cost. e dell'art. 4 l. 70/1975, da cui emerge il principio secondo il quale spetta all'ordinamento ed alle sue fonti individuare le soggettività giuridiche pubbliche che operano al suo interno”⁵⁹.

Alla luce di tali considerazioni, occorrerà analizzare nello specifico le forme giuridiche più diffuse nel nostro ordinamento e quelle maggiormente utilizzate nel corso degli anni per la creazione di Comunità energetiche rinnovabili meglio rispondenti ai criteri fissati dalla legislazione europea e nazionale.

3.3.1 Le associazioni riconosciute e non riconosciute

Tra le forme giuridiche presenti nell'ordinamento italiano, quella maggiormente conforme e compatibile con tutti i limiti previsti dalla normativa vigente, analizzati

⁵⁹ C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, pp. 12, 13, 13/05/2020.

nei precedenti paragrafi, è l'associazione, disciplinata nel Libro Primo, Titolo II del Codice civile.

Le associazioni sono organizzazioni collettive che hanno uno scopo diverso dal lucro. In via subordinata all'attività istituzionale possono svolgere attività economiche, ma è preclusa la ripartizione degli utili eventualmente conseguiti. Tutte le associazioni, qualunque sia la forma associativa che le caratterizza, rientrano tra le associazioni riconosciute o tra quelle non riconosciute. La differenza tra le due categorie si ritrova nella modalità di costituzione, nel riconoscimento o meno della personalità giuridica e nel livello di responsabilità degli amministratori.

Nel dettaglio, si definiscono associazioni riconosciute quegli enti no profit che hanno ottenuto il riconoscimento della personalità giuridica da parte dello Stato. La personalità giuridica consente a tali associazioni di avere un'autonomia patrimoniale perfetta, ovvero si avrà la separazione del patrimonio dell'ente da quello proprio dei soci che agiscono in nome e per conto dell'ente. Ciò significa che ogni tipo di responsabilità economica derivante da attività svolte dall'associazione ricadranno, non sui patrimoni di singoli membri che la compongono o degli amministratori, ma solo sull'associazione. Inoltre, le associazioni riconosciute possono fruire di particolari benefici previsti dalla legge, quali la possibilità di richiedere contributi da parte di enti pubblici e hanno la possibilità di ricevere donazioni, eredità o di comprare immobili.

Per ottenere il riconoscimento della personalità giuridica è necessario versare un capitale, pari a 15.000 euro, che rimarrà vincolato; infatti, non potrà essere utilizzato per altri scopi dell'associazione, rappresentando la garanzia della solvibilità della stessa in caso di obbligazioni verso terzi. Tale patrimonio, che può derivare dall'eventuale attività svolta, dal versamento delle quote associative o dai contributi volontari, è composto da tutti i beni intestati all'ente, immobili compresi e dalle somme di denaro possedute.

È prevista una procedura formale per la costituzione dell'associazione riconosciuta. In particolare, sono costituite mediante atto pubblico e l'atto costitutivo e lo statuto devono indicare la denominazione, lo scopo, il patrimonio adeguato al suo

raggiungimento, la sede, le norme sull'ordinamento e sull'amministrazione, i diritti e gli obblighi degli associati e le condizioni di ammissione. La personalità giuridica è acquisita con il riconoscimento, cui segue successivamente l'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche, istituito presso le Prefetture nel caso di associazioni operanti in ambito nazionale; presso la Regione quanto a quelle che operano nelle materie attribuite alla competenza regionale e le cui finalità statutarie si esauriscono nell'ambito della Regione stessa. Il relativo procedimento prevede la presentazione di una serie di documenti, quali la domanda in bollo da 16 euro con allegate due copie, di cui una autentica, dell'atto costitutivo e dello statuto; la relazione illustrativa sull'attività svolta o che si intende svolgere; la relazione sulla situazione economico-finanziaria, corredata da una perizia giurata di parte nel caso in cui l'ente sia in possesso di beni immobili, nonché da una certificazione bancaria comprovante l'esistenza di un patrimonio mobiliare; la copia dei bilanci preventivi e dei conti consuntivi approvati nell'ultimo triennio o nel periodo intercorrente tra la costituzione e la richiesta di riconoscimento; infine, l'elenco dei componenti gli organi direttivi e l'indicazione del numero dei soci. La richiesta deve essere presentata dal legale rappresentante dell'associazione e la Prefettura, accertata la presenza delle condizioni previste dalla normativa, l'esistenza di uno scopo possibile e lecito e che il patrimonio sia sufficiente, la inoltrerà per l'approvazione, attraverso il Ministero competente, alla Presidenza della Repubblica.

All'interno del nostro ordinamento maggiori sono le associazioni non riconosciute, anche perché il riconoscimento richiede tempo e rilevanti oneri economici. Le associazioni non riconosciute, a differenza di quelle riconosciute, sono prive di personalità giuridica, non hanno dunque riconoscimento istituzionale. Non godono inoltre di autonomia patrimoniale perfetta, ossia, in questo caso, non c'è separazione assoluta tra patrimonio dei membri e patrimonio dell'ente. Come le associazioni riconosciute, anche esse si basano sull'accordo raggiunto tra gli associati, però la legge non prevede alcuna particolare formalità per il contratto di associazione. È infatti valido anche se stipulato in forma orale o se redatto con una scrittura privata, senza bisogno di ricorrere ad un notaio o a un pubblico ufficiale e senza altri specifici elementi se non quelli previsti dal Codice civile per identificare

gli enti senza scopo di lucro. La forma scritta serve però se l'associazione acquisisce beni immobili.

Per una maggiore sicurezza legata agli accordi presi è comunque opportuno, anche se non obbligatorio, che l'atto costitutivo sia redatto in forma scritta. Infatti, spesso anche le associazioni non riconosciute ricorrono alla redazione dell'atto costitutivo e dello statuto, da registrare presso l'Ufficio del Registro dell'Agenzia delle Entrate per ottenere il codice fiscale dell'associazione, necessario per operare e per relazionarsi con altri enti, associazioni e individui. Chi intende costituire un'associazione non riconosciuta deve comunque trovare un accordo sullo scopo dell'associazione, sulle condizioni di ammissione degli associati, sulle regole, sull'ordinamento interno e sull'amministrazione, sulla denominazione, sede e patrimonio.

Al di là del riconoscimento o meno, l'associazione potrebbe essere tenuta all'iscrizione nel Repertorio notizie economiche e amministrative (R.E.A.), in cui si iscrivono le associazioni, le fondazioni e gli altri enti non societari che, seppure esercitino un'attività economica commerciale o agricola, non abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di un'impresa.

Per comprendere fino in fondo il motivo per cui l'associazione è una delle forme giuridiche idonee alla costituzione delle Comunità energetiche bisogna precisare alcune delle caratteristiche comuni ai vari tipi di associazione e che in gran parte corrispondono con i limiti fissati dalla normativa in tema di CER. Innanzitutto, l'associazione è un'organizzazione costituita da più persone che si riuniscono per perseguire, senza scopo di lucro (no profit), un fine comune solitamente altruistico o a beneficio della collettività. La caratteristica principale è, pertanto, che essa non svolge un'attività commerciale finalizzata al perseguimento di un utile, ma ha come scopo un'attività no profit finalizzata al soddisfacimento di bisogni socialmente rilevanti. Riprendendo la definizione che l'Unione europea e l'ordinamento italiano ci danno di Comunità energetica, entrambe le normative prevedono che la Comunità sia dotata di un'autonoma soggettività giuridica di diritto privato, in modo che ogni Comunità corrisponda ad un ente collettivo di diritto privato e che abbia come scopo principale la fornitura, non già di profitti finanziari ai membri

della comunità, bensì benefici ambientali, economici e sociali ai membri della CER, al territorio e alla popolazione in cui opera. Dunque, ogni Comunità energetica deve essere un ente non lucrativo, caratteristica tipica delle associazioni riconosciute e non riconosciute.

Altra caratteristica tipica delle associazioni è la sua struttura “aperta” che permette la libertà di adesione di nuovi membri e la loro uscita. Caratteristica questa dettata anche per le Comunità energetiche, i cui membri devono poter essere liberi di aderirvi se in possesso dei requisiti richiesti e di poterne uscire qualora ne facciano richiesta. Inoltre, le Comunità energetiche di diritto italiano si contraddistinguono per la presenza di ulteriori requisiti, quali una loro struttura democratica interna e un’eventuale presenza tra i loro membri degli enti pubblici, caratteristiche riconducibili alle associazioni che prevedono una struttura democratica con libera eleggibilità degli organi amministrativi e la partecipazione come soci sia di persone fisiche che persone giuridiche, quali altri enti, aziende o amministrazioni pubbliche.

La Comunità energetica rinnovabile, al concorrere di tutti gli altri requisiti previsti dalla normativa, potrebbe anche assumere la forma di associazione qualificata come Ente del Terzo Settore (ETS) ai sensi del d.lgs. 117/2017 – Titolo IV.

Non si può escludere il ricorso alle c.d. fondazioni di partecipazione, modello atipico di fondazione che coniuga l’elemento personale, tipico delle associazioni, con l’elemento patrimoniale, tipico delle fondazioni. Ma svolgendo un’analisi approfondita di tale forma giuridica, pare di difficile applicazione a causa della prevalente struttura tipica della fondazione e l’assenza di una disciplina chiara, salvo quella rinvenibile nel Codice del Terzo Settore.

3.3.2 I consorzi

In linea di principio, anche nei consorzi e nelle società consortili (disciplinate dagli articoli 2602 - 2615-ter del Codice civile), lo scopo di profitto non è di per sé lo scopo prevalente, nonostante tali enti possano perseguire comunque, uno scopo lucrativo. Tuttavia, nel caso si costituisca una Comunità energetica vi è la possibilità di inserire nello Statuto come prevalente la finalità consortile e in via residuale quella lucrativa. Pertanto, si prevede al margine dello scopo mutualistico,

consistente nella fruizione da parte dei consorziati dei beni e servizi prodotti dallo svolgimento per cui si fonda il consorzio, lo scopo lucrativo. Nel caso specifico delle Comunità energetiche, tale scopo lucrativo si concretizzerebbe nella redistribuzione degli utili tra i membri, derivanti dalla vendita dell'energia prodotta.

Con il contratto di consorzio due o più operatori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina o lo svolgimento di determinate fasi di impresa. Due sono le tipologie previste ex lege per i consorzi. Consorzi svolgenti solo attività interna, quando è teso solo a disciplinare i rapporti tra i consorziati e non è previsto lo svolgimento di attività verso terzi. Consorzi svolgenti attività esterna, volta a ricomprendere interazioni con rilevanza giuridica, per la cui costituzione è richiesto l'atto pubblico e l'iscrizione nel registro delle imprese. Questa seconda tipizzazione è meglio riconducibile al sistema organizzativo pensato per le Comunità energetiche, perché lo svolgimento dell'attività esterna andrebbe a ricomprendere tutte quelle attività, successive alla costituzione, volte alla richiesta di incentivi al GSE.

Vi è altresì la possibilità di costituirsi in consorzi dotati di una compagine societaria, ossia le società consortili, le quali seguono per la costituzione le forme del tipo prescelto (società per azioni o società a responsabilità limitata), purché tra gli obiettivi si ricomprendano quelli previsti per i consorzi. Qualora si optasse per il modello legale della società consortile è necessario considerare la libera partecipazione prevista per le Comunità energetiche. Essendo ricompresi tra i partecipanti le Pubbliche Amministrazioni e gli enti pubblici territoriali, sarà possibile la costituzione solo nella forma della società a responsabilità limitata (S.r.l.) o in società per azioni (S.p.a).

Il perseguimento dello scopo mutualistico non esaurisce però gli obiettivi propri del consorzio o della società consortile, poiché è ammesso che, in via strumentale e accessoria, possa essere eventualmente realizzato e distribuito l'utile prodotto dal rapporto con il mercato, caratteristica ritenuta compatibile con le Comunità di energia rinnovabile, per le quali è previsto che lo scopo di profitto non sia lo scopo "principale".

I consorzi sono disciplinati dagli articoli 2602 e seguenti del Codice civile. Mentre, le società consortili hanno una disciplina più scarna, limitandosi a prevedere l'articolo 2615-ter che lo scopo consortile possa essere perseguito in forma societaria, ad eccezione della società semplice, fermo restando, in base all'orientamento giurisprudenziale consolidato, la possibilità di inserire all'interno degli statuti tutte le clausole tipiche dei consorzi, quali il diritto di recesso, esclusione, limitazione o esclusione alla distribuzione degli utili, ritenute incompatibili con la struttura propria delle società commerciali. Tenendo in considerazione il fatto che la CER deve essere aperta a tutti i soggetti, ivi incluse le Pubbliche Amministrazioni presenti nel territorio e la circostanza che le amministrazioni, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016), possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o società a responsabilità limitata, si comprende come i soli modelli configurabili per le Comunità siano quelli della società consortile per azioni o società consortile a responsabilità limitata. Di conseguenza, dovranno essere osservate le norme stabilite nel d.lgs. n. 175/2016, osservando le modalità di costituzione e il contenuto degli atti sociali, nel caso in cui vi sia una società consortile costituita con la presenza di Pubbliche Amministrazioni.

Propriamente nel consorzio e nelle società consortili si prevede la partecipazione esclusiva di soggetti imprenditori. Difatti, ai sensi dell'articolo 2602 Codice civile, il consorzio è definito come il contratto con cui più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per la disciplina e lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese. Si discute, dunque, circa la possibilità per i non imprenditori di poter partecipare a consorzi e a società consortili. Tuttavia, è prassi consolidata inserire anche soggetti non imprenditori, la cui presenza sia ritenuta strumentale alla realizzazione delle finalità consortili, consentendo la partecipazione in tali configurazioni, nelle Comunità energetiche, anche ai c.d. consumer.

3.3.3 Le cooperative

Tenendo in considerazione l'obiettivo principale di una Comunità energetica, ossia fornire benefici ambientali, economici e sociali a livello di comunità ai propri membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari, altra forma giuridica da tenere in considerazione sono le cooperative, ente libero di non perseguire lo scopo lucrativo, ma che anzi si caratterizza per il prevalente scopo mutualistico, ossia fornire beni o servizi o occasioni di lavoro direttamente ai membri dell'organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato.

La cooperativa, quale forma giuridica di costituzione della Comunità, è attualmente la più utilizzata, non solo in Italia la cui storia relativa alle Cooperative energetiche è ben consolidata nel tempo, ma anche in Europa. La Comunità energetica rinnovabile è essenzialmente molto prossima alla cooperativa ed è una forma che si accosta molto bene al quadro regolatorio dettato dal D.lgs. n. 199/2021 di recepimento della Direttiva RED II. Infatti, la cooperativa è una forma giuridica che consente la partecipazione democratica alla produzione e al consumo di energia.

Molti sono i tratti propri delle cooperative che sono presenti per natura anche nelle CER. Tali punti di contatto sono dati dal fatto che non devono essere presenti soggetti che possano controllarla, deve essere un soggetto libero e indipendente, non può avere come fine ultimo delle proprie attività il profitto, deve proporsi di realizzare benefici sociali economici e ambientali e, infine, ha un forte legame con il territorio. Allo stesso tempo, la scelta della forma giuridica cooperativa apporta molteplici vantaggi per la costituzione di una Comunità energetica. In primo luogo, si avranno minori costi per la costituzione della cooperativa rispetto a una società a responsabilità limitata o ad una società per azioni. In secondo luogo, si ha la presenza di incentivi ad hoc previsti a livello nazionale e regionale per la forma cooperativa. Inoltre, tale forma giuridica consente di contrastare non solo la povertà energetica interna alla cooperativa stessa ma anche quella esterna. Infine, la disciplina della cooperativa prevede l'indivisibilità del patrimonio, caratteristica

che mette al sicuro i beni di proprietà della cooperativa, prolungandone in tal modo la durata.

Le cooperative hanno quale scopo principale quello mutualistico, anche se può essere ammesso quale ulteriore scopo quello lucrativo e sono costituite per la comune gestione di una impresa, ma si distinguono da altre forme giuridiche per la variabilità del capitale sociale, con il voto per testa, che rappresenta la peculiarità tipica delle società cooperative. Il capitale della cooperativa varia automaticamente in ragione dell'entrata o uscita dei soci senza la necessità di modificare l'atto costitutivo e, dunque, senza ricorrere ad una delibera assembleare straordinaria, come previsto invece per le società con capitale fisso. Tale regola propria delle società cooperative appare funzionale al carattere di struttura aperta della Comunità e si collega al "principio della porta aperta", secondo cui coloro che hanno i requisiti soggettivi di partecipazione previsti dall'atto costitutivo devono essere in qualche modo tutelati nell'ammissione alla società cooperativa. In altre parole, attraverso la previsione del capitale variabile si vuole agevolare l'entrata di nuovi soci che, con il loro apporto, contribuiscono al funzionamento della società. E lo stesso vale per l'uscita dei soci non più interessati alla prestazione mutualistica. Difatti, bisogna sottolineare che la variabilità del capitale sociale si ha non solo con l'ammissione di nuovi soci secondo la procedura dettata dall'articolo 2528 Codice civile, ma anche in caso di recesso, esclusione e morte del socio. Tale peculiarità rende la società cooperativa la forma societaria prediletta per il buon funzionamento delle Comunità energetiche rinnovabili.

Anche le Pubbliche Amministrazioni possono partecipare alle cooperative ed è lo stesso articolo 3 del D.lgs. n. 175/2016 a prevedere 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". In tal caso vale la stessa regola prevista per i consorzi, secondo cui nel caso di società cooperativa costituita con la presenza di amministrazioni pubbliche, dovranno essere osservate le modalità di costituzione (società per azioni o società a responsabilità limitata) e rispettati i contenuti degli atti sociali stabiliti dal D.lgs. n. 175/2016 per le società partecipate e controllate.

Infine, la scelta della cooperativa come forma giuridica per la costituzione delle Comunità di energia rinnovabile porta altresì numerosi vantaggi fiscali. In primis, la Comunità energetica che assume la forma di cooperativa può riconoscere ai propri membri somme secondo tre modalità riconducibili alle relative componenti del premio tariffa incentivante, ossia il ristoro di componenti tariffarie e il corrispettivo per la cessione di energia. Inoltre, la tariffa incentivante e il ristorno delle componenti tariffarie, definibile come “restituzione” poiché è volto al riequilibrio degli oneri in bolletta, sono da escludere dal campo di applicazione dell’IVA; mentre il corrispettivo per la cessione dell’energia sarà assoggettato all’imposta IVA a carico del cessionario o committente. Ai fini delle imposte dirette, le tre componenti dell’energia costituiscono redditi imponibili per l’ente cooperativo. Ancora, la cooperativa energetica, all’atto di erogazione alle imprese della tariffa incentivante, proprio perché considerata tra le componenti positive del reddito, dovrà applicare la ritenuta del 4%. Nella medesima direzione va anche il regime fiscale applicabile alle società cooperative che prevede l’esenzione dall’imposta sui redditi delle somme destinate alla riserva indivisibile per le cooperative che rispettano i requisiti della mutualità prevalente. In ultimo, i soci possono usufruire degli istituti tipici della cooperativa quali il ristorno, il prestito sociale e gli strumenti finanziari a disposizione.

La costituzione della cooperativa deve avvenire, ai sensi dell’articolo 2521 Codice civile, per atto pubblico, con successivo deposito presso il Registro delle imprese.

3.4 Lo statuto

L’iniziativa per la costituzione di una Comunità energetica può derivare dalla volontà di qualsiasi soggetto pubblico o privato, anche semplicemente da cittadini che abitano in uno stesso quartiere. Membri di tale Comunità possono essere persone fisiche, enti territoriali come i Comuni e piccole e medie imprese, che istituiscono un soggetto giuridico avente uno statuto e un atto costitutivo con determinati requisiti.

La CER formata da cittadini è un soggetto di diritto privato che può assumere qualsiasi forma giuridica, fermo restando che l’atto costitutivo deve individuare

quale scopo principale il perseguimento, a favore dei membri soci e territorio in cui opera, di benefici ambientali, economici e sociali a livello di comunità. Al fine della costituzione di una Comunità energetica rinnovabile è necessario presentare alcuni documenti al GSE che consistono nel documento per richiedere al Gestore la valorizzazione economica e l'incentivazione dell'energia condivisa, lo statuto della Comunità, l'elenco dei clienti finali membri della Comunità, la dichiarazione di conformità che tutti i membri della Comunità posseggono i requisiti per essere membri di una CER, la dichiarazione di conformità degli impianti di produzione e la dichiarazione sulla compatibilità della Comunità agli incentivi per l'autoconsumo collettivo.

Dunque, il primo passo da compiere è redigere, in funzione del modello organizzativo prescelto, la bozza di atto costitutivo e di statuto, tenendo sempre presente lo scopo tipico delle CER. Di conseguenza, lo Statuto dovrebbe contenere norme a favore dei membri più vulnerabili della Comunità e, più in generale, favorire la coesione sociale. Essendo la Comunità energetica un soggetto giuridico di diritto autonomo, si dovrà creare uno statuto per ogni singola CER, a cui i partecipanti dovranno aderire e registrare poi la stessa nella forma giuridica prediletta, ad esempio cooperativa o associazione. La scelta tra costituire una cooperativa o un'associazione dipende da quali aspetti si intende privilegiare e in entrambi i casi sarà necessario redigere uno statuto molto forte che regoli in maniera chiara e precisa la redistribuzione dell'incentivo erogato dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE), ma soprattutto le regole interne della Comunità.

I rapporti tra i soggetti che fanno parte della CER devono, pertanto, essere regolati nello Statuto e/o nell'atto costitutivo della stessa. In particolare, all'interno di tali documenti devono necessariamente essere contemplate la previsione del mantenimento dei diritti di cliente finale, compreso quello di scegliere il proprio venditore di energia; l'individuazione di un soggetto delegato responsabile del riparto dell'energia elettrica condivisa a cui i soggetti possono demandare, tra le altre cose, la gestione delle partite di pagamento e di incasso verso le società di vendita e verso il GSE. Infine, deve essere concesso ai soggetti facenti parte del contratto di recedere in ogni momento e uscire dalla Comunità, fermi restando

eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che in ogni caso deve essere equo e proporzionato.

Lo Statuto e/o l'atto costitutivo della comunità di energia rinnovabile deve avvenire prima della richiesta di accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa. Inoltre, devono prevedere una partecipazione alla Comunità aperta e volontaria e che la CER sia proprietaria ovvero abbia la piena disponibilità degli impianti di produzione appartenenti alla configurazione.

Una volta raggiunto l'accordo sullo Statuto, i membri partecipanti alla Comunità di energia rinnovabile procedono alla firma e tutta la documentazione necessaria viene caricata, tramite apposita procedura, sul portale del GSE. A seguito di conferma ufficiale la Comunità energetica rinnovabile prende ufficialmente vita.

4 CAPITOLO QUARTO – Il ruolo delle Pubbliche Amministrazioni nella concreta realizzazione delle Comunità rinnovabili

4.1 Le comunità rinnovabili come opportunità di sviluppo locale

Alla luce delle considerazioni svolte nei precedenti capitoli è agevole comprendere come le Comunità di energia rinnovabile siano non solo uno tra i più importanti strumenti della transizione energetica ed ecologica del nostro Paese, grazie all'utilizzo di fonti rinnovabili, ma siano anche un fondamentale strumento per consentire lo sviluppo delle aree locali in cui operano. Quindi, non solo benefici ambientali, ma anche vantaggi economici e sociali per i cittadini, in primis per quelli più vulnerabili, maggiormente realizzabili solo mediante la partecipazione attiva delle Pubbliche Amministrazioni alla vita di tali Community.

È ovvio che la previsione di nuove configurazioni in campo energetico, quali le CER ha portato ad una trasformazione del sistema energetico italiano ed europeo, in cui assumono un ruolo di partecipazione attiva i consumatori che divengono, contemporaneamente, produttori e consumatori di energia elettrica. “L’aspetto maggiormente rilevante, però, attiene alla partecipazione ed alla sostenibilità, in un’ottica di sviluppo territoriale, rappresentato dalle autonomie locali, alla luce dei processi di decentramento e liberalizzazione in atto proprio nel rapporto tra energia e territorio, che portano ad una rivisitazione della Governance dell’energia che prenda le mosse dalla promozione di forme di autogoverno dei territori fragili e delle zone marginali interne partendo dal rafforzamento di livelli di governo già esistenti. Tuttavia, la natura fortemente strategica della variabile energetica potrebbe innescare la “chiamata in sussidiarietà”⁶⁰, di cui parla la giurisprudenza costituzionale, che consente allo Stato di arrogarsi funzioni amministrative che di

⁶⁰ La chiamata in sussidiarietà come strumento e regola di riparto delle competenze tra Stato e Regioni è istituito di matrice giurisprudenziale, essendo stata teorizzata dalla Corte costituzionale in via deduttiva rispetto al combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost.; unisce tra loro principi come la sussidiarietà e la leale collaborazione, veri e propri cardini dei rapporti tra potere centrale ed autonomie territoriali alla luce della riforma del 2001; produce conseguenze non irrilevanti sul sistema delle fonti statali e regionali e sui loro rapporti. (Cesare Mainardis, “Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni”)

per sé non gli spetterebbero, se non nella misura in cui ricorrano alcune condizioni sostanziali costituite dagli interventi volti alla protezione di interessi generali di cruciale importanza. Fra le predette esigenze che possono giustificare l’attivazione della “chiamata in sussidiarietà”, di cui alla notissima sentenza della Corte Costituzionale n. 303/2003, vi sono indubbiamente anche quelle riguardanti l’energia dove la ripartizione delle competenze fra Stato e regioni ha investito spesso la Corte Costituzionale per la concreta definizione dei confini tra Stato e regioni in tale settore. A titolo di esempio, la Corte Costituzionale ha previsto che lo Stato possa disciplinare legislativamente in forma analitica le procedure di approvazione di impianti produttivi e di definizione dei programmi di potenziamento delle infrastrutture energetiche lineari, nonostante il loro indubbio impatto territoriale e la loro conseguente astratta riconducibilità a una delle materie in cui le Regioni detengono una competenza legislativa concorrente. Occorre tuttavia segnalare che la situazione si sta modificando anche alla luce del nuovo assetto indicato dalle recenti norme comunitarie tra le quali spicca quella della promozione del modello cooperativistico e dell’energia di comunità a livello europeo, che fanno propendere per una governance dell’energia basata sulla sussidiarietà orizzontale che trovi in tali soggetti gli attori fondamentali di un nuovo sviluppo locale”⁶¹.

Le Comunità energetiche sono nate, dunque, con l’intento di dar vita ad un’aggregazione di soggetti che gestiscono da e a beneficio di una popolazione locale, di cui fanno parte, impianti energetici siti nel territorio circostante. Il termine “Comunità energetiche” non è inedito nel panorama italiano ed europeo, nei primi anni del 1900 sono conosciute come cooperative energetiche, per poi svilupparsi nel corso degli anni fino ad assumere significati precisi, disciplinati dalla relativa normativa. Nello specifico, vengono fatte distinzioni tra Comunità energetiche c.d. “di luogo”, perché legate ad un determinato territorio, come erano le storiche cooperative montane nate lungo le Alpi; e le Comunità energetiche c.d. “di interesse”, ossia società senza radicamento territoriale che investono in impianti di

⁶¹ C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell’economia e di scienza dell’amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche “Vittorio Bachelet”, pp. 1, 2, 13/05/2020.

fonti rinnovabili con la finalità di produrre green energy. “Sviluppando e integrando questo patrimonio di autogoverno energetico, la creazione di energy community può costituire l’occasione per sperimentare un modello di patrimonializzazione energetica del territorio: un modello diffuso e integrato in cui l’intero territorio, riorganizzato su basi bioregionali, è coinvolto producendo mix energetici locali, attraverso interventi multisettoriali integrati di risorse appropriate, calibrati sulla disponibilità locale di risorse e rispettosi dei valori patrimoniali del territorio; superando a monte le criticità territoriali, ambientali e paesaggistiche che scaturiscono da un approccio orientato allo sfruttamento intensivo e all’ottimizzazione settoriale della singola risorsa. Il coinvolgimento degli abitanti/produttori nell’individuazione e nell’uso appropriato delle risorse energetiche patrimoniali nella costruzione dei mix energetici locali, con tecniche partecipative atte a favorire la crescita di coscienza di luogo, nel legare l’autoproduzione energetica a sempre più ampi settori della mobilitazione territoriale, sono le caratteristiche che marcano la nostra visione delle comunità energetiche, rafforzando il concetto che “non c’è green economy senza green society”. In questa chiave la costruzione della comunità energetica diviene parte attiva delle nuove forme di democrazia comunitaria per l’autogoverno delle comunità locali: una comunità di abitanti in cui i cittadini non sono semplicemente “utenti” che traggono vantaggi economici dall’adesione alla comunità, ma assumono un ruolo attivo da protagonisti nella definizione e gestione del processo di transizione del loro territorio verso un orizzonte di autosostenibilità. La visione della energy community quale componente attiva e integrata di una comunità territoriale di autogoverno con la crescita di forme di democrazia comunitaria supera dunque un orizzonte solo tecnico-amministrativo di competenza settoriale in funzione del risparmio energetico degli abitanti e diviene un processo socio-politico che sviluppa insieme ricchezza energetica, capacità di autoriproduzione del sistema socioeconomico locale con la valorizzazione del patrimonio come bene comune, con la riduzione delle dipendenze e dell’impronta ecologica”⁶².

⁶² M. Bolognesi, A. Magnaghi, *Verso le comunità energetiche. Produzione e lavoro: dal dominio dei flussi alla riscoperta dei luoghi?*, in Scienze del territorio, ISSN 2284-242X, Special issue “Abitare il territorio al tempo del Covid”, pp. 148-149, 2020.

4.2 La partecipazione degli enti locali nella loro realizzazione

Il costante sviluppo dell'energia elettrica rinnovabile, soprattutto fotovoltaica, eolica e da biomassa, è la premessa per la concreta realizzazione di sistemi di produzione e consumo di energia elettrica a livello locale, con l'obiettivo di trasformare il mercato elettrico a vantaggio delle comunità locali alimentate da piccoli impianti di generazione. La condivisione della produzione locale di energia porta ad un aumento del suo valore economico e sociale, riducendo i costi delle bollette, contrastando la povertà energetica e sviluppando l'economia locale attraverso il mantenimento dei relativi profitti sul territorio. Le Pubbliche Amministrazioni hanno in tale contesto un peso decisivo nello sviluppo delle Comunità energetiche, perché possono essere uno strumento efficace per le politiche di transizione ed efficienza energetica e possono contribuire concretamente allo sviluppo del territorio. Sono, infatti, chiamate a governare il processo di costituzione delle CER attraverso la valorizzazione delle competenze dei gruppi portatori di interessi locali verso la municipalizzazione dei servizi energetici.

La Direttiva UE 2018/2001 definisce le Comunità energetiche rinnovabili quale soggetto giuridico i cui azionisti o membri sono persone fisiche, piccole e medie imprese o autorità locali, comprese le amministrazioni locali. Già nella definizione di Comunità energetica, quindi, le amministrazioni sono espressamente chiamate a rivestire un ruolo attivo. Difatti, vi sono dei punti di contatto tra ente locale e Comunità energetica. Da un lato, l'ente è chiamato a perseguire l'interesse pubblico e la promozione del bene comune. Dall'altro lato, le CER hanno una natura giuridica e obiettivi che li rende affini agli interessi dell'ente. Dalla definizione di Comunità data dalla Direttiva RED II, essa deve avere come obiettivi "fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità" e la natura giuridica dell'associazione, consorzio, cooperativa, ente del terzo settore, per cui sono collocate dal legislatore all'interno del perimetro di enti senza scopo di lucro, orientate non solo all'interesse economico dei soci ma anche ad un più ampio beneficio ambientale e sociale, estendendosi alla comunità locale. È in tale significato che le Comunità energetiche si intersecano con le finalità proprie di un

ente locale e si presta ad essere un valido strumento per le politiche di sostenibilità, in termini di efficienza e transizione energetica.

Il Decreto Legislativo 199/2021 ha esteso, rispetto alla disciplina transitoria dettata dall'art. 42-bis del Decreto Milleproroghe, la possibilità di partecipazione alle Comunità. Infatti, da un lato il requisito della vicinanza agli impianti è soddisfatto se la partecipazione è circoscritta al territorio dello stesso Comune; dall'altro lato, all'interno di tale territorio, possono accedere al regime di condivisione energetica i titolari di utenze inerenti alla medesima cabina primaria e non più secondaria. Alla luce di tali delimitazioni territoriali, hanno diritto di partecipare ad una CER le tipologie di soggetti ai quali l'articolo 31 del Decreto Legislativo 199/2021 riconosce poteri di controllo effettivo sulla Comunità, tra i quali sono contemplati gli enti territoriali e le autorità locali, individuate anche come amministrazioni locali. Si tratta tuttavia di amministrazioni circoscritte alla sola dimensione locale.

Inoltre, bisogna considerare che la creazione di una Comunità energetica pone alcuni problemi pratici. In primis, la Comunità ha bisogno di un investimento iniziale dato non solo dai costi di realizzazione dell'impianto, ma necessita di un contributo ulteriore da parte dei partecipanti per poter funzionare. In secondo luogo, la costituzione di un soggetto giuridico, autonomo rispetto ai membri, presuppone un minimo di organizzazione e una struttura di funzionamento; oltre alla necessità che adotti documentazione contabile, rediga il bilancio e il rendiconto. Altro aspetto problematico può derivare dall'eventuale differenza dei membri appartenenti alla Comunità; nonostante il Decreto Legislativo 199/2021 preveda che il controllo della CER sia affidato ai partecipanti disciplinati dall'articolo 31, potrebbe accadere che soggetti contrattualmente più forti adottino una posizione di dominio a scapito dei cittadini più vulnerabili, cioè proprio quei consumatori che dovrebbero essere più tutelati dalla costituzione della Comunità energetica. Di conseguenza, il singolo cittadino, potrebbe non ritenere vantaggioso prendere parte ad una Comunità ed optare per l'autoconsumo individuale o per l'autoconsumo collettivo, a livello di edificio o condominio. "La frammentazione delle scelte, però, finirebbe per scontrarsi con interessi pubblici territoriali, perché la moltiplicazione degli impianti di energia rinnovabile produce consumo di suolo e di territorio ed è di notevole

impatto sul paesaggio. Si tratta di interessi riferibili a valori altrettanto rilevanti rispetto alla diversificazione e al decentramento delle fonti di produzione dell'energia, quali sono la tutela del paesaggio e il governo del territorio, di cui non si può non tenere conto. Tali valutazioni, concernenti, da un lato, la maggior complessità della configurazione di autoconsumo espletato a mezzo di comunità energetiche e, dall'altro, la necessità di assicurare uno sviluppo equilibrato dell'autoconsumo diffuso, pongono sul tappeto la questione del ruolo degli enti territoriali che, per quanto sin qui considerato, non può intendersi limitato alla mera partecipazione alla configurazione di autoconsumo. Va rammentato che l'ordinamento affida la governance del territorio agli enti locali, con il fine di avvicinare le scelte di pianificazione e di sviluppo alla comunità locale e favorire il moltiplicarsi di spazi di partecipazione democratica mediante i quali garantire la qualità delle decisioni. Anche nell'ottica dell'efficace esercizio della funzione di governo del territorio, il ruolo degli enti locali risulta centrale nelle attività di promozione, ma soprattutto di progettazione delle comunità di energie rinnovabili”⁶³.

La legislazione nazionale, come si vedrà, non affida agli enti locali o ai Comuni specifici compiti e funzioni in relazione all'attivazione delle Comunità di energia rinnovabile. Sul solco delle previsioni europee, il legislatore nazionale sembra addirittura voler limitare l'intervento pubblico, preferendo affidare la costituzione delle CER alla libera e spontanea iniziativa dei cittadini. Il modello delineato dalla normativa europea è quello della sussidiarietà orizzontale che tende a valorizzare il ruolo delle formazioni intermedie per l'assolvimento delle funzioni e dei compiti di rilevanza collettiva, favorendo i processi di autodeterminazione territoriale. In tale contesto, l'intervento dei pubblici poteri, anche a livello locale, è considerato come *extrema ratio* nel caso in cui gli individui, presi singolarmente o a livello di comunità, non riescano a svolgere quelle attività di interesse generale che sono necessarie alla collettività e che, di conseguenza, vengono prese in carico dal livello di governo più prossimo ai cittadini.

⁶³ V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, ISSN 2465-2709, n. 1/2023, p. 287, 288, 289.

4.2.1 Il loro specifico contributo

Come anticipato, secondo quanto delineato nella normativa nazionale in attuazione delle direttive europee in materia di Comunità energetiche rinnovabili, agli enti territoriali, in passato, non erano attribuiti compiti specifici e ulteriori ruoli rispetto a quello di semplice partecipante alla Comunità e soprattutto non venivano attribuiti compiti relativi all'avvio delle Comunità energetiche. Le competenze loro attribuite in tale materia erano relative sostanzialmente alle procedure autorizzative per la costruzione degli impianti e, se necessario, l'eventuale concessione di aree di pubblica proprietà per la realizzazione degli impianti stessi.

“Fino ad oggi, quindi, l'ordinamento non aveva esplicitamente previsto che l'ente locale potesse farsi produttore e venditore di energia. Anzi la magistratura contabile avanzava seri dubbi in ordine alla possibilità per l'ente locale di intervenire direttamente nell'attività di produzione e commercializzazione dell'energia, anche se da fonti rinnovabili. Tale attività di natura imprenditoriale, secondo la Corte dei conti, non poteva essere ricompresa nelle finalità proprie dell'ente territoriale, cosicché il suo svolgimento sarebbe entrato in contrasto con il principio di libertà di concorrenza e con il divieto di aiuti di Stato. La posizione restrittiva veniva giustificata dalla necessità di evitare che l'intervento diretto dell'ente locale in questo ambito potesse falsare l'equilibrio del mercato. Questa impostazione, riferita in particolar modo all'utilizzabilità di società pubbliche da parte dell'ente locale allo scopo di svolgere attività di produzione e vendita di energia, non si soffermava su un aspetto primario del ruolo dell'ente locale nel complessivo disegno costituzionale delle autonomie territoriali. Se il Comune, infatti, è il livello di governo più prossimo ai cittadini e ai loro bisogni, ed il suo ruolo principale è quello di saper cogliere tali bisogni nel loro primo manifestarsi, è evidente che anche la produzione di energia, soprattutto se generata da fonti rinnovabili, in un determinato territorio può costituire una delle modalità con cui soddisfare esigenze collettive di quel territorio”⁶⁴.

⁶⁴ V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, ISSN 2465-2709, n. 1/2023, p. 291, 292.

È grazie alla previsione dell'articolo 42-bis del Decreto Milleproroghe e dell'articolo 31 del Decreto Legislativo 199/2021 che gli enti locali sono tra i soggetti ammessi alla partecipazione alle Comunità energetiche nella produzione e vendita di energia, riconoscendo che l'ente locale, al pari degli altri soggetti privati, può prendere parte al mercato dell'energia come prosumer. Le norme non attribuiscono all'ente competenze specifiche relative all'avvio o al sostegno delle operazioni necessarie alla costituzione della Comunità energetica, ma emerge solo una posizione di parità tra le pubbliche amministrazioni e gli altri soggetti ammessi a partecipare e a controllare la Comunità. Ciò non impedisce di affidare agli enti locali un ruolo differenziato e rilevante per l'incentivazione di Comunità energetiche sul proprio territorio, in ragione della loro natura di ente di prossimità con la comunità.

Gli enti territoriali quali i Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno il compito di rappresentare la propria comunità, di curarne gli interessi e promuovere il loro sviluppo, attraverso funzioni inerenti all'intera collettività territoriale. “D'altra parte, è proprio il d.lgs. n. 112/1998 che assegna agli enti locali le funzioni amministrative in materia di controllo sul risparmio energetico e l'uso razionale dell'energia. E, in particolare, assegna alle Province compiti di programmazione nel campo della promozione delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico, oltre che poteri autorizzativi all'installazione e all'esercizio degli impianti produttivi di energia. Rientra dunque nelle funzioni proprie degli enti locali ogni attività volta alla promozione, alla valorizzazione e all'avvio di comunità energetiche rinnovabili sul proprio territorio. Negare agli enti locali questo ruolo diversificato significherebbe negare la stessa vocazione degli enti locali a soddisfare i bisogni collettivi della comunità locale che governano”⁶⁵.

Nonostante le interpretazioni contrastanti nate nel corso degli anni sul ruolo rivestito dagli enti locali nello sviluppo delle fonti di energia rinnovabile e, più nello specifico, nello sviluppo delle Comunità energetiche, la letteratura scientifica e i casi di studio hanno portato alla realizzazione di modelli che possono essere adottati

⁶⁵ V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, ISSN 2465-2709, n. 1/2023, p. 294, 295.

dalle Amministrazioni locali che volessero guidare il processo di realizzazione sul proprio territorio di una Comunità energetica rinnovabile. Insieme ai cittadini, alle imprese, ai professionisti e agli investitori hanno l'occasione di dar vita a Comunità locali coese e solidali che avranno la possibilità di sperimentare in futuro altri progetti condivisi a favore della collettività.

Gli enti locali che intendano realizzare una Comunità energetica hanno la facoltà di gestire in proprio il processo di costituzione, oppure potranno affidarne la realizzazione ad un soggetto terzo, con il compito di sviluppare e gestire la Comunità e di governare il processo di acquisizione dei beni energetici e delle infrastrutture necessarie. In ogni caso, direttamente o attraverso un soggetto terzo sviluppatore, l'amministrazione può procedere secondo tre passaggi: ricerca e aggregazione dei membri della Comunità energetica e costituzione della stessa come soggetto giuridico; dimensionamento dei c.d. asset energetici; finanziamento, realizzazione e gestione degli asset energetici.

Partendo dal primo punto, relativo all'aggregazione dei membri e costituzione della CER, l'Amministrazione locale pubblica una manifestazione di interesse rivolta a tutti i soggetti residenti o che esercitano un'attività sul territorio mediante la quale rende disponibili gli impianti e le superfici pubbliche; chiede la disponibilità dei cittadini a aderire alla Comunità energetica in qualità di consumatore, prosumer, produttore, proprietario della superficie o finanziatore. Organizza, poi, occasioni di incontro e confronto con la cittadinanza per la condivisione di progetti, scopi e informazioni sul funzionamento della futura Comunità. L'ente raccoglie, successivamente, le adesioni e le organizza secondo l'appartenenza alla cabina secondaria o primaria e la preferenza espressa circa il ruolo da ricoprire nella CER. Infine, supervisiona la costituzione della Comunità come soggetto giuridico e ne definisce lo Statuto e il regolamento interno tra i membri nei loro diversi ruoli. Si comprende come il processo di aggregazione sia un momento governativo durante il quale prende forma il nucleo della Comunità in relazione all'interesse manifestato dagli aderenti e ai vantaggi che questi ultimi intendono conseguire dalla nascita di tale configurazione.

Sulla base delle adesioni raccolte con la manifestazione di interesse, della disponibilità di aree idonee alla realizzazione degli impianti e del fabbisogno dei membri della Comunità, prende avvio il processo di dimensionamento degli asset energetici, cercando un punto di equilibrio tra produzione e consumo per massimizzare la condivisione dell'energia e i relativi incentivi. Per una corretta elaborazione del Piano Economico e Finanziario, oltre ai dati energetici, è necessario considerare anche i costi iniziali per la realizzazione degli impianti, nonché quelli relativi alla manutenzione ordinaria e alla gestione tecnico-amministrativa della Comunità.

Infine, l'ente locale potrà realizzare gli asset energetici pubblici, ossia impianti pubblici da destinare al proprio fabbisogno energetico e alla condivisione con la Comunità energetica attraverso dei bandi. Tali asset potranno essere autofinanziati, oppure finanziati attraverso forme di partecipazione pubblica, coinvolgendo i membri della CER o della comunità locale, o ancora l'Amministrazione potrà ricorrere a pacchetti integrati preposti dall'Energy Service Company (ESCO), un'impresa che fornisce tutti i servizi necessari a realizzare un intervento per il miglioramento dell'efficienza energetica, che comprendono l'intera gestione degli asset per un dato periodo. Naturalmente possono essere adottate anche soluzioni miste, data la partecipazione alla CER di soggetti privati e imprese che vogliono condividere i propri impianti.

Gli enti territoriali più prossimi ai cittadini, dunque, hanno un ruolo centrale nella diffusione delle Comunità energetiche. "I Comuni, in particolare, esercitano tutte le funzioni amministrative connesse ai servizi sociali che, per espressa definizione di legge, consistono in tutte quelle attività relative alla predisposizione e all'erogazione di servizi destinate a rimuovere o superare situazioni di bisogno e di difficoltà che le persone incontrano nel corso della loro esistenza. È conseguenziale all'attività di programmazione dei servizi sociali la rilevazione delle situazioni di bisogno, tra cui rientra la povertà energetica o, più in generale, la vulnerabilità di alcune famiglie o individui, che senza un supporto adeguato resterebbero escluse dai vantaggi costituiti dalla partecipazione a gruppi di autoconsumo organizzati in

comunità”⁶⁶. È per tale motivo che i Comuni, non solo devono partecipare alle Comunità energetiche rinnovabili, ma hanno il compito di favorirne la costituzione attraverso attività informative e promozionali, ma anche e soprattutto facendosi essi stessi promotori di tali forme di aggregazione sul proprio territorio, destinate a coinvolgere cittadini e imprese e a fornire servizi alle fasce più vulnerabile della popolazione.

4.3 Il ruolo delle Regioni e le leggi regionali a supporto

Tra i soggetti istituzionali maggiormente interessati allo sviluppo delle Comunità energetiche rinnovabili vi sono le amministrazioni regionali che si stanno muovendo per fornire strumenti per incentivarne la creazione. Infatti, oltre alla normativa nazionale, l’istituzionalizzazione delle CER in Italia ha portato alla nascita di numerose leggi regionali, con la finalità di promuovere a livello locale lo sviluppo di Comunità maggiormente legate al territorio in cui saranno ubicate. A partire dall’esempio pionieristico della Regione Piemonte che per prima si è dotata di norme dedicate alle Comunità energetiche, con Legge regionale n. 12 del 3 agosto 2018 denominata “Promozione dell’istituzione delle Comunità energetiche”, molte sono state le Regioni che negli anni hanno seguito tale esempio, quali la Puglia con Legge regionale 45/2019, la Calabria con Legge regionale 25/2020 e la Liguria con Legge regionale 13/2020. Successivamente anche il Lazio e la Campania hanno disciplinato la costituzione e le modalità operative delle Comunità di energia rinnovabile.

“Alcune Regioni avevano avviato un percorso legislativo sulle CER in anticipo rispetto alla loro introduzione nella normativa italiana. Se per un verso questi percorsi hanno permesso di analizzare dal punto di vista energetico i contesti locali e accelerare la costituzione di alcune iniziative, dall’altro hanno introdotto alcune definizioni che oggi contrastano con quelle della normativa nazionale. Il coordinamento di queste leggi con il quadro normativo nazionale appare cruciale, per evitare di introdurre definizioni differenti ai diversi livelli istituzionali che

⁶⁶ V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, ISSN 2465-2709, n. 1/2023, p. 295.

rischiano di avere un effetto negativo rispetto alla costituzione e diffusione delle CER”⁶⁷. “La materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» è – secondo l’attuale sistema delineato dall’art. 117, terzo comma, Cost. – ascritta alla competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Essa costituisce per l’interprete un difficile nodo da sciogliere, in considerazione della complessità introdotta dalla sovrapposizione con altri oggetti di competenza statale. La risoluzione di detto problema postula – secondo la giurisprudenza costituzionale – l’applicazione di criteri interpretativi diversificati; tra questi quello dell’attrazione in sussidiarietà, che apre alla “leale collaborazione” tra i due livelli di governo. [...]. Sul piano interno, tale dibattito si sta traducendo nella discussione volta a proporre riforme di modifica dell’attuale assetto costituzionale delle competenze. Un approccio diacronico al tema, a partire dalla vicenda dell’autonomia siciliana, evidenzia come il governo dell’energia sia stato storicamente un terreno di scontro tra lo Stato e le Regioni, a causa della mai sopita concorrenzialità tra gli interessi coinvolti. Configurare l’energia come un settore caratterizzato da un fascio di attribuzioni riconducibile ad una pluralità di materie, rende evidente la complessità dell’allocazione delle competenze politico-amministrative tra i diversi livelli di governo, [...], giacché l’energia costituisce un insieme di attività umane, che attraversano “orizzontalmente” l’ordinamento giuridico e intercettano settori molteplici. La “materia” energia, intesa come onnicomprensiva di tutte le fonti energetiche e di tutte le attività connesse, rappresenta un settore emblematico del conflitto Stato-Regioni [...].”⁶⁸. Difatti, la distribuzione di competenze tra Stato e Regioni in materia energetica ha spesso provocato conflitti che hanno ostacolato la costruzione di infrastrutture energetiche, causando rallentamenti nel raggiungimento degli obiettivi in tale settore. Il riparto di competenze dettato dall’articolo 117 comma 3 della Costituzione, nel campo energetico, ha portato allo spostamento a livello regionale del fulcro degli interventi legislativi, riservando allo Stato la definizione dei principi fondamentali e alle Regioni la potestà regolatoria

⁶⁷ L. De Vidovich, L. Tricarico, M. Zulianello, *Community Energy Map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, FrancoAngeli s.r.l., 2021, p. 24, 25.

⁶⁸ G. Provvissiero, *L’energia, le comunità energetiche rinnovabili e le Regioni*, in *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, a cura di E. Di Salvatore, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, pp. 63, 64, 65.

in materia. Ciò lasciava aperta la strada a molti dubbi, poiché veniva richiamato, nell'individuazione della materia, l'ambito della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, mettendo in luce la sussistenza di interessi di livello nazionale e, di conseguenza, superiori rispetto al piano regionale. In più occasioni è stata la Corte costituzionale ad autorizzare l'intervento del legislatore nazionale, anche in via esclusiva, per regolamentare alcuni aspetti della materia che coinvolgono interessi nazionali ed è in tale prospettiva che le disposizioni riguardanti il regime di accesso degli operatori ai mercati e le disposizioni riguardanti il termine di conclusione dei procedimenti amministrativi sono considerati principi fondamentali in materia energetica non superabili dalla legislazione regionale. “La notevole interferenza tra potestà legislativa statale e potestà legislativa regionale non impedisce in ogni caso alle Regioni di costruire all'interno del proprio territorio un modello di funzionamento e valorizzazione delle comunità energetiche, con l'affidamento in particolar modo ai Comuni del compito, per lo meno in una fase iniziale di sviluppo e diffusione delle configurazioni di autoconsumo collettivo, di attivatori o facilitatori della creazione di comunità energetiche rinnovabili, sostenendo così cittadini e imprese e soprattutto svolgendo un servizio di supporto alle famiglie in condizioni di povertà energetica”⁶⁹.

Posto che nelle Comunità energetiche spesso l'inadeguatezza dei singoli cittadini è un ostacolo al pieno e corretto sviluppo delle stesse, è necessario un intervento positivo dei pubblici poteri e nello specifico di quei livelli di governo che sono più prossimi ai cittadini. Il legislatore, consapevole di tali problematiche, ha assegnato agli enti locali l'iniziativa per la costituzione delle Comunità energetiche e tale profilo si rinviene in tutte le leggi regionali adottate fino ad ora in tema di CER. Alcune leggi regionali, quali quelle della Regione Abruzzo, della Liguria e del Piemonte si riferiscono in particolare ai Comuni, ma in altre leggi regionali, quali quelle della Basilicata, Campania, Calabria e Marche, ci si riferisce in genere a tutti gli enti locali quali possibili soggetti attivi per la nascita delle Comunità. Sono le caratteristiche proprie del concetto di Comunità di energia a spingere le Regioni ad

⁶⁹ V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, ISSN 2465-2709, n. 1/2023, p. 301, 302.

introdurre delle normative specifiche in materia di CER, soprattutto in ragione del fatto che la comunità di energia incide su una dimensione strettamente locale creando un sistema dotato di una propria autonomia che deve coordinarsi con il governo del territorio locale, ma anche per la valorizzazione diretta nei confronti dei cittadini e in genere del livello locale della produzione e dell'uso di energia rinnovabile e per le iniziative di efficientamento energetico, associate all'assenza di scopo di lucro, che fanno della Comunità energetica uno strumento partecipativo di valenza pubblica. Il concetto di sviluppo locale e di prossimità degli impianti di produzione di energia hanno portato ad una caratterizzazione del sistema di tipo comunale o affidato anche ad altri enti locali tra loro coordinati. La scelta del Comune quale ente territoriale idoneo alla costituzione di Comunità di energia rinnovabile nasce dal fatto che tali configurazioni sono un mezzo per valorizzare le risorse locali e la loro progettualità è fondata su una ricognizione delle risorse del territorio e sui principi di governo esercitati dagli enti locali. In tale senso, le leggi regionali hanno delineato un ruolo primario dei Comuni quali soggetti attivi e partecipanti delle Comunità di energia rinnovabile.

Inoltre, affinché i Comuni e gli enti territoriali possano procedere alla costituzione di una CER devono adottare dei protocolli di intesa stabiliti sulla base di schemi tipo o di criteri generali forniti dalla Giunta regionale. “La previsione è contenuta in quelle leggi regionali che disciplinano più incisivamente il modello di comunità energetica, affidando a queste funzioni e compiti ulteriori rispetto a quelli individuati dalla disciplina nazionale. Alcune leggi regionali prevedono l'affiancamento degli enti territoriali per la formazione e per il rafforzamento delle loro competenze e di quelle delle diverse professionalità coinvolte nelle procedure di avvio, gestione ed animazione delle comunità (...). La legislazione regionale sembra prendere atto che le difficoltà pratiche incontrate nella costituzione di una comunità di energie rinnovabili, che ostacolano la loro genesi spontanea, possono essere organicamente superate dall'intervento operativo del Comune che, attraverso strumenti ordinari di perseguimento delle finalità generali di cui è titolare, si può far carico dell'organizzazione della comunità e del coinvolgimento della cittadinanza. Tutte le leggi regionali riconoscono in capo alle Regioni poteri di indirizzo, organizzativi e di monitoraggio variamente strutturati. Prevedono la

costituzione di una sede di confronto regionale definita “tavolo tecnico”, cui partecipano i rappresentanti delle comunità energetiche, le associazioni maggiormente rappresentative del settore ambientale ed energetico, i rappresentanti delle società di distribuzione e gestione della rete e i dirigenti regionali dei servizi competenti. Al c.d. tavolo tecnico sono affidati compiti di analisi, di studio di individuazione delle migliori prassi, con finalità di diffusione e di incremento dell’autoconsumo di energia rinnovabile, della riduzione dei consumi energetici e della solidarietà energetica”⁷⁰.

Infine, Regioni quali l’Abruzzo e le Marche si sono impegnate a rimuovere, nel campo della semplificazione, gli ostacoli normativi e amministrativi per lo sviluppo delle CER; la Basilicata nel campo della promozione e sostegno con l’apertura di sportelli informativi regionali; anche la Toscana con l’animazione territoriale e la concessione di contributi per realizzare e attivare gli impianti necessari alla costituzione. Nel rispetto dei propri ambiti di competenza, le Regioni hanno provato a costituire dei modelli di indirizzo, organizzazione e monitoraggio delle CER e più in generale della produzione e consumo di energia derivante da fonti rinnovabili.

4.4 I Comuni quali soggetti attivi per la costituzione a livello locale delle CER

Nell’ambito delle Comunità energetiche rinnovabili, le Pubbliche Amministrazioni idonee a partecipare non solo passivamente, ma soprattutto svolgendo un ruolo attivo nella loro costituzione sono gli enti locali. Più nello specifico, è la stessa normativa a dare un ruolo di rilievo ai Comuni, quali enti territoriali più vicini ai cittadini e dunque in grado di dare una risposta effettiva ai bisogni dei singoli. Il Comune non deve quindi essere visto solo come soggetto che può mettere semplicemente a disposizione superfici e/o edifici a favore di iniziative che potrebbero apportare un beneficio ai consumatori presenti nel territorio. Al contrario, l’azione dei Comuni, quali soggetti a cui sono intestate la maggior parte delle funzioni amministrative in materia di governo del territorio e a cui sono

⁷⁰ V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, ISSN 2465-2709, n. 1/2023, p. 298, 299, 300.

affidati la responsabilità della registrazione delle pratiche per la realizzazione degli impianti di fonti rinnovabili e del rilascio di autorizzazioni, è da inquadrare nell'ambito del ruolo ad essi affidato di enti istituzionalmente preposti all'esercizio di funzioni amministrative che riguardano i cittadini e il territorio.

La dimensione comunale si presta adeguatamente alla nascita delle Comunità di energia rinnovabile, essendo appunto l'amministrazione più vicina al cittadino e riuscendo a calibrare e misurare le esigenze del territorio. A seconda delle esigenze, della base sociale, della configurazione territoriale e degli scopi che si intende raggiungere si valuta quale ruolo l'ente locale debba assumere. È ovvio che non vi è alcun obbligo per l'ente locale di partecipare direttamente ad una CER e, difatti, la configurazione più pura di Comunità energetica nasce dal raggruppamento spontaneo di singoli cittadini che assieme alle attività economiche locali si organizzano e costituiscono la Comunità. Il Comune però potrebbe assumere il ruolo di promotore e facilitatore senza che entri a far parte della Comunità stessa, avendo a disposizione grandi spazi per l'installazione degli impianti, oppure essendo meramente interessato all'incremento delle fonti rinnovabili sul proprio territorio. Il Comune può assumere diversi ruoli nel rapporto con la Comunità energetica, potendo essere promotore della stessa senza però aderirvi, ovvero mettere a disposizione degli spazi per l'installazione degli impianti, senza aderire alla CER, o infine può decidere di aderire alla Comunità divenendo soggetto attivo.

“La normativa individua forme procedurali semplificate che prevedono l'intervento della p.a. in misura gradualmente più incisiva a seconda della potenza dell'impianto che si intenda realizzare. La competenza è distribuita tra il livello regionale e quello comunale, posto che la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, così come gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione (comprese le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi), sono soggetti ad autorizzazione unica rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalle regioni. Negli altri casi la competenza amministrativa a curare gli adempimenti necessari per la messa in opera di un impianto spetta al Comune che riceverà le necessarie comunicazioni o dichiarazioni attraverso il c.d.

Modello Unico e porrà in essere le attività di controllo e vigilanza sull'intervento realizzato”⁷¹. Se, dunque, il Comune è il livello di governo più prossimo ai cittadini e ai loro bisogni ed il suo ruolo è quello di saper cogliere tali bisogni, anche la produzione di energia, soprattutto quella derivante da fonti rinnovabili in un dato territorio, può costituire una modalità attraverso la quale soddisfare le esigenze della popolazione locale. Quale ente di governo del territorio, il Comune possiede allora un ruolo centrale di governo dei servizi pubblici e di programmazione delle infrastrutture, divenendo la cellula primaria a cui è affidato il ruolo di pianificazione dell'uso del territorio. Ciò deriva dal fatto che lo sviluppo delle Comunità energetiche incide sulla potenziale razionalizzazione della produzione energetica esistente e soprattutto sullo sviluppo di una nuova produzione locale, ma oltre a tale legame, bisogna tenere presente che le definizioni di CER date dalla normativa europea affidano alle stesse un ruolo più ampio ricomprendente anche l'efficienza energetica, la mobilità e l'uso e lo sviluppo delle reti energetiche. Tali insiemi di attività generano un impatto sul territorio tale da conferire al Comune un ruolo cruciale nel loro sviluppo.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), per rilanciare lo sviluppo e mitigare la situazione di vulnerabilità economica ha stanziato 2,2 miliardi di euro per la promozione delle Comunità energetiche nei piccoli Comuni con meno di cinquemila abitanti. Dopo la Delibera ARERA che regola incentivi e funzionamento dell'energia prodotta e condivisa in autonomia attraverso le fonti rinnovabili, è arrivata un'altra importante novità per le Comunità energetiche e per i Comuni italiani sotto i cinquemila abitanti che potranno, appunto, ricevere un finanziamento a fondo perduto fino al 40% della spesa per la realizzazione di un impianto che non dovrà, in ogni caso, superare i 2 megawatt di potenza. Il restante 60% potrà comunque rientrare nel finanziamento agevolato grazie ai fondi del PNRR che ha messo a disposizione fondi per la rivoluzione green delle Comunità di energia rinnovabile pari a 2,2 miliardi di euro. “Le comunità energetiche, introdotte giuridicamente in Italia nel 2020 con l'art. 42-bis del Decreto

⁷¹ V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Diritti Regionali, Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, ISSN 2465-2709, n. 1/2023, p. 290, 291.

Milleproroghe, rendono finalmente possibile nel nostro Paese lo scambio comunitario di energia rinnovabile, determinando un cambio di paradigma nella generazione energetica e distribuendo in queste realtà importanti vantaggi economici, sociali e ambientali diffusi. Parliamo di un nuovo modello di produrre e distribuire energia che fa a meno delle fonti fossili, in un'ottica di partecipazione democratica tra cittadini, imprese, istituzioni. Una rivoluzione energetica in cui credono fortemente i piccoli comuni: ad oggi sono oltre cento quelli che nella Penisola hanno sottoscritto il Manifesto per la democrazia energetica, promosso da Legambiente e Kyoto Club assieme a AzzerCO2, Ass. Borghi Autentici di Italia, [...]. Attraverso la sottoscrizione del Manifesto, ogni comune esprime la sua ferma volontà di partecipazione ad un processo verso una giusta transizione ecologica e chiede a Governo e Regioni di tradurre nei bandi e nelle politiche le necessità tecniche e sociali per facilitare la realizzazione di comunità energetiche, definendo criteri e modalità facili per la concessione di finanziamenti e di regolamentazione coerenti per la realizzazione di impianti di produzione di rinnovabili anche abbinati a sistemi di accumulo di energia nei piccoli comuni italiani”⁷².

I Comuni, in definitiva, esercitano tutte quelle funzioni amministrative connesse ai servizi sociali che consistono in tutte quelle attività dirette alla predisposizione e all'erogazione di servizi che hanno quale finalità quella di rimuovere o superare le difficoltà e le situazioni di bisogno che i cittadini di un dato territorio incontrano e quale strumento è più efficace delle Comunità di energia rinnovabile per far sì che i singoli si associno dando vita a configurazioni in grado di contrastare in primis le situazioni di povertà energetica che colpiscono in grande misura gli individui più vulnerabili.

4.4.1 Modelli di intervento

Alla luce delle precedenti premesse sui rapporti intercorrenti tra le Comunità energetiche e i Comuni e sulla base delle esperienze acquisite, è possibile

⁷² Legambiente, *Comunità energetiche e piccoli comuni. Dati, storie ed eventi di Voler Bene all'Italia 2022*, 24 maggio 2022, [Online], (<https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/comunita-energetiche-e-piccoli-comuni-dati-storie-ed-eventi-di-voler-bene-allitalia-2022/>)

classificare in due tipologie le modalità di intervento dei Comuni, per cui si avrà un modello di intervento diretto e un modello di intervento indiretto.

Nel caso di intervento diretto, il Comune diventa parte attiva della CER assumendo le delibere necessarie a dar vita al percorso di costituzione della Comunità fino a divenirne parte fondante. Vi sono, però, alcuni passi fondamentali che il Comune deve compiere affinché possa intervenire direttamente.

Il primo passo da compiere, tra l'altro opzionale, è l'accordo tra più Comuni. Alla base di tale accordo c'è la volontà congiunta di più amministrazioni comunali che agiscono nella stessa area con caratteristiche comuni o comunque complementari, oppure abbiano in comune iniziative che le interessano in maniera congiunta. Attraverso l'unione di risorse socioeconomiche, tecniche e organizzative, e di infrastrutture, gli accordi tra più Comuni mirano a costituire un insieme di risorse sufficiente a sostenere l'avvio di processi di trasformazione energetica del territorio in una direzione green. Dalle varie esperienze, l'accordo tra Comuni è diretto a regolare il quadro giuridico, finanziario e organizzativo delle Comunità energetiche con l'obiettivo di raggiungere, compatibilmente con le finalità proprie delle CER, quegli standard previsti in materia di sostenibilità ambientale grazie al ricorso a fonti di energia rinnovabili presenti nel territorio. Le attività realizzate a seguito di tali accordi sono quelle dirette a gettare le basi per dar vita alla Comunità, tra le quali si possono citare il coinvolgimento di stakeholder territoriali; la raccolta di informazioni e dati necessari per la valutazione delle risorse presenti sul territorio; l'individuazione delle potenzialità territoriali in termini di realizzazione ed effetti che potrà avere la Comunità energetica; la definizione di obiettivi da raggiungere. I Comuni coinvolti in tale accordo possono organizzarsi secondo l'assetto che prevede un Comune capofila e gli altri che assumono la veste di partner e si accollano l'impegno di sostenere le attività e di adottare gli atti successivi in base alle attività svolte, essendo comunque liberi di svolgere ulteriori attività che non risultino in contrasto con le iniziative concordate. È poi importante che non vengano trascurati i profili di formazione e educazione dei cittadini, profilo in cui risulta rilevante il ruolo svolto dai Comuni. Affinché gli accordi stipulati tra più Comuni siano effettivamente operativi è opportuno che siano accompagnati da un piano di

lavoro, definito in termini di finalità, tempistiche e referenti, relativo sia alla parte amministrativa di attuazione del piano sia alla parte tecnica, nonché da un sistema di controllo del piano operativo stesso.

In secondo luogo, i Comuni possono attuare una prima fase ricognitiva relativa a due aspetti fondamentali, ossia il coinvolgimento di un ente terzo per la realizzazione di uno studio di fattibilità o, comunque, per l'assistenza alla creazione e gestione della Comunità energetica, soprattutto nel caso in cui il Comune voglia rivestire un ruolo attivo; e l'individuazione preliminare di soggetti potenziali membri della CER o che perlomeno siano disponibili ad aderire a progetti di CER nel territorio comunale.

Ulteriore passo da compiere è la realizzazione di uno studio di fattibilità, le cui parti principali riguardano l'individuazione preliminare delle potenzialità di formazione di una Comunità di energia rinnovabile; la redazione di un piano economico e finanziario connesso alle potenzialità di sviluppo e alle effettive dimensioni che possono essere raggiunte grazie all'aggregazione di soggetti che parteciperanno alla CER; infine, la compilazione di un modello di funzionamento e la redazione degli atti necessari, quali lo Statuto, i regolamenti e così via.

Infine, nel caso di intervento attivo del Comune nella costituzione di una Comunità di energia rinnovabile è necessaria una delibera comunale che prenda atto dei risultati delle varie fasi ricognitive e di studio effettuate preliminarmente, che verifichi le disponibilità economiche per le azioni necessarie alla costituzione e approvi uno statuto di Comunità, e infine conferisce autorizzazione al Sindaco quale legale rappresentante a sottoscrivere lo Statuto in qualità di socio fondatore. In alternativa, nell'ipotesi di Comunità energetica già esistente, il Comune può semplicemente deliberarne l'adesione.

Nel caso di intervento indiretto, il Comune assume un ruolo esterno di individuazione delle potenzialità, di monitoraggio dell'uso delle risorse e dei risultati raggiunti a garanzia del rispetto dei principi di diffusione dei benefici a livello locale. In questo modo, il Comune mantiene il suo ruolo primario di pianificazione del governo del territorio senza però intervenire nelle dinamiche di

sviluppo delle iniziative che rimangono nella libera disponibilità dei privati. Svolge poi i ruoli che gli sono attribuiti dalla legge in materia di autorizzazioni degli impianti. Infine, assume un ruolo di garante delle iniziative in termini di compatibilità con il governo del territorio e delle risorse locali e degli effetti che le iniziative delle Comunità dovrebbero avere sul territorio.

Al fine di favorire la diffusione delle CER, gli enti locali e regionali possono adottare specifiche normative relative all'uso del suolo e degli edifici per agevolare lo sviluppo di fonti di energia rinnovabili di proprietà dei cittadini, ma allo stesso tempo è importante anche aumentare la consapevolezza che tali progetti siano rilevanti per la c.d. "alfabetizzazione energetica", secondo la quale più persone sono impegnate in attività legate al settore dell'energia, più saranno in grado di comprendere il sistema energetico complessivo. Inoltre, i Comuni possono acquistare energia elettrica o calore dalle Comunità energetiche per soddisfare la domanda energetica di tutti gli edifici pubblici in cui operano, o in alternativa, possono stipulare contratti di acquisto di energia diretti con le CER, grazie ai quali si offre certezza agli investitori delle Comunità stesse, essendo contratti a lungo termine e consentendo di beneficiare di un flusso stabile di entrate. In qualità di proprietari di edifici pubblici, terreni e infrastrutture, possono anche concedere uno spazio dedicato ai progetti comunitari, offrendo ad esempio i tetti degli edifici pubblici, dove poter realizzare gli impianti di fonti di energia rinnovabile, condividendo quindi risorse comunali con la Comunità.

Spesso le Comunità energetiche, nella loro fase di progettazione, incontrano ostacoli legati all'accesso al credito e, sotto questo aspetto, gli enti locali possono essere fondamentali per fornire garanzie agli istituti finanziari. Difatti, grazie alla loro partecipazione alle CER sono in grado di fornire rassicurazione a quegli investitori esitanti offrendo credibilità e legittimità ai progetti. Possono, poi, dedicare anche delle linee di bilancio specifiche per sostenere i gruppi di comunità in ogni fase del percorso di costituzione. Infine, gli enti locali possono fornire un supporto rilevante ai progetti di Comunità energetiche elaborando e sviluppando piattaforme e strumenti di supporto utili ad aiutare cittadini e cooperative a dare

inizio al nuovo progetto, dando una panoramica di tutte le informazioni attinenti alle fonti di energia rinnovabile.

In conclusione, l'intervento degli enti locali e in particolare dei Comuni nello sviluppo e nella diffusione delle Comunità energetiche è rilevante sotto molteplici profili. Sono il tramite per poter realizzare, grazie alla collaborazione con i cittadini, la transizione ecologica ed energetica del Paese partendo dalle più piccole realtà locali.

4.4.2 Le autorizzazioni per gli impianti di fonti energetiche rinnovabili

Lo sviluppo delle fonti rinnovabili concorre agli obiettivi europei e nazionali di riduzione delle emissioni di CO₂ e di decarbonizzazione. Nel settore elettrico, dove c'è un maggiore sviluppo delle rinnovabili, il PNIEC fissa come traguardo per il 2030 il raggiungimento di una quota pari al 55 per cento dei consumi. Al fine di realizzare gli obiettivi previsti a livello europeo dal Green Deal e dal pacchetto Fit for 55, nell'attesa di una più ampia revisione del PNIEC, il Ministero della Transizione ecologica ha adottato il Piano di transizione ecologica, prevedendo, entro il 2030, un aumento della quota di energia elettrica da fonti rinnovabili pari al 72 per cento, anziché del 55 per cento.

Uno dei fattori necessari per favorire la crescita delle rinnovabili è la definizione di una disciplina delle procedure autorizzative che garantisca, nel rispetto di valori costituzionali quali il paesaggio, tempi celeri per ottenere i titoli necessari per realizzare i nuovi impianti di fonti rinnovabili o di potenziamento di quelli già esistenti. Grazie a procedure autorizzative semplificate si può incoraggiare la realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili e la stessa Direttiva UE 2018/2001 prevede che gli Stati membri debbano assicurare che le norme nazionali in materia di procedure di autorizzazione degli impianti da fonti rinnovabili e delle relative reti elettriche siano proporzionate e necessarie e contribuiscano all'attuazione del principio di priorità di efficienza energetica. Si prevede, poi, che gli Stati membri istituiscano sportelli per offrire assistenza all'intera procedura amministrativa di presentazione della domanda di autorizzazione e fissa in due anni il termine massimo per la conclusione delle procedure amministrative. Il periodo massimo di

durata della procedura autorizzativa è ridotto ad un anno nel caso di impianti di potenza inferiore a 150 kW e di potenziamento degli impianti esistenti. In tale contesto, il PNRR pone come obiettivo la semplificazione delle procedure di autorizzazione per gli impianti rinnovabili onshore e offshore. Traguardo parzialmente raggiunto con il Decreto Legislativo 199/2021, a cui sono seguite ulteriori semplificazioni introdotte nei mesi successivi.

All'interno dell'ordinamento italiano, la produzione di energia rientra tra le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni, per cui allo Stato compete l'enunciazione dei principi fondamentali della materia, mentre le Regioni possono approvare leggi di dettaglio, nel rispetto dei principi stabiliti dalle leggi statali. "Una giurisprudenza costituzionale consolidata ha, tuttavia, a più riprese consentito un'interpretazione dell'articolo 117, comma 3 della Costituzione volta ad ammettere la definizione a livello statale di disposizioni con un maggior grado di dettaglio quando una materia di competenza esclusiva statale (es. la tutela dell'ambiente) interferisce, senza prevalere, con una materia a competenza concorrente, oppure quando, in ragione del principio di sussidiarietà ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, si ritiene che alcune funzioni amministrative (ad esempio autorizzative) possano essere più efficacemente esercitate a livello statale, con conseguente necessità, per disciplinarne l'espletamento, di avocare a livello statale anche la competenza legislativa (sentenza cost. 303/2003). Nel recepire norme di derivazione unionale, lo Stato può per altro adottare norme di dettaglio, per assicurare l'adeguamento dell'ordinamento interno a quello europeo entro i termini di recepimento, superabili con l'esercizio da parte delle Regioni della propria competenza in materia (principio di cedevolezza)"⁷³.

È previsto, dunque, per la realizzazione, il funzionamento e l'eventuale ampliamento degli impianti di energia da fonti rinnovabili, un sistema autorizzatorio articolato su varie figure. La normativa di riferimento è di carattere nazionale e le procedure amministrative di autorizzazione degli impianti trovano disciplina nei decreti adottati in attuazione delle direttive dell'Unione europea in

⁷³ Camera dei Deputati, *La normativa statale per la realizzazione di impianti da fonti elettriche rinnovabili*, in Documentazione e ricerche, numero 47, p. 6, 27/06/2023.

materia. Nello specifico, si fa riferimento al decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, di attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili, integrato dalle Linee guida adottate con decreto ministeriale del 10 settembre 2010 che ha stabilito competenze in capo allo Stato, alle Regioni e alle Province, modificato poi dal decreto legislativo n. 28/2011 e successivamente dall'articolo 31 del decreto legislativo 46/2014. Ciascuna Regione è successivamente intervenuta emanando proprie linee guida, dando vita ad una legislazione molto variegata. Le norme di settore che disciplinano le procedure autorizzative per la realizzazione di impianti da fonti rinnovabili rinviano o comunque vanno interpretate in combinato disposto con le norme generali sul procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241/1990. Ma vengono in rilievo anche le norme in materia ambientale e paesaggistica che disciplinano i principali atti di assenso cui è spesso subordinato il rilascio dell'autorizzazione o comunque la realizzazione dell'impianto da fonti elettriche rinnovabili, quali il decreto legislativo n. 152/2006 che disciplina in particolare le procedure per la valutazione di impatto ambientale e il codice dei beni culturali e del paesaggio.

“Dall'intrecciarsi delle varie fonti emergono diversi procedimenti autorizzatori differenziati a seconda dei diversi livelli di semplificazione, graduati in ragione della potenza di cui è munito l'impianto o della specifica tipologia di fonte utilizzata. La semplificazione intervenuta sui procedimenti, peraltro, è destinata ad aumentare per il perseguimento degli obiettivi della transizione ecologica”⁷⁴.

Il procedimento ordinario che si conclude con l'Autorizzazione Unica (AU), rilasciata dalla Regione o da un ente delegato, è regolato dall'articolo 12 del decreto legislativo 387/2003, modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo 28/2011, e dalle Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili approvate con D.M. 10 settembre 2010. La disciplina del procedimento di autorizzazione unica è stata di recente modificata dall'articolo 47 del decreto legge 13/2023. Si applica a tutti gli impianti a fonti rinnovabili, agli interventi di modifica,

⁷⁴ V. Parisio, *Giudice amministrativo, sindacato sulla composizione degli interessi e transizione energetica: prime riflessioni*, in *Rivista giuridica AmbienteDiritto.it* – ISSN 1974-9562, Anno XXI, Fascicolo n. 4/2021, p. 16.

potenziamento, rifacimento totale o parziale, alle opere connesse e alle infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dell'impianto. La competenza in tema di Autorizzazione Unica spetta alla Regione o alla Provincia autonoma territorialmente competente solo per gli impianti con una potenza termica inferiore ai 300 MW, mentre spetta allo Stato nella figura del Ministero della transizione ecologica per gli impianti con potenza termica superiore ai 300 MW. L'Autorizzazione Unica è il risultato di un procedimento complesso che ha il suo punto focale nella conferenza di servizi, disciplinata dagli articoli 14 e seguenti della legge 241 del 1990, convocata dalla Regione entro 30 giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione e alla quale prendono parte tutte le amministrazioni interessate. Per rispondere ad esigenze di celerità e garantire la rapida diffusione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, la durata del procedimento è passato dagli iniziali 180 giorni agli attuali 90 giorni nel caso di progetti localizzati in aree sottoposte a vincolo culturale o paesaggistico non sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA o a VAS; mentre è di 60 giorni, al netto dei tempi previsti per le eventuali procedure di valutazione ambientale. Ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 387/2003 gli impianti di produzione di energia elettrica possono essere ubicati anche in zone classificate come agricole dai vigenti piani urbanistici, tenendo comunque conto delle tradizioni agricole, della tutela della biodiversità e del paesaggio rurale.

Ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 28/2011, per particolari categorie di impianti di piccole dimensioni disciplinati agli articoli 11 e 12 delle Linee guida del 2010, trova applicazione la Procedura amministrativa semplificata (PAS). In quanto derogatoria rispetto alla procedura ordinaria, è gestita dal Comune territorialmente competente, al quale va presentata un'istanza, accompagnata da una dettagliata relazione tecnica, che attesti la compatibilità dell'intervento con gli strumenti urbanistici e con le norme di sicurezza almeno 30 giorni prima dell'inizio dei lavori. Nel caso di intervento che coinvolga più Comuni, l'istanza è presentata a tutti i Comuni interessati dall'impianto e dalle relative opere connesse e l'amministrazione competente è individuata nel Comune sul cui territorio insiste la maggior porzione dell'impianto da realizzare che acquisisce le eventuali osservazioni degli altri Comuni interessati. Se il comune rileva anomalie nella

domanda, notifica all'interessato di non intervenire e di ripresentare la domanda con le integrazioni necessarie per renderla conforme alla domanda. In assenza di rilievi comunali, trascorsi 30 giorni l'attività viene avviata. Se si rendono necessari atti di altre amministrazioni, il Comune li acquisisce d'ufficio oppure convoca entro 20 giorni una conferenza di servizi e il termine di conclusione del procedimento pari a 30 giorni rimane sospeso fino all'acquisizione di tali atti. L'intervento va comunque completato nel termine di tre anni dal perfezionamento della procedura. Conclusi i lavori verrà rilasciato dal progettista un certificato di collaudo finale che deve essere trasmesso al Comune, con il quale si attesta la conformità dell'opera al progetto presentato. Una norma comune a tutte le fonti rinnovabili consente, poi, alle Regioni e alle Province autonome l'estensione della soglia di applicazione della procedura agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW definendo i casi in cui la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica.

Ai sensi dell'articolo 6 comma 10 del decreto legislativo 28/2011 per gli impianti individuati nei paragrafi 11 e 12 delle Linee guida ministeriali del 2010, rientrando nell'attività di edilizia libera, è sufficiente presentare al Comune una comunicazione di inizio lavori che va effettuata utilizzando un modello unico predisposto a livello nazionale. Il Comune che riceve la comunicazione si limita a verificarne la veridicità e non potrà richiedere documentazione aggiuntiva.

Infine, la normativa in tema di Valutazione di impatto ambientale (VIA) prevista dalla Parte Seconda del decreto legislativo 152/2006 è di particolare rilievo per due motivi. In primo luogo, perché gli impianti e le opere connesse previste nei progetti, superando le soglie previste dal decreto legislativo 152/2006, sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA. Per cui il loro svolgimento determina spesso un significativo aumento della durata della procedura. In secondo luogo, perché ai sensi dell'articolo 14 della legge 241/1990, qualora un progetto sia sottoposto a VIA di competenza regionale, tutte le autorizzazioni, intese, concessioni, pareri, nulla osta e assensi necessari alla realizzazione e all'esercizio del progetto, vengono acquisiti nell'ambito di una apposita conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona, in base alla disciplina del Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale

(PAUR), contenuta all'articolo 27-bis del decreto legislativo 152/2006. "Ciò comporta, quindi, lo spostamento della competenza a rilasciare il provvedimento finale ad altra amministrazione e una sorta di inversione del carattere endoprocedimentale della VIA e dell'Autorizzazione Unica"⁷⁵.

"Nel procedimento autorizzatorio, nelle sue diverse figure, grande spazio viene dato agli istituti di semplificazione dell'azione amministrativa, destinati ad essere ulteriormente ritoccati per rendere sempre più veloce l'acquisizione delle autorizzazioni, in particolare alla conferenza di servizi che permette la contestuale assunzione e ponderazione dei confliggenti interessi in gioco, in particolare quelli di carattere paesaggistico"⁷⁶.

4.5 I vantaggi per l'Amministrazione locale e per i cittadini

La nascita di Comunità di energia rinnovabile apporta notevoli benefici non solo a livello nazionale ed europeo perché contribuiscono alla decarbonizzazione del Paese e alla transizione energetica, ma soprattutto comporta notevoli vantaggi nei territori locali in cui i cittadini si associano per dar vita a tale configurazione. Condividere la produzione locale di energia, grazie alle Comunità energetiche rinnovabili, determina un aumento economico e sociale del suo valore, riducendo i costi delle bollette, contrastando la povertà energetica, sviluppando l'economia locale grazie al mantenimento dei profitti sul territorio, stimolando la consapevolezza energetica dei cittadini e delle Pubbliche Amministrazioni locali.

"Guardare al modello delle Comunità Energetiche significa anche guardare al valore in termini di "prossimità territoriale" generata dalle iniziative. Questa dimensione è evidente osservando il processo di sviluppo composto da una complessa combinazione di risorse e partnership che ne determinano l'attuazione. Data la difficoltà di "piccoli" attori locali nello sviluppo individuale di questi progetti, le iniziative si sviluppano grazie al coinvolgimento di attori come PA,

⁷⁵ Camera dei Deputati, *La normativa statale per la realizzazione di impianti da fonti elettriche rinnovabili*, in Documentazione e ricerche, numero 47, p. 17, 27/06/2023.

⁷⁶ V. Parisio, *Giudice amministrativo, sindacato sulla composizione degli interessi e transizione energetica: prime riflessioni*, in Rivista giuridica AmbienteDiritto.it – ISSN 1974-9562, Anno XXI, Fascicolo n. 4/2021, p. 20.

associazioni e Community Energy Builder esterni che facilitano l'azione delle comunità locali. La dimensione territoriale dell'interazione tra una comunità di utenti/investitori, attori locali e tecnologie è dunque un fattore essenziale nello scambio di beni sia materiali (cioè risorse finanziarie e beni fisici, es. superfici di tetti) che immateriali (cioè fiducia, capitale sociale, conoscenza contestuale). La prossimità territoriale è una caratteristica essenziale e rivela la necessità di impiegare approcci place-based per lo sviluppo di tali iniziative. Secondo tale caratteristica, diventa davvero difficile immaginare il valore prodotto da iniziative che basino il proprio modello organizzativo su relazioni di comunità virtuali, come piattaforme di scambio peer to peer tra varie unità di consumo e produzione, laddove queste siano unicamente in mano ai singoli attori. O, meglio, in questo modo si perderebbe il valore in termini di addizionalità dell'impatto generato dai progetti in termini di effetti spill over sulle economie locali: ossia opportunità di generare redditi e lavoro nei territori in cui queste iniziative insistono. Aspetti ricalcati dal PNRR, dove nell'investimento dedicato alle Comunità Energetiche si fa chiaro riferimento sul sostegno ai progetti focalizzati “sulle aree in cui si prevede il maggior impatto socio-territoriale (...)”, inquadrando le Pubbliche Amministrazioni, le famiglie e le microimprese come target principali localizzati nei Comuni con meno di 5.000 abitanti per sostenere “l'economia dei piccoli Comuni, spesso a rischio di spopolamento, e rafforzando la coesione sociale”⁷⁷.

Quanto ai vantaggi per le Amministrazioni locali e per i cittadini, l'ente locale che si dota di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili riduce la propria bolletta energetica grazie all'energia autoprodotta e autoconsumata, rendendo poi disponibile quella eccedente per la Comunità energetica che, grazie agli incentivi, riduce la bolletta elettrica dei suoi membri. Difatti, sulla quota di energia autoconsumata non vengono addebitati dal fornitore gli oneri di rete e le imposte. Essendo, poi, la Comunità energetica un soggetto senza scopo di lucro, quindi no profit, tutta l'energia condivisa e consumata istantaneamente è valorizzata al costo e i benefici vengono distribuiti tra i membri della Comunità.

⁷⁷ L. De Vidovich, L. Tricarico, M. Zulianello, *Community Energy Map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, FrancoAngeli s.r.l., p. 117, 2021.

Se si fa sì che vi sia una sempre maggiore disponibilità locale di energia derivante da fonti rinnovabili ad un costo minore, l'Amministrazione locale, i cittadini e le imprese, avranno un crescente interesse a spostare i propri consumi energetici dal termico all'elettrico, come nel caso di riscaldamento e raffrescamento, dei trasporti necessari per svolgere attività di impresa, aumentando in tal modo la quota di energia acquistata ad un prezzo più basso e, dunque, conseguendo una più ampia efficienza energetica che si traduce in un vantaggio economico. Infine, una Comunità energetica che coinvolge l'Amministrazione locale migliora i processi di partecipazione, favorendo un'interlocuzione diretta tra politica e cittadini, entrambi dotati di poteri decisionali all'interno della Comunità.

Notevoli vantaggi si hanno anche per l'economia della comunità locale, dal momento in cui, laddove fosse possibile, le attività necessarie alla realizzazione e gestione della CER, quali la progettazione e realizzazione degli impianti, la gestione della Comunità, gli interventi di efficientamento energetico, potranno essere affidate a imprese e professionisti del territorio, così incentivando l'economia locale. Inoltre, lo sviluppo di un'economia solidale con il territorio locale, fondata sulla produzione di energia rinnovabile, offre la possibilità di contrastare lo spopolamento delle aree marginali, creando opportunità di lavoro e favorendo la modernizzazione delle infrastrutture, necessarie anche per la gestione delle Comunità energetiche.

I vantaggi derivanti dall'appartenenza alla Comunità energetica sono anche di tipo sociale e, in particolare, sono diretti a contrastare la povertà energetica di cui soffre, secondo una stima riportata nella Strategia Energetica Nazionale del 2017, circa il 12 % delle famiglie che ha case inadeguatamente riscaldate o raffrescate e ha difficoltà a pagare le bollette. La definizione di povertà energetica è condivisa a livello europeo e riguarda l'incapacità da parte di famiglie o singoli di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici, con conseguenze sul loro benessere. La povertà energetica non riguarda però la sola possibilità di consumare energia in misura adeguata ed essere in grado di pagare le bollette, ma anche, ad esempio, la possibilità di usufruire di mezzi trasporto adeguati a svolgere attività lavorative e di socializzazione. Il contrasto alla povertà energetica contribuisce quindi a

mantenere un tenore di vita dignitoso, riducendo il costo dell'energia e la sua elevata incidenza sul reddito e, infatti, le Comunità energetiche permettono di integrare tutti i consumatori, a prescindere dal reddito, destinando eventualmente parte dei benefici ai soggetti di vulnerabili.

4.6 Caso di studio: la Comunità Energetica Rinnovabile di Napoli Est

La prima Comunità energetica rinnovabile e solidale del nostro Paese è stata costituita nel 2020 nel quartiere di San Giovanni a Teduccio, quartiere periferico di Napoli Est. Un progetto che ha richiesto un investimento di circa centomila euro, finanziato da Fondazione con il Sud, promosso da Legambiente Campania e dalla comunità locale a partire dal ruolo fondamentale della Fondazione Famiglia di Maria e delle quaranta famiglie con disagi sociali coinvolte nella Comunità energetica che godranno dei benefici del nuovo sistema energetico. Un progetto che vedrà le famiglie coinvolte anche in un percorso di sensibilizzazione e di maggiore consapevolezza dei temi energetici, così da efficientare i benefici della comunità.

La Fondazione Famiglia di Maria è un ente filantropico di origine cattolica che nell'Ottocento gestiva un orfanotrofio nel quartiere. Oggi è divenuta un'istituzione educativa laica che collabora con i servizi sociali del luogo e gestisce un centro socioeducativo proprio a San Giovanni a Teduccio. Tale quartiere, fino agli anni Settanta dello scorso secolo, era una cittadina industriale e operaia in cui erano ubicate importanti imprese industriali e legate all'agroindustria, come la nota Cirio, che contava circa centomila lavoratori, la maggior parte operai. Il declino industriale del territorio cominciò negli anni Ottanta, con la chiusura delle attività produttive e il loro dislocamento, comportando grandi fratture sociali nel quartiere di San Giovanni a Teduccio, con un alto tasso di abbandono dell'istruzione e un'elevata disoccupazione. A seguito del terremoto in Irpinia del 1980, venne costruito un complesso di case popolari composti da edifici mastodontici che rappresentano un esempio lampante di come la cattiva architettura possa produrre degrado e marginalità sociali, tanto che tali costruzioni vennero definite "Bronx" ed in tale contesto ha preso rapidamente piede l'illegalità.

È proprio in tale particolare ambito che Legambiente Campania e Fondazione con il Sud hanno deciso di avviare un processo di costituzione di una Comunità energetica rinnovabile. Il soggetto più adatto sul territorio ad assumere un ruolo cruciale per la nascita di tale Comunità è stato individuato proprio nella Fondazione Famiglia di Maria, con cui Legambiente da anni collabora per realizzare percorsi di educazione ambientale con i bambini. Grazie all'importante attività territoriale che svolge la Fondazione è stato favorito il coinvolgimento nel progetto della Comunità energetica delle famiglie del quartiere che frequentavano la Fondazione Famiglia di Maria. La CER coinvolge più di venti famiglie di consumatori che utilizzano l'energia prodotta dall'impianto fotovoltaico situato sul tetto dell'immobile principale della fondazione e finanziato da Fondazione con il Sud.

L'impianto è composto da 166 pannelli fotovoltaici, per una potenza complessiva di 53 kW e potrà produrre sessantamila kWh in un anno. L'impianto è stato realizzato con componenti di elevata qualità e tecnologia più avanzata, garantito per venticinque anni. È fornito di un sistema di accumulo che permette di immagazzinare l'energia di cui circa il 18% verrà autoconsumata dalla Fondazione con una riduzione della bolletta elettrica. Della restante quota di energia prodotta ma non direttamente autoconsumata dalla Fondazione, si è stimato che circa il 41% verrà inizialmente consumata dalle 20 famiglie aderenti e la parte eccedente verrà immessa in rete e remunerata al Prezzo Zonale Orario. A tale energia condivisa spetta sia l'incentivo del GSE pari a 0,11 €/kWh che la restituzione di ARERA dei costi di trasmissione dell'energia. Si prevede di dividere tutti i relativi ricavi generati dall'energia condivisa al netto delle spese di gestione in parti uguali tra i soci della Comunità energetica.



Figura 4.1: San Giovanni a Teduccio (Napoli Est). Pannelli fotovoltaici installati sui tetti della Fondazione Famiglia di Maria. (Fonte: Michele Amoruso per Internazionale <https://www.internazionale.it/notizie/marina-forti/2021/07/12/san-giovanni-teduccio-comunita-energetica>)

“In un quartiere caratterizzato da forte diffidenza, la realizzazione della CER è stata resa possibile attraverso un importante “lavoro di comunità” facilitato dalla Fondazione Famiglia di Maria, che ha portato, dalle tre famiglie che costituivano il primo nucleo della CER, a sensibilizzare altre famiglie del quartiere fino ad arrivare a coinvolgere le 20 famiglie attualmente socie. La costituzione della comunità energetica rinnovabile rappresenta un importante risultato per la fondazione Famiglia di Maria, una forma di riscatto sociale con un valore anche simbolico, oltre che economico di contrasto alla povertà energetica. I protagonisti dell’esperienza evidenziano come questa iniziativa contrasti con la frequente identificazione del territorio come luogo di degrado e di attività illecite; al contrario, si tratta di un’esperienza spesso citata come all’avanguardia a livello nazionale e come la prima comunità energetica che è diventata operativa in Italia”⁷⁸.

⁷⁸ A. Bernardoni, C. Borzaga, J. Sforzi, *Comunità energetiche rinnovabili. Una sfida per le imprese sociali e di comunità*, in *Impresa Sociale*, n. 2/2022, p. 80.

La costituzione della Comunità energetica nel territorio è stata particolarmente impegnativa, soprattutto per la diffidenza delle famiglie a cui è stato chiesto di prendervi parte, ma “l’esperienza della Comunità Energetica Rinnovabile e Solidale di Napoli Est ha dimostrato come, i cittadini, dal basso, con grande determinazione e volontà, possano realizzare la transizione ecologica che oggi si rende necessaria non solo per far fronte al disastro ambientale e climatico e per ridurre la dipendenza da altri paesi per l’approvvigionamento delle fonti fossili, ma altresì per far fronte alla povertà energetica e attuare il riscatto sociale e il cambiamento culturale di cui si avverte il bisogno”⁷⁹.

“Da San Giovanni, da un quartiere che oggi porta addosso tutti i segni delle distorsioni dei nostri tempi, nasce un nuovo modello energetico che ristabilisce un rapporto sano con il pianeta e che prova a ricucire le disuguaglianze sociali”⁸⁰.

⁷⁹ A. Cicerone, L. Mastrangelo, R. Putignano, *Comunità energetiche rinnovabili e solidali: modello di cittadinanza attiva per la transizione ecologica verso gli obiettivi di Agenda 2030*, 2/11/2022, [quotidianolegale.it](https://www.quotidianolegale.it), [Online], (<https://www.quotidianolegale.it/comunita-energetiche-rinnovabili-e-solidali-modello-di-cittadinanza-attiva-per-la-transizione-ecologica-verso-gli-obiettivi-di-agenda-2030/>)

⁸⁰ C. Mazzone, *San Giovanni a Teduccio, per venti famiglie l’energia è «fatta in casa»*, in Corriere del Mezzogiorno da Corriere della Sera, 2 settembre 2022 (Online https://napoli.corriere.it/notizie/cronaca/22_settembre_02/san-giovanni-teduccio-venti-famiglie-l-energia-fatta-casa-087d70e8-2a85-11ed-8cff-7d52a5a9f75a.shtml).

CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi effettuata nel presente, dopo aver effettuato un ampio road map della normativa europea e interna legata alle CER, è possibile comprendere come le Comunità energetiche, grazie al ricorso alle fonti di energia rinnovabile, siano uno tra gli strumenti più importanti per realizzare l'obiettivo della neutralità climatica posto in primis dalla Nazioni Unite.

Offrono la possibilità di partire dal basso, dai semplici cittadini, e di costruire una coscienza energetica, attraverso l'associazione spontanea degli individui che decidono di unirsi per dar vita ad una Comunità che non apporta solo benefici a livello energetico, ma anche economico e sociale.

I cittadini, le piccole e medie imprese e le Amministrazioni che decidono di costituire una CER adottano la forma giuridica più adatta alle loro esigenze, scegliendo tra l'associazione, la cooperativa, l'Ente del terzo settore, il consorzio, tutte forme che garantiscono lo scopo no profit tipico delle Comunità energetiche, ossia quello di apportare benefici ai suoi membri e non quello di dividere gli utili conseguiti tra gli stessi.

Quale miglior partner, se non le Pubbliche Amministrazioni, soprattutto se si prendono in considerazione gli enti locali più vicini ai cittadini e più attenti ai bisogni della popolazione. Sono proprio le Regioni, ma ancor di più i Comuni a dare un contributo fondamentale per la nascita e lo sviluppo delle Comunità energetiche, grazie al ruolo attivo che possono assumere all'interno delle stesse, o anche semplicemente rivestendo un ruolo passivo attraverso la concessione di terreni o tetti di edifici pubblici per la realizzazione degli impianti da fonti rinnovabili.

L'intero lavoro è incentrato, dunque, sulle molteplici possibilità che tali nuove configurazioni introdotte dalla legislazione europea danno per poter, non solo attuare definitivamente la rivoluzione green dell'Italia e dell'Europa, ma in primis

per dare la possibilità a quelle fasce della popolazione definite più vulnerabili di poter entrare a far parte di una Comunità di persone che offrano concrete possibilità di combattere e contrastare la povertà energetica che colpisce molteplici famiglie. Un esempio è stato analizzato nel caso di studio posto all'attenzione, relativo alla prima Comunità energetica rinnovabile e solidale di San Giovanni a Teduccio, nella periferia di Napoli Est, che nonostante le titubanze dei cittadini, è riuscita ad unire più di venti famiglie in un progetto green e solidale, da cui si auspica ne prendano esempio anche altre realtà.

BIBLIOGRAFIA

M. Bastiani di Ecoazioni COME RES, *Trasferimento di buone pratiche: il progetto Ecopower in Belgio*, 28 Aprile 2022. [Online]. Available: [https://www.enea.it/it/seguici/events/come-res-](https://www.enea.it/it/seguici/events/come-res-1/2Desk_Meeting_BastianiEcoazioni.pdf)

[1/2Desk Meeting BastianiEcoazioni.pdf](https://www.enea.it/it/seguici/events/come-res-1/2Desk_Meeting_BastianiEcoazioni.pdf)

A. Bernardoni, C. Borzaga, J. Sforzi, *Comunità energetiche rinnovabili. Una sfida per le imprese sociali e di comunità*, in *Impresa Sociale*, vol. 2022, n. 2, p. 80, 2022.

C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, p. 4, 13 Maggio 2020.

C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, pp. 4-5, 13 Maggio 2020.

C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, p. 5, 13 Maggio 2020.

C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, pp. 12-13, 13 Maggio 2020.

C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione*, pp. 1-2, 13 Maggio 2020.

M. Bolognesi, A. Magnaghi, *Verso le comunità energetiche. Produzione e lavoro: dal dominio dei flussi alla riscoperta dei luoghi?*, in *Special issue "Abitare il territorio al tempo del Covid"*, pp. 148-149, 2020.

Camera dei Deputati, *La normativa statale per la realizzazione di impianti da fonti elettriche rinnovabili*, in Documentazione e ricerche, vol. 2023, n. 47, p. 6, 27 Giugno 2023.

Camera dei Deputati, *La normativa statale per la realizzazione di impianti da fonti elettriche rinnovabili*, in Documentazione e ricerche, vol. 2023, n. 47, p. 17, 27 Giugno 2023.

A. Chiappetta, *Comunità energetiche rinnovabili e Costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni, a cura di E. Di Salvatore, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, p. 1.

A.Cicerone, L. Mastrangelo, R. Putignano, *Comunità energetiche rinnovabili e solidali: modello di cittadinanza attiva per la transizione ecologica verso gli obiettivi di Agenda 2030*, 2 Novembre 2022. [Online]. Available: <https://www.quotidianolegale.it/comunita-energetiche-rinnovabili-e-solidali-modello-di-cittadinanza-attiva-per-la-transizione-ecologica-verso-gli-obiettivi-di-agenda-2030/> .

A.Cicerone, L. Mastrangelo, R. Putignano, *Comunità energetiche rinnovabili e solidali: modello di cittadinanza attiva per la transizione ecologica verso gli obiettivi di Agenda 2030*, 2 Novembre 2022. [Online]. Available: <https://www.quotidianolegale.it/comunita-energetiche-rinnovabili-e-solidali-modello-di-cittadinanza-attiva-per-la-transizione-ecologica-verso-gli-obiettivi-di-agenda-2030/> .

A.Cicerone, L. Mastrangelo, R. Putignano, *Comunità energetiche rinnovabili e solidali: modello di cittadinanza attiva per la transizione ecologica verso gli obiettivi di Agenda 2030*, 2 Novembre 2022. [Online]. Available: <https://www.quotidianolegale.it/comunita-energetiche-rinnovabili-e-solidali-modello-di-cittadinanza-attiva-per-la-transizione-ecologica-verso-gli-obiettivi-di-agenda-2030/> .

C. europea, *Energia pulita per tutti gli europei: liberare il potenziale di crescita dell'Europa*, 30 Novembre 2016. [Online]. Available: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/IP_16_4009 .

C. europea, *REPowerEU: energia sicura, sostenibile e a prezzi accessibili per l'Europa*, [Online]. Available: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_it .

E. Cusa, *Il diritto dell'Unione Europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, vol. 2020, n. 2, pp. 318-319, 2020.

E. Cusa, *Il diritto dell'Unione Europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'economia*, vol. 2020, n. 2, pp. 319-320-321-322, 2020.

G. De Stradis, *Next Generation EU: sfruttare le potenzialità di un piano ambizioso*, in *Rivista della Corte dei Conti*, vol. Quaderno 2021, n. 1, p. 47, 2021.

L. De Vidovich, L. Tricarico, M. Zulianello, *Community Energy Map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, pp. 24-25, 2021.

L. De Vidovich, L. Tricarico, M. Zulianello, *Community Energy Map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, p. 117, 2021.

E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2021, n. 1, pp. 7-8, XXI.

E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2021, n. 1, pp. 15-16-17, XXI.

E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2021, n. 1, pp. 17-18, XXI.

E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2021, n. 1, pp. 23-24, XXI.

E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2021, n. 1, pp. 8-9, XXI.

E. Giarmanà, *Focus: Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2021, n. 1, p. 23, XXI.

L. Giurato, *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" del Recovery Plan*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2021, n. 1, pp. 20-21, XXI.

GSE, *Gruppi di autoconsumatori e comunità di energia rinnovabile*, [Online]. Available: <https://www.gse.it/servizi-per-te/autoconsumo/gruppi-di-autoconsumatori-e-comunita-di-energia-rinnovabile/contributi-spettanti> .

G. La Rosa, *Le Comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull' "affidabilità" del sistema di incentivazione di cui al Decreto RED II*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2022, n. 1, p. 4, XXII.

G. La Rosa, *Le Comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull' "affidabilità" del sistema di incentivazione di cui al Decreto RED II*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2022, n. 1, p. 16, XXII.

G. La Rosa, *Le Comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull' "affidabilità" del sistema di incentivazione di cui al Decreto RED II*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2022, n. 1, pp. 16-17, XXII.

G. La Rosa, *Le Comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull' "affidabilità" del sistema di incentivazione di cui al Decreto RED II*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2022, n. 1, p. 17, XXII.

S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia domani"*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, vol. 2021, n. 1, pp. 198-199, 2021.

S. Lazzari, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza "Italia domani"*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, vol. 2021, n. 1, p. 199, 2021.

Legambiente, *Comunità energetiche e piccoli comuni. Dati, storie ed eventi di Voler Bene all'Italia 2022*, 24 Maggio 2022. [Online]. Available: <https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/comunita-energetiche-e-piccoli-comuni-dati-storie-ed-eventi-di-voler-bene-allitalia-2022/> .

N. Magnani, D. Patrucco, *Le cooperative energetiche rinnovabili in Italia: tensioni e opportunità in un contesto in trasformazione*, [Online]. Available: <https://www.openstarts.units.it/server/api/core/bitstreams/59a85420-5e4c-4037-9030-143813d0436b/content> .

N. Magnani, D. Patrucco, *Le cooperative energetiche rinnovabili in Italia: tensioni e opportunità in un contesto in trasformazione*, [Online]. Available: <https://www.openstarts.units.it/server/api/core/bitstreams/59a85420-5e4c-4037-9030-143813d0436b/content> .

C. Mazzone, *San Giovanni a Teduccio, per venti famiglie l'energia è "fatta in casa"*, 2 Settembre 2022. [Online]. Available: https://napoli.corriere.it/notizie/cronaca/22_settembre_02/san-giovanni-teduccio-venti-famiglie-l-energia-fatta-casa-087d70e8-2a85-11ed-8cff-7d52a5a9f75a.shtml

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase), *Decreto clima, un primo importante passo per contrastare i cambiamenti climatici*, [Online]. Available: <https://www.mase.gov.it/comunicati/decreto-clima-un-primo-importante-passo-contrastare-i-cambiamenti-climatici> .

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase), *Piano per la Transizione Ecologica*, [Online]. Available: <https://www.mase.gov.it/pagina/piano-la-transizione-ecologica> .

C. Nadotti, *Il rapporto Ipcc: adottare subito tutte le misure a disposizione per tagliare le emissioni*, 20 Marzo 2023. [Online]. Available: https://www.repubblica.it/green-and-blue/2023/03/20/news/ipcc_report_riscaldamento_globale-392967260/ .

V. Parisio, *Giudice amministrativo, sindacato sulla composizione degli interessi e transizione energetica: prime riflessioni*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2021, n. 4, p. 16, XXI.

V. Parisio, *Giudice amministrativo, sindacato sulla composizione degli interessi e transizione energetica: prime riflessioni*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, vol. Fascicolo 2021, n. 4, p. 20, XXI.

E. Pepe, *Le comunità energetiche: tecnologie e digitalizzazione verso una sostenibilità radicale per i centri urbani*, 16 Novembre 2021. [Online]. Available: <https://www.techeconomy2030.it/2021/11/16/le-comunita-energetiche-tecnologie-e-digitalizzazione-verso-una-sostenibilita-radicale-per-i-centri-urbani/> .

G. Provisiero, *L'energia, le comunità energetiche rinnovabili e le Regioni*, in *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, a cura di E. Di Salvatore, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, pp. 63, 64, 65.

V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, vol. 2023, n. 1, pp. 287-288-289, 2023.

V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, vol. 2023, n. 1, pp. 291-292, 2023.

V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, vol. 2023, n. 1, pp. 294-295, 2023.

V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, vol. 2023, n. 1, p. 295, 2023.

V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, vol. 2023, n. 1, pp. 301-302, 2023.

V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, vol. 2023, n. 1, pp. 298-299-300, 2023.

V. Prudente, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, vol. 2023, n. 1, pp. 290-291, 2023.

Redazione Rivista Energia, R. R. Energia, *Le cooperative energetiche in Germania: una via alternativa alla concentrazione del mercato*, 29 Aprile 2019. [Online]. Available: <https://www.rivistaenergia.it/2019/04/le-cooperative-energetiche-in-germania-una-via-alternativa-alla-concentrazione-del-mercato/> .

A.R. Rizza, *Requisiti e contributi per le comunità energetiche rinnovabili. L'accesso agli incentivi del Gestore dei Servizi Energetici*, in *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, a cura di E. Di Salvatore, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, pp.95, 96.

G. A. Ruscitti, *La disciplina giuridica delle comunità energetiche: opportunità e criticità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile*, in *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, a cura di E. Di Salvatore, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2023, pp. 31, 32, 33, 34.

L. Salvini, *Profili fiscali delle Comunità Energetiche Rinnovabili*, [Online]. Available: www.fiscalitadellenergia.it .

WWF, *Cambiamenti climatici e riscaldamento globale*, [Online]. Available: <https://www.wwf.it/cosa-facciamo/clima/cambiamenti-climatici/>.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Protocollo di Kyoto, 1997.

Accordo di Parigi, 2016.

Programma di azione ambientale 1973/1977.

Programma di azione ambientale 1977/1981.

Programma di azione ambientale 1982/1986.

Direttiva UE 1982/501/CEE, Direttiva Seveso.

Atto Unico Europeo, 1987.

Emendamento di Doha, 2012.

Trattato di Lisbona, 2007.

Agenda 2030, 2015.

Pacchetto “Energia pulita per tutti gli europei”, 2016.

Green Deal Europeo, 2019.

Pacchetto “Pronti per il 55%”, 2021.

Next Generation EU, 2020.

REPowerEU, 2022.

Testo Unico Ambientale, Decreto Legislativo 152/2006.

Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, 2017.

Piano “Proteggi Italia”, 2019-2021.

Decreto Clima, 2019.

Regolamento UE 2018/1999

Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), 2020.

Legge europea sul clima (Regolamento 2021/1119)

Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), 2021.

Piano per la Transizione Ecologica (PTE), 2022.

Direttiva UE 2018/2001, Renewable Energy Directive II (RED II).

Articoli 21 e 22, Direttiva RED II

Decreto Legislativo 162/2019, (Decreto Milleproroghe), convertito con Legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Articolo 42-bis, d.lgs 162/2019.

Direttiva UE 2019/944, Direttiva IEM.

ARERA, Documento per la consultazione 112/2020/R/EEL.

ARERA, Deliberazione n. 318/2020/R/EEL e Allegato A.

Decreto MISE 16 settembre 2020.

Decreto Legislativo 199/2021, modificato con Decreto-legge n. 34/2022 (Decreto-legge Energia).

Decreto Legislativo 210/2021.

ARERA, Documento n. 390/2022/R/eel, "orientamenti in materia di configurazioni per l'autoconsumo previste dal Decreto Legislativo 199/2021 e dal Decreto Legislativo 210/2021".

GSE, Regole Tecniche, 2020.

GSE, aggiornamento delle Regole tecniche, 2022.

ARERA, Determina 3/2022.

Agenzia delle Entrate, Risposta n. 37 del 20 gennaio 2022.

Decreto Rilancio (D. L. 34/2020).

D.P.R. 600/1973.

Direttiva UE 944/2019.

Considerato n. 44, Direttiva 944/2019.

Decreto Legislativo 175/2016, Testo Unico delle società a partecipazione pubblica.

Decreto Legislativo 117/2017, Codice del Terzo Settore.

Libro I, Titolo II, Codice civile.

Articoli 2602 – 2615-ter, Codice civile.

Articolo 2521, Codice civile.

Sentenza Corte costituzionale n. 303/2003.

Decreto Legislativo 112/1998.

Legge regionale (Regione Piemonte) n. 12/2018, Promozione dell'istituzione delle Comunità energetiche".

Legge regionale (Regione Puglia) n. 45/2019.

Legge regionale (Regione Calabria) n. 25/2020.

Legge regionale (Regione Liguria) n. 13/2020.

Articolo 117 Costituzione.

Decreto Legislativo n. 387 del 2003, di attuazione della Direttiva 2001/77/CE

Linee guida adottate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, modificato dal Decreto Legislativo n. 28/2011.

Decreto Legislativo 46/2014.

Legge 241/1990 sul procedimento amministrativo.

Alla mia famiglia

RINGRAZIAMENTI

A coronamento di questo lungo e intenso percorso universitario, che ha accompagnato la mia vita in questi ultimi anni, desidero porgere un ringraziamento a tutti coloro che in qualsiasi misura ne hanno fatto parte.

Dal punto di vista didattico, desidero ringraziare il Relatore di questa tesi, il professor Salvatore Dettori, per aver accettato di compiere insieme a me quest'ultima parte del mio percorso accademico, per la disponibilità dimostrata durante la stesura del mio lavoro, oltre che per la capacità di far appassionare, con le sue lezioni, gli studenti ad una materia così impegnativa, qual è il Diritto Amministrativo.

Il ringraziamento più grande va alla mia famiglia che mi ha dato la possibilità di scegliere chi volessi diventare nella vita e che mi ha permesso di essere qui oggi per realizzare il mio sogno. A loro va tutto il mio rispetto e la mia riconoscenza per ciò che fanno per noi, mettendoci sempre davanti a tutto. A loro, il mio punto di riferimento da sempre.

A mia madre per avermi insegnato l'amore verso la famiglia e la pazienza nel riuscire nelle cose più difficili. Lei che ha sempre avuto una parola di conforto quando ne avevo più bisogno e che mi ha seguito in ogni passo di questo lungo percorso. È stata e sarà sempre la spalla su cui poggiarmi, la mano che cercherò nei momenti bui, l'unica che saprò sincera e pura.

A mio padre per avermi insegnato la perseveranza e la forza d'animo, senza di lui non sarei riuscita a diventare quella che sono oggi. A lui che per ogni mio problema è sempre pronto a trovare una soluzione e mi ha insegnato a non mollare davanti

alle difficoltà. Il mio caposaldo nei momenti di bisogno, a te che mi hai insegnato la curiosità nello scoprire cose nuove e la gioia nell'impararle.

A mio fratello, nonostante il carattere un po' particolare, sei sempre stato al mio fianco, strappandomi una risata e tirandomi su di morale quando non sapevo neppure di averne bisogno.

Ringrazio tutti i miei nonni, quelli che non ci sono più e quelli che sono ancora qui con me. In particolare, ringrazio nonno Enzo e nonna Vilde, i pilastri della famiglia, che mi hanno cresciuta come una figlia. Grazie a loro ho imparato il significato e l'importanza della parola rispetto. Porterò sempre con me i ricordi di quello che siete stati.

Un ringraziamento particolare va a zia Daniela. A lei che prima di ogni esame aveva un messaggio di supporto per me e che non esitava a festeggiare ogni mio successo con un abbraccio.

Ringrazio tutti i miei amici, quelli che ci sono sempre stati e quelli che ho scoperto con grande stupore in questi ultimi anni, e che hanno portato sincerità e amicizia nella mia vita.

A Francesca, la mia amica da sempre. Insieme, per anni, abbiamo sognato questo momento che sono sicura arriverà presto anche per te. Sei stata una costante nella mia vita, in te ho trovato una persona in grado di farmi sorridere e di farmi comprendere il significato di amicizia che sono sicura ci unirà per sempre.

A Martina, una cugina, un'amica, una sorella. Sei sempre stata presente nella mia vita e spesso non avrei trovato la forza di andare avanti senza di te. In te ho trovato una confidente, un faro nei momenti più bui, una consigliera. Siamo cresciute fianco a fianco, abbiamo riso e abbiamo pianto, abbiamo attraversato insieme ogni sfida che la vita ci ha riservato. Spero che questo nostro legame resterà per sempre così, indissolubile.

Alla mia stella, a chi non potrà mai comprendere l'amore e la lealtà che lega un cane ad un essere umano. Con te ho imparato cosa vuol dire perdere troppo presto ciò che si ama, ma anche amare senza limiti.

A me stessa, alla tenacia e alla forza dimostrata in questi anni. Spesso la mia ambizione nel voler raggiungere questo obiettivo è stata sopraffatta da altri sentimenti rivelatesi più forti, ma oggi sono qui a festeggiare questo traguardo tanto desiderato che cambierà per sempre la mia vita.

Al mio compagno di vita, con te ho imparato il significato di amore vero e puro, cosa vuol dire amare incondizionatamente senza chiedere niente in cambio. Grazie alla tua pazienza e al tuo supporto sono riuscita a realizzare questo mio sogno. Mi hai teso la tua mano quando pensavo di non farcela, mi hai dato la forza nei momenti in cui pensavo di non averla ed hai gioito con me quando ciò che dicevi alla fine si rivelava corretto. Non avrei potuto desiderare persona migliore di te per condividere questo risultato, ma soprattutto non avrei potuto desiderare persona diversa da te per condividere la vita. Ti amo.

Alessia