

LE COMUNITÀ ENERGETICHE E IL RUOLO SUSSIDIARIO DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI.

Moduli e strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per favorire la costituzione e le attività delle comunità di energia rinnovabile.

Antonio Persico*

Abstract (It): Le comunità di energia rinnovabile rappresentano un modello innovativo di produzione e consumo di energia pulita, mediante il quale i clienti finali possono assumere la veste di *prosumers* e contribuire dal basso, in forma associata, al perseguimento della transizione energetica. Le pubbliche amministrazioni territoriali sono in grado di svolgere un ruolo rilevante ai fini della diffusione del modello e del pieno dispiegamento delle sue potenzialità, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale. Nel presente articolo si analizzano i moduli e gli strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per agevolare la costituzione di nuove comunità energetiche e per lo sviluppo di sinergie inerenti ad attività di interesse comune.

Abstract (En): *Renewable energy communities represent an innovative model of production and consumption of clean energy, through which final customers can assume the role of prosumers and contribute from below, in an associated form, to the pursuit of the energy transition. Territorial public administrations can play an important role in the dissemination of this model, in compliance with the principle of horizontal subsidiarity. This article analyzes the schemes and instruments available to public administrations to facilitate the establishment of new energy communities and to develop synergies concerning activities of common interest*

SOMMARIO: **1.** Introduzione. **2.** La partecipazione delle amministrazioni locali alle comunità di energia rinnovabile. **3.** Forme e direzioni del contributo delle amministrazioni locali. **4.** Possibili sinergie concernenti le attività di interesse generale svolte dalle comunità energetiche. **5.** Accordi di collaborazione tra amministrazioni per la diffusione delle comunità energetiche. **6.** Il ruolo promozionale delle Regioni. Spunti dall'esperienza spagnola. **7.** Riflessioni conclusive su un modello innovativo di produzione e consumo di energia, oltre il pubblico e il privato.

1. Introduzione.

La visione strategica che guida l'Unione europea verso la neutralità climatica riconosce ai consumatori di energia un ruolo attivo e centrale¹.

¹ *Dottorando in Discipline Giuridiche - Diritto Amministrativo presso l'Università Roma Tre.

Cfr. la comunicazione [COM(2015) 339 final], del 15 luglio 2015, recante "Un "new deal" per i consumatori di energia" e la comunicazione del 28 novembre 2018 [COM(2018) 773 final], dal titolo "Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra", in particolare pp. 6 e 24-26.

Questi, opportunamente informati e sensibilizzati, possono catalizzare la transizione contribuendo alla riduzione degli sprechi, all'aumento dell'efficienza energetica e all'incremento della produzione e del consumo di energia pulita.

Coerentemente, le fondamentali direttive europee sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili² e sul mercato interno dell'energia elettrica³, prevedono una serie di obblighi informativi a favore dei consumatori e dei cittadini, richiedendo l'eliminazione delle barriere che ingiustificatamente ostacolano le libere scelte di consumo ovvero la costituzione di configurazioni per la condivisione o l'autoconsumo dell'energia.

Le comunità energetiche costituiscono un tassello essenziale di questo mosaico. Si tratta di figure organizzative dotate di soggettività giuridica autonoma di diritto privato, legittimate dal diritto dell'Unione e basate sulla partecipazione aperta e volontaria delle collettività locali. Attraverso la costituzione di una comunità energetica, i clienti finali possono svolgere in forma istituzionalizzata una serie di attività nel settore dell'energia, che spaziano dalla generazione, alla distribuzione, alla vendita, alla conservazione, all'acquisto dell'energia, alla realizzazione di servizi di efficienza energetica, al fine di produrre benefici di carattere ambientale, economico e sociale, piuttosto che realizzare profitti finanziari⁴. I clienti finali assumono in tal modo la veste di *prosumers*⁵, cumulando il ruolo di produttori e consumatori di beni e servizi energetici, con conseguenze positive in termini di minori costi per l'acquisto di detti beni e servizi, di minori perdite di rete (in ragione del minor transito dell'energia sulle reti pubbliche), di diffusa accettazione sociale dei lavori tesi alla realizzazione di nuovi impianti alimentati da fonti rinnovabili⁶. Il sistema di produzione e consumo energetico si evolve così nel senso del decentramento decisionale ed operativo, della partecipazione e del coinvolgimento dei cittadini.

Nell'ambito della classe delle comunità energetiche, si distinguono, da un lato, le comunità energetiche dei cittadini (CEC), contemplate dalla direttiva (UE) 2019/944 e disciplinate, a livello interno, dall'art. 14 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, e dall'altro lato, le comunità di energia rinnovabile (CER), delle quali si occupa la direttiva (UE) 2018/2001 e, in ambito nazionale, il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199⁷. È su tale seconda tipologia di comunità energetiche che si focalizzerà l'attenzione nelle prossime pagine, in quanto essa risulta di maggior interesse nell'ottica della transizione energetica, considerata la necessaria preordinazione delle comunità di energia rinnovabile alla produzione di energia pulita⁸. La costituzione di una CER, infatti, postula la realizzazione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, ciò che di per sé contribuisce al raggiungimento degli sfidanti obiettivi in materia climatica resi obbligatori a livello eurounitario dal regolamento (UE) 2021/1119⁹.

Le potenzialità virtuose delle comunità di energia rinnovabile vengono sinteticamente ma efficacemente evidenziate dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA).

² Direttiva (UE) 2018/2001 dell'11 dicembre 2018. Cfr. in particolare i "considerando" 56, 57, 69, 70, 76, 78, 79.

³ Direttiva (UE) 2019/944 del 5 giugno 2019. Cfr. in particolare i "considerando" 3, 4, 5, 10, 22, 31 – 35, 42, 43, 44, 48, 52, 55, 56.

⁴ Cfr. art. 2, n. 16) dir. (UE) 2018/2001 e art. 2, n. 11) dir. (UE) 2019/944.

⁵ Il neologismo è stato coniato da A. TOFFLER, *The third wave*, Bantam Books, New York, 1980.

⁶ In tema si v. L. RUGGERI (a cura di), *Needs and Barriers of Prosumerism in the Energy Transition Era*, Dykinson, Madrid, 2021.

⁷ Per gli aspetti di sovrapposizione e di differenziazione tra i due modelli, nella normativa dell'Unione, si v. E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 1/2020. Il documento RESCOOP.EU dal titolo *Transposition Guidance*, 24 giugno 2020, reperibile online su www.rescoop.eu, sostiene che la CER sia una sottospecie di CEC, salvo poi precisare che solo la CER può essere controllata da un'impresa che non sia "piccola" bensì "media". *Contra* E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., p. 109, afferma che il rapporto tra CER e CEC sia quello di due insiemi che si intersecano.

⁸ Non solo elettrica (ad es. anche termica, geotermica, etc.).

L'autorità di regolazione, mettendo a confronto le configurazioni energetiche in esame con quelle di autoconsumo collettivo, le quali pure presuppongono la produzione e il consumo *in situ* di energia pulita, ma nel limitato ambito del medesimo edificio o condominio¹⁰, afferma:

«Tali comunità energetiche hanno finalità complessive diverse dall'autoconsumo in sito, quali, in particolare, quella di facilitare l'investimento in impianti di produzione da fonti rinnovabili tramite aggregazione di piccoli investitori, valorizzando le risorse locali, oppure quella di facilitare l'acquisto collettivo di energia elettrica, semplificando l'accesso ai mercati dell'energia, senza trascurare le finalità sociali, ivi incluso il contrasto alla "povertà energetica" come avviene nelle best practices europee»¹¹. D'altronde, la transizione ecologica, all'evidenza indifferibile, non può che essere realizzata in un'ottica di sostenibilità a tuttotondo. E proprio le attuali vicende geopolitiche internazionali unitamente alla crisi del cd. caro bollette testimoniano l'importanza di procedere verso gli obiettivi di decarbonizzazione in maniera economicamente sostenibile. Anche in questa direzione le comunità di energia rinnovabile costituiscono una valida soluzione, in quanto consentono di ridurre, per le famiglie e le imprese, l'esposizione agli improvvisi aumenti di prezzo nel mercato, e più in generale di allentare i legami di dipendenza del nostro Paese dalle forniture estere.

A fronte delle potenzialità virtuose loro sottese, le comunità energetiche non hanno trovato ancora significativa diffusione nel nostro Paese, come dimostra la ricognizione delle prime esperienze di CER italiane¹². Un simile ritardo, oltre che agli ostacoli derivanti dalla normativa di parziale recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 e ad alcune disfunzioni amministrative di sistema, può imputarsi anche all'insufficiente consapevolezza, da parte dei soggetti interessati, dei vantaggi riconnessi alla costituzione di una comunità energetica e delle opportunità offerte dal quadro normativo di riferimento. Peraltro, il cennato d.lgs. 199/2021 è intervenuto ad ampliare il perimetro della partecipazione alla comunità energetica, estendendolo a tutti i titolari di utenze sottese alla medesima cabina di trasformazione primaria, e al contempo innalzando il limite di potenza dell'impianto ai fini incentivanti¹³, mentre si preannunciano finanziamenti pubblici diretti alla creazione di nuove comunità¹⁴.

Nell'ambito di un simile quadro di favore, s'intende soffermare l'attenzione sugli strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per propiziare, nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, la diffusione delle comunità di energia rinnovabile, così da contribuire a rendere il traguardo della neutralità carbonica meno lontano, e il percorso che vi conduce maggiormente

⁹ Osserva sul punto E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., che congruamente la normativa dell'Unione impone agli Stati membri un obbligo di promozione riferito unicamente alle comunità di energia rinnovabile. A ciò si aggiunga che a sua volta il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) italiano prevede la promozione e il sostegno, anche economico, delle sole comunità dell'energia rinnovabile (cfr. p. 6 e p. 123) limitandosi invece a prefigurare la definizione di un quadro normativo idoneo a consentire lo sviluppo delle comunità energetiche dei cittadini. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), del pari, prevede, nell'ambito della misura 2, componente 2, l'investimento 1.2, diretto alla promozione delle comunità di energia rinnovabile.

¹⁰ Sulle differenze tra autoconsumo collettivo e comunità energetiche si rinvia a E. GIARMANÀ, *Autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in *Riv. Giur. Amb. Dir.*, n. 1/2021.

¹¹ Memoria 12 marzo 2019, 94/2019/I/COM. Cfr. altresì il documento per la consultazione 112/2020/R/eel, nel quale si evidenziano i vantaggi ambientali comuni alle configurazioni di autoconsumo e alle comunità energetiche: in particolare le minori perdite di rete e la minore necessità di potenziamento delle reti esistenti o di realizzarne di nuove.

¹² Cfr. L. DE VIDOVIČ, L. TRICARICO, M. ZULIANELLO, *Community Energy Map, Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, Franco Angeli, Milano, 2021, reperibile sito della società Ricerca Sistema Energetico s.p.a. Invero, l'art. 42-bis del d.l. 162/2019 affidava all'ARERA il compito di provvedere affinché venisse istituito un sistema di monitoraggio continuo delle configurazioni disciplinate in via provvisoria, nell'ottica dell'acquisizione di elementi utili all'attuazione finale della direttiva (UE) 2018/2001 e della direttiva (UE) 2019/944. L'Autorità di regolazione, nella delibera 318/2020/R/eel, ha deciso di avvalersi della società Ricerca sul Sistema Energetico del gruppo GSE per la redazione di uno studio sulle modalità più efficienti per la massimizzazione dell'energia condivisa e sugli effetti tecnici ed economici delle medesime configurazioni. Il lavoro cennato è frutto dell'attività ricognitiva condotta da quest'ultima società in collaborazione con Luiss Business School.

sostenibile.

2. La partecipazione delle amministrazioni locali alle comunità di energia rinnovabile.

Come anticipato, il d.lgs. 199/2021 ha esteso significativamente, rispetto alla normativa sperimentale introdotta dall'art. 42-*bis* del d.l. 162/2019, il perimetro della partecipazione alla CER rilevante ai fini dell'accesso ai meccanismi promozionali. Infatti, da un lato il requisito della "vicinanza agli impianti"¹⁵ viene ritenuto soddisfatto allorché la partecipazione sia circoscritta al territorio del medesimo Comune, dall'altro, nell'ambito di questo territorio, possono accedere al regime per la condivisione energetica i titolari di utenze afferenti non più alla medesima cabina secondaria, bensì a quella primaria.

La più recente normativa contempla pertanto l'accesso ai meccanismi di valorizzazione e incentivazione dell'energia condivisa da parte di comunità di energia rinnovabile dalle dimensioni assai più ampie che in passato, con la partecipazione di un numero elevato di utenti¹⁶.

¹³ Com'è noto, la direttiva (UE) 2018/2001 è stata oggetto di un primo e parziale recepimento nell'ordinamento italiano ad opera dell'art. 42-*bis* del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162 (cd. Milleproroghe), articolo aggiunto dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8 di conversione e con il quale il legislatore ha voluto introdurre una disciplina dal carattere sperimentale nelle more del completo recepimento della direttiva stessa. Ai sensi di tale disciplina, i consumatori di energia elettrica possono realizzare "comunità energetiche rinnovabili" nel rispetto di determinate condizioni e a certi limiti. In particolare, si richiede che: 1) gli azionisti o membri siano persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, e che la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non ne costituisca l'attività commerciale o industriale principale; 2) l'obiettivo principale della comunità sia fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui operasse la comunità stessa, piuttosto che la realizzazione di profitti finanziari; 3) la partecipazione sia aperta a tutti i titolari di punti di connessione ubicati nel perimetro delle reti elettriche di bassa tensione sottese, alla data di creazione dell'associazione, alla medesima cabina di trasformazione media tensione/bassa tensione (cabina secondaria). Ora, mentre i punti di cui ai numeri 1) e 2) ricalcano senza apprezzabili differenze i requisiti delle comunità energetiche previsti dalla normativa eurounitaria, il punto di cui al n. 3) circoscrive, in maniera innovativa, alla medesima cabina secondaria il perimetro della partecipazione, aperta e volontaria, alle configurazioni energetiche in esame. La norma in commento ha inoltre introdotto un'ulteriore limitazione inedita, di carattere dimensionale, riferita agli impianti alimentati da fonti rinnovabili detenuti dalla comunità: la potenza massima complessiva dell'impianto non può essere superiore a 200 kW, mentre in ragione del carattere transitorio della normativa in parola, esso deve essere entrato in esercizio dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. 162/2019 (1° marzo 2020) ed entro i 60 giorni successivi alla data di entrata in vigore del provvedimento di recepimento (definitivo) della direttiva (UE) 2018/2001. Le condizioni limitative inedite appena richiamate, pur trovando giustificazione nella valenza sperimentale che il legislatore ha attribuito alla disciplina introdotta nel decreto Milleproroghe del 2019, hanno rappresentato degli ostacoli al pieno sviluppo delle comunità energetiche in Italia, come emerge anche dal documento citato nella nota precedente, il quale a tal proposito afferma che i limiti *de quibus* hanno consentito «di realizzare unicamente progetti capaci di aggregare poche decine di nuclei familiari (e un numero ancora più limitato di piccole e medie imprese)». Suddetti limiti sono stati finalmente superati dal d.lgs. 199/2021, entrato in vigore in data 15 dicembre 2021, il quale ha dato attuazione definitiva alla direttiva (UE) 2018/2001. Nuovi e meno restrittivi requisiti dimensionali sono adesso richiesti ai fini dell'accesso al meccanismo di valorizzazione dell'energia istantaneamente autoconsumata (art. 32, c. 3, lett. a) e allo specifico regime di incentivazione volto a premiare la condivisione energetica (art. 8). Ai fini di ambo gli istituti, rileva l'afferenza delle utenze di consumo e degli impianti alla medesima cabina primaria, laddove la normativa sperimentale limitava la dimensione geografica della partecipazione alla comunità al perimetro della medesima cabina secondaria, mentre viene innalzato a 1 MW il limite dimensionale della potenza dell'impianto (a fronte dei 200 kW della disciplina transitoria), rilevante per l'accesso al meccanismo di incentivazione diretta di cui all'art. 8.

¹⁴ Con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze (MEF) 6 agosto 2021, n. 229, sono stati stanziati, in attuazione del PNRR, 2,2 miliardi di euro per la promozione di comunità di energia rinnovabile e per l'autoconsumo, mentre il Ministro della Transizione Ecologica (MiTE), in attuazione dell'art. 14, c. 1, lett. e) del d.lgs. 199/2019 è chiamato a definire i criteri e le modalità per la concessione di finanziamento a tasso zero fino al 100 per cento dei costi ammissibili, per lo sviluppo di comunità energetiche nei piccoli comuni (fino a cinquemila residenti) attraverso la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

¹⁵ Concetto impiegato dalla direttiva (UE) 2018/2001 per l'individuazione dei detentori del controllo sulla comunità energetica.

Al netto di questa delimitazione territoriale, hanno titolo a partecipare a una CER le tipologie di soggetti ai quali l'art. 31, co. 1, del d.lgs 199/2021 riconosce l'esercizio dei poteri di controllo effettivo sulla comunità stessa¹⁷. Circa la partecipazione delle amministrazioni pubbliche, individuate come «enti territoriali e autorità locali», ovvero come «amministrazioni locali», viene effettuato un richiamo all'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) ai fini della cd. *spending review*¹⁸, elenco nel quale viene notoriamente annoverata una vasta e variegata platea di soggetti pubblici¹⁹, la quale risulta tuttavia ivi circoscritta alla sola dimensione locale.

L'adesione da parte di un'amministrazione pubblica a una comunità di energia rinnovabile non implica una deroga all'obbligo di ricorrere, per l'approvvigionamento energetico, alle convenzioni o agli altri strumenti messi a disposizione da Consip s.p.a. o dalle centrali di committenza regionali²⁰.

Né l'amministrazione aderente sarà tenuta a rivedere i propri rapporti di fornitura, fermi restando i corrispettivi da versare al fornitore. Semplicemente, i consumi energetici dell'amministrazione verranno computati nel calcolo dell'energia condivisa nell'ambito della CER, ai fini della corresponsione da parte del GSE degli importi unitari a titolo di valorizzazione e incentivazione.

Non risulta invece priva di implicazioni, sotto il profilo della partecipazione pubblica, la scelta inerente alla forma giuridica della comunità energetica. A seconda che la comunità sia o non sia costituita in forma societaria, la partecipazione delle "autorità locali" può risultare più o meno agevole sul versante burocratico. Occorre infatti interrogarsi sull'applicabilità del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica²¹, il quale prescrive una serie di oneri in capo alla pubblica amministrazione che voglia acquisire delle partecipazioni in soggetti giuridici aventi veste societaria. Com'è noto, l'art. 1 del decreto specifica che detti oneri sono riferiti alle sole operazioni societarie, mentre ai sensi del comma 4, lett. b), restano ferme le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni.

¹⁶ In proposito, un aspetto problematico, non chiarito dalla normativa di recepimento definitivo della direttiva europea, riguarda la possibilità per una stessa CER di aggregare utenti collocati nell'ambito del medesimo Comune, ma afferenti a cabine primarie differenti. Una simile possibilità consentirebbe di evitare la duplicazione dei "costi di transazione" legati alla costituzione di un nuovo soggetto giuridico, salvo presentare distinte domande al GSE per ciascuna cabina primaria ai fini del servizio di valorizzazione e incentivazione della condivisione energetica.

¹⁷ Si tratta di persone fisiche/clienti civili che acquistano energia per il proprio consumo domestico, e in particolar modo gli utenti appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, il cui coinvolgimento può essere finalizzato al contrasto alla povertà energetica, di PMI, restando escluse le imprese per le quali la partecipazione alla comunità costituirebbe l'attività commerciale e industriale principale, di enti religiosi, di quelli del terzo settore, di promozione ambientale e di ricerca e formazione.

¹⁸ Cfr. art 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹⁹ Infatti, a detto elenco la dottrina e parte della giurisprudenza fanno riferimento per l'individuazione di una nozione normativa di pubblica amministrazione valida per l'intero ordinamento. Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2020, p. 6 s.

²⁰ Art. 1, comma 7, d.l. 6 luglio 2012, n. 95.

²¹ Sul quale, in generale, si v. R. GAROFOLI, A. ZOPPINI, *Manuale delle società a partecipazione pubblica*, Neldiritto, Roma, 2018; C. IBBA, I. DEMURO (diretto da) *Le società a partecipazione pubblica. Commentario tematico ai d.lgs. 175/2016 e 100/2017*, Zanichelli, Bologna, 2018; A. AMODIO, *Le società pubbliche: genesi di una riforma*, in *federalismi.it*, n. 6/2018; G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice delle società a partecipazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2018; F. CERIONI (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo Unico. D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Giuffrè, Milano, 2017; A. LALLI, *Pubblico e privato. le tendenze di lungo periodo e la recente disciplina in materia di società partecipate dai pubblici poteri*, in *Rivista Italiana per le Scienze Giuridiche*, Jovene, n. 7/2016; F. MATALUNI, *Le società a partecipazione pubblica: limiti di scopo e di attività*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2016; G. MEO, A. NUZZO (diretto da), *Il Testo unico sulle società pubbliche. Commento al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Cacucci, Bari, 2016.

Ora, se è vero che l'art. 4, comma 7, del decreto ammette in astratto la partecipazione pubblica in società aventi per oggetto principale la produzione di energia da fonti rinnovabili, quali possono essere le comunità di energia rinnovabile aventi forma giuridica di società cooperativa, ciò nondimeno la partecipazione è tenuta a soddisfare il vincolo di inerenza all'interesse pubblico prescritto al comma 1 dell'art. 4²², ai sensi del quale l'attività di produzione di beni o servizi posta in essere dalla società deve risultare strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. Il rispetto di tale vincolo deve risultare dall'analitica motivazione che l'amministrazione è chiamata a fornire nell'atto deliberativo ai sensi dell'art. 5, atto che peraltro è sottoposto, previamente alla sua adozione, a forme pubbliche di consultazione e successivamente inviato alla Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM). Al riguardo vale ricordare l'atteggiamento rigoroso della giurisprudenza in punto di controllo della motivazione²³. Ulteriori oneri sono poi imposti in riferimento alla gestione della partecipazione societaria, una volta che la partecipazione stessa sia stata legittimamente deliberata²⁴.

Di contro, optando per un ente non commerciale non verrebbero in rilievo oneri burocratici così stringenti, essendo le regole e i controlli previsti dal d.lgs. 175/2016 applicabili alle sole operazioni *societarie*²⁵. Ne deriva che il modello della società cooperativa, seppure indicato in astratto come il più funzionale all'organizzazione e alla strutturazione della comunità energetica²⁶, rischia di non essere prescelto dalle amministrazioni locali italiane nelle iniziative da loro portate avanti.

²² Cfr. E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., p. 122.

²³ Cfr. TAR Lombardia, Milano, Sez. I, 2 settembre 2019, n. 1935. Il Collegio ha annullato la deliberazione con la quale il Consiglio comunale aveva disposto l'acquisto della partecipazione in una società per azioni operante (anche) nel settore della vendita dell'energia elettrica. Secondo la difesa comunale, la società *de qua* offriva condizioni di accesso ai servizi di fornitura di energia elettrica più favorevoli per la comunità locale, in particolare, applicando la tariffa di tutela, più vantaggiosa rispetto a quella di mercato (vantaggi di natura economica, si può osservare, in parte assimilabili a quelli derivanti dalla partecipazione a una comunità energetica). Sennonché, il Collegio ha ritenuto di dovere annullare la deliberazione, in assenza di «alcuna indicazione contabile e/o economica che giustifichi e supporti le affermazioni ivi contenute, che risultano pertanto generiche, e dunque inattendibili» non potendosi considerare in alcun modo assolto l'onere di analitica motivazione prescritto dall'art. 5 d.lgs. 175/2016.

²⁴ Ad esempio in materia di analisi annuale dell'assetto complessivo della società *ex art. 20*.

²⁵ *Rebus sic stantibus*, può invero sorgere qualche perplessità sulla coerenza del sistema. In virtù della tendenziale assenza di lucro soggettivo della comunità energetica, si affievolisce la distinzione effettuata dalla giurisprudenza (cfr. Cons. Stato., Sez. V 23 gennaio 2019 n. 578) tra fine pubblico di impresa, perseguito dall'ente pubblico partecipante, e fine di lucro, perseguito dalla società partecipata (in questo caso la comunità). Ciò nondimeno, la forma societaria risulta ostacolata dagli oneri imposti dal d.lgs. 175/2016, previsioni facilmente aggirabili, secondo quanto dimostra l'esperienza delle prime comunità energetiche, attraverso il ricorso a forme associative non commerciali – *in primis* l'associazione non riconosciuta. Una possibile soluzione al problema potrebbe essere data in via interpretativa, ritenendo integrata la clausola di riserva con cui esordisce l'art. 5 («A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative»), in ragione del fatto che il d.lgs. 199/2021, in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001, consente la costituzione e la partecipazione delle amministrazioni locali alle comunità di energia rinnovabile. Ne conseguirebbe l'attenuazione degli oneri motivazionali in capo all'amministrazione intenzionata a partecipare alla CER.

²⁶ E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit. Il modello della società cooperativa è stato indicato come il più idoneo a dare veste giuridica ad una comunità energetica anche all'interno dell'ordinamento spagnolo: cfr. I. GONZÁLEZ RÍOS, *Las «Comunidades energéticas locales»: un nuevo desafío para las entidades locales*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, n. 117, 2020, pp. 147-193. Al riguardo, si segnala altresì che la legge statale spagnola in materia di società cooperative (*Ley 27/1999*, del 16 luglio 1999) prevede l'obbligatoria costituzione, nell'ambito di ogni cooperativa, di un *Fondo de educación y promoción* destinato a finalità promozionali quali la formazione e istruzione dei soci sui principi e i valori della cooperativa e sulle attività della società, ovvero per la diffusione del cooperativismo ossia per la promozione culturale, il miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo della comunità locale e la tutela dell'ambiente (art. 56). Questo meccanismo, applicato alle comunità energetiche aventi veste giuridica di società cooperativa, da un lato pone i presupposti per l'ulteriore sviluppo delle configurazioni in esame, come risultato dell'attività promozionale e di sensibilizzazione posta in essere dalla cooperativa e diretta alla collettività locale, dall'altro costituisce una garanzia del carattere partecipativo e aperto della gestione della comunità.

Un riscontro in tal senso si ottiene dalla ricognizione²⁷ delle prime esperienze di comunità energetiche nel regime sperimentale: la veste giuridica selezionata nei progetti che involgono la partecipazione di soggetti pubblici è per lo più quella dell'associazione non riconosciuta²⁸.

Occorre peraltro ricordare che alcune Regioni hanno disciplinato con proprie leggi taluni aspetti della partecipazione dei Comuni alle comunità energetiche, nell'ambito di un più ampio disegno promozionale²⁹. In particolare, è ricorrente in questo tipo di normative la previsione secondo la quale i Comuni che intendono proporre la costituzione di una comunità energetica, oppure aderire a una comunità energetica esistente, sono tenuti ad adottare uno specifico protocollo d'intesa. Tale strumento deve a sua volta attenersi al contenuto di un provvedimento della Giunta regionale, recante i criteri per la redazione del protocollo di intesa sotto forma di linee guida o di schema tipo. Ad oggi, non tutte le Giunte regionali hanno adottato, in base alla legge regionale di riferimento, il provvedimento *de quo*, il quale può invero costituire un utile punto di riferimento nel senso di agevolare la raccolta delle adesioni ai fini della costituzione della CER³⁰.

3. Forme e direzioni del contributo delle amministrazioni locali.

Tra i soggetti pubblici che possono partecipare direttamente a una comunità energetica, un ruolo di primario rilievo deve riconoscersi ai Comuni, enti territoriali di massima prossimità preposti allo sviluppo e alla cura degli interessi della collettività locale, in aderenza al principio di sussidiarietà³¹. L'amministrazione comunale, in esecuzione di un atto di indirizzo politico, può avviare ovvero decidere di prendere parte al percorso diretto alla costituzione di una CER, mettendo al servizio dell'iniziativa propri mezzi e risorse. Il Comune, ad esempio, può organizzare, presso le proprie sedi ovvero in spazi pubblici incontri di sensibilizzazione, tavole rotonde *et similia*, così da superare il deficit informativo della collettività locale in merito ai vantaggi e alle opportunità riconnessi alla condivisione energetica. Del pari, attraverso il proprio sito ufficiale e mediante l'affissione di avvisi negli uffici aperti al pubblico, l'amministrazione comunale può fornire adeguata pubblicità alla notizia concernente la costituzione della comunità energetica, così da garantire adeguata risonanza all'iniziativa³². Contestualmente, può farsi carico della raccolta delle adesioni dei soggetti interessati, con cui poi sottoscrivere il contratto associativo.

²⁷ Il riferimento è al lavoro ricognitivo di L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO, M. ZULIANELLO, *Community Energy Map, Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, citato nella nota 12.

²⁸ Come testimoniano i progetti pilota delle comunità energetiche di Ferla (SR), di Tito (PZ), di Storo (TN), cennati nel documento di cui alla nota precedente, in particolare pp. 67 ss., 125, 127 e 139.

²⁹ V. ad esempio la legge della Regione Piemonte, 3 agosto 2018, n. 12; la legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 45; la legge della Regione Campania 29 dicembre 2020, n. 38; la legge della Regione Marche 11 giugno 2021, n. 10.

³⁰ Particolarmente dettagliate sono le linee guida adottate dalla Giunta regionale pugliese con deliberazione 7 agosto 2020, n. 1346.

³¹ Cfr. E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., p. 85 s., secondo il quale la partecipazione di soggetti pubblici deve essere letta nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale, nel senso che essa è diretta a rendere più efficace l'azione collettiva dei consumatori domestici. Ne discende, secondo l'A., che le comunità energetiche non dovrebbero poter essere controllate da amministrazioni pubbliche.

³² L'esperienza spagnola consegna un interessante esempio di come l'ente comunale possa amplificare la diffusione della notizia della costituzione di una comunità energetica, nella prospettiva della raccolta delle adesioni del più elevato numero di cittadini. Ci si riferisce al progetto COMPTTEM, realizzato nel comune di Crevillent, in provincia di Alicante. Dal sito del Comune di Crevillent, risulta che il progetto sia stato promosso attraverso un "sistema pubblico di informazione energetica", basato sul montaggio di pannelli informativi digitali in diversi edifici e luoghi pubblici. Questi strumenti costituiscono elementi visivi idonei ad attirare l'attenzione dei cittadini, i quali possono accedere rapidamente alle informazioni inerenti alla produzione e al consumo energetico in ambito locale.

L'apporto del Comune può altresì consistere nella concessione in uso alla comunità, a titolo di contributo derivante dalla partecipazione all'associazione, di parti di edifici pubblici per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, ovvero nella concessione in godimento di impianti già esistenti non ancora entrati in esercizio³³, come testimonia l'esperienza della comunità energetica di Ferla (SC)³⁴. Trattandosi di piccoli Comuni, è possibile presentare una richiesta di finanziamento diretta alla costituzione di nuove comunità energetiche, a gravare sui fondi previsti dal PNRR³⁵.

Peraltro, anche in assenza di adeguate risorse finanziarie e competenze progettuali, il Comune può propiziare lo svolgimento dei compiti di sensibilizzazione del pubblico e di progettazione da parte di soggetti terzi. In tal senso, può procedere a un'indagine esplorativa volta a individuare soggetti interessati a fornire il proprio apporto in qualità di facilitatori territoriali. Sulla base delle candidature ottenute, si potrà quindi nominare un facilitatore, che svolgerà il proprio incarico a titolo gratuito e senza alcun costo per l'amministrazione³⁶.

Ancora, i Comuni, non potendo o non volendo finanziare, in tutto o in parte, con le risorse dei propri bilanci, i lavori per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili da mettere a disposizione della CER, potrebbero ricorrere a schemi partenariali per il medesimo fine (vengono in rilievo gli strumenti partenariali previsti dal codice dei contratti pubblici, d.lgs. 50/2016³⁷, quali la locazione finanziaria³⁸ e la finanza di progetto³⁹; strumenti partenariali che si sono d'altronde già dimostrati idonei, in tempi recenti, a fronte di risorse pubbliche scarse e di vincoli all'indebitamento dei soggetti pubblici, a finanziare progetti tesi alla realizzazione e gestione di impianti fotovoltaici per conto di amministrazioni territoriali e locali⁴⁰).

Non sono poi escluse forme indirette ed esterne di contributo alla creazione di una comunità di energia rinnovabile, della quale l'amministrazione locale non intenda, quanto meno da subito, far parte.

Ad esempio, l'iniziativa può essere agevolata attraverso la stipula di contratti di comodato per la concessione di porzioni di edifici pubblici sui quali realizzare i lavori impiantistici.

³³ Prevede, peraltro, l'art. 31, c. 2, lett. d), d.lgs. 199/2021, la possibilità per gli impianti esistenti di produzione di energia rinnovabile di aderire alla comunità energetica per una misura comunque non superiore al 30 per cento della potenza complessiva che fa capo alla comunità e dunque di contribuire al calcolo, ai fini incentivanti, dell'energia autoprodotta e condivisa.

³⁴ Cfr. il modello di contratto approvato con della giunta comunale di Ferla (SC) n. 126 dell' 8/11/2021, per la concessione di uso gratuito alla Comunità Energetica Rinnovabile CommOn Light di un impianto fotovoltaico del Comune (www.comune.ferla.sr.it).

³⁵ Cfr. nota 14.

³⁶ L'iter descritto nel testo è stato seguito dal comune di Tito (PZ), il quale, in particolare, con determinazione DSG n. 00224/2021 del 7 aprile 2021 ha nominato una s.r.l. come facilitatore territoriale, all'esito dell'indagine esplorativa compiuta in virtù di previa manifestazione di interesse, affidandole una serie cospicua e rilevante di compiti. Infatti essa:

«- realizzerà uno studio di fattibilità che individui, ai sensi della delibera 318/2020/R/eel di ARERA, i cittadini; le PMI e gli enti pubblici che andranno a formare i diversi cluster;

- si occuperà della promozione e sensibilizzi del modello di Comunità Energetica, partecipando tra l'altro ad assemblee pubbliche, seminari, incontri con altri enti locali, regionali, nazionali;

- fornirà assistenza tecnica per la creazione della comunità energetica, nonché assistenza a cittadini, PMI e associazioni per la partecipazione attiva alla comunità energetica;

- fornirà assistenza alla comunità energetica nelle azioni volte al riconoscimento di incentivi regionali, nazionali, comunitari;

- fornirà assistenza alla comunità energetica nell'energy management: contratti di fornitura di energia elettrica a prezzi più bassi e prodotta da FER;

- elabor[erà] ipotesi e studi di fattibilità comprensivi di tutta la documentazione necessaria e propedeutica alla costituzione della C.E.R. Tito, a titolo non esaustivo, come l'atto costitutivo, il regolamento etc...;

- si coordinerà con il Servizio Tecnico Urbanistico e con l'Amministrazione Comunale per quanto di loro competenza, sulle attività svolte e sulle iniziative assunte;

- svolgerà il proprio ruolo e i compiti assegnati in stretta sinergia con l'Amministrazione Comunale attraverso forme di co-progettazione che ne garantiscano la continuità e il reale coinvolgimento dei cittadini, della PMI e delle associazioni interessati alla partecipazione attiva alla comunità energetica».

Ciò è quanto avvenuto nell'esperienza della comunità energetica di Storo (TN), dove il Comune, in vista di una futura partecipazione, ha concesso in comodato d'uso a uno storico consorzio elettrico, per un periodo di venti anni, la copertura di un edificio non più adibito a scuola, sul quale realizzare impianti fotovoltaici per la produzione di energia pulita da condividere nell'ambito del progetto pilota di comunità energetica condotto dal medesimo consorzio⁴¹.

Infine, occorre dare atto che, in virtù del ravvicinamento degli statuti normativi della CER e della CEC, richiesto dall'art. 12, co. 1, lett. d), della legge 22 aprile 2021, di delegazione, le comunità di energia rinnovabile possono oggi altresì gestire porzioni della rete di distribuzione, possibilità, questa, che non era invece contemplata dal d.l. 162/2019⁴². Al riguardo, l'art. 14, comma 7, d.lgs. 210/2021 ha ammesso che, fermo restando il ricorso preferenziale alla rete di distribuzione esistente, in presenza di specifiche ragioni di carattere tecnico e tenuto conto del rapporto tra costi e benefici per i clienti finali⁴³, le comunità energetiche possano gestire le porzioni di rete interessate dalla condivisione energetica, in virtù di appositi contratti di locazione o di acquisto stipulati con il concessionario, nonché gestire reti di nuova realizzazione⁴⁴. Queste aperture assicurano un maggior grado di flessibilità secondo le specificità dei contesti locali, e possono consentire di prevenire o superare le disfunzioni derivanti dai comportamenti omissivi dei gestori di rete nel fornire informazioni inerenti ai punti di connessione sottesi alla medesima cabina di trasformazione primaria. Pertiene evidenziare che potrebbe essere proprio un'amministrazione comunale, in qualità di gestore della rete di distribuzione di energia, a concludere con una comunità energetica uno dei contratti *de quibus*.

³⁷ Sul partenariato pubblico privato, in dottrina, si v. C. CONTESSA, *PPPC: modello generale*, in M.A. SANDULLI, R. DE NICCOLIS (a cura di), *Trattato sui contratti pubblici*, vol. V, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019; S. AMOROSINO, *Il Partenariato Pubblico Privato*, in ID., *Le dinamiche del diritto dell'economia*, Pacini Giuridica, Pisa, 2018; A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2017; V.M. SESSA, *Il partenariato pubblico-privato*, in F. CARINGELLA, P. MANTINI, M. GIUSTINIANI (a cura di), *Il nuovo diritto dei contratti pubblici*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2016; V. BONFANTI, *Il partenariato pubblico-privato alla luce del nuovo Codice dei contratti pubblici*, in *Amministrazione in cammino*, 22 luglio 2016; G.F. CARTEI, M. RICCHI (a cura di), *Finanza di Progetto e Partenariato Pubblico-Privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015; M. CAFAGNO, A. BOTTO, G. FIDONE, G. BOTTINO (a cura di), *Negoziazioni pubbliche. Scritti su concessioni e partenariati pubblico-privati*, Giuffrè, Milano, 2013; A. DI GIOVANNI, *Il contratto di partenariato pubblico privato tra sussidiarietà e solidarietà*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2012; F. MASTRIGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2011; G.F. CARTEI, *Le varie forme di partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, in *Giustamm.it*, 17 dicembre 2010; B. RAGANELLI, *Principi, disposizioni e giurisprudenza comunitaria in materia di partenariato pubblico privato: un quadro generale*, in *Giustamm.it*, 2010; M.P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato. Concessioni finanza di progetto società miste fondazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

³⁸ Art. 187 d.lgs. 50/2016.

³⁹ Cfr. art. 183 d. lgs. 50/2016. Si consideri peraltro che l'iniziativa potrebbe essere assunta direttamente dal privato secondo lo schema dell'art. 183, co. 15 ss. il quale prevede la possibilità che vengano sottoposte all'amministrazione proposte di progetti non inseriti negli strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice in base alla normativa vigente e da realizzarsi in regime di concessione o di qualunque altro contratto riconducibile al modello partenariale pubblico-privato.

⁴⁰ Cfr. C. GIORGIO, G. MARINUZZI (a cura di), *La dimensione comunale del Partenariato Pubblico Privato*, Fondazione IFEL, Terza edizione – 2019, su www.fondazioneifel.it; cfr. altresì il Manuale operativo curato da Asset Camera, *Impianti Fotovoltaici in Partenariato Pubblico Privato*, 2012, su www.rm.camcom.it.

⁴¹ Cfr. la determinazione 4 marzo 2021, n. 61 del Servizio affari generali del Comune di Storo.

⁴² Per quanto essa risultasse consentita e in qualche misura presupposta dalla direttiva (UE) 2018/2001 e soprattutto dalla direttiva (UE) 2019/944, come dimostra di avere contezza anche l'ARERA (cfr. il documento per la consultazione 112/2020/R/eel, cit., p. 7 s.).

⁴³ Secondo quanto sarà specificato in un provvedimento dell'ARERA da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del d.lgs. 210/2021 (26 dicembre 2021).

⁴⁴ La comunità, in qualità di sub-concessionario della rete elettrica utilizzata, viene assoggettata all'osservanza degli stessi obblighi e condizioni previsti dalla legge per il soggetto concessionario, e la rete, anche se di nuova realizzazione, è comunque considerata rete pubblica di distribuzione con obbligo di connessione di terzi.

In tal modo, i lavori di manutenzione, potenziamento e ammodernamento della rete potrebbero contare anche sugli apporti economici privati e sulle risorse accantonate ai sensi degli statuti delle comunità energetiche.

4. Possibili sinergie concernenti le attività di interesse generale svolte dalle comunità energetiche.

Indefettibilmente, le comunità di energia rinnovabile producono energia da impianti a fonti rinnovabili rientranti nella propria disponibilità⁴⁵. È questa l'attività che contraddistingue tali configurazioni energetiche dalle comunità energetiche dei cittadini, e che la normativa intende promuovere attraverso meccanismi di incentivazione e valorizzazione⁴⁶, anche in vista del raggiungimento degli obiettivi nazionali in materia di neutralità climatica, riaffermati dall'art. 3 del d.lgs. 199/2021. Detta attività si associa infatti alla realizzazione e all'entrata in esercizio di nuovi impianti FER, i quali a loro volta contribuiscono a incrementare la quota complessiva di energia prodotta da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo nazionale. A ciò si aggiunga che, se l'energia pulita prodotta dalla comunità viene consumata da utenze ubicate nella prossimità degli impianti, vengono generati quegli ulteriori benefici di carattere ambientale evidenziati dall'ARERA e ricordati nel paragrafo introduttivo⁴⁷.

In quest'ottica, l'art. 31, co. 2, lett. a), d.lgs. 199/2021 prescrive che l'energia prodotta dalle comunità venga utilizzata prioritariamente per l'autoconsumo istantaneo in sito ovvero per la condivisione con i membri della comunità stessa.

Risulta a tal fine congeniale l'installazione di sistemi di accumulo, al pari della diffusione di strumenti volti a indurre gli aderenti alla CER a concentrare i propri consumi energetici nei periodi in cui gli impianti producano il massimo quantitativo di energia.

⁴⁵ Non è necessario che gli impianti siano di proprietà della comunità. La deliberazione ARERA 318/2020/R/eel, All. A, art. 1, lett. o), ricorre al concetto di "detenzione", il quale implica la piena disponibilità dell'impianto sulla base di un titolo giuridico anche diverso dalla proprietà (ad es. usufrutto, comodato d'uso), a condizione che la mera detenzione o disponibilità dell'impianto sulla base di un titolo diverso dalla proprietà non sia di ostacolo al raggiungimento degli obiettivi della comunità.

⁴⁶ Il decreto legislativo 199/2021 ha prefigurato un regime incentivante volto a stimolare la condivisione energetica interna alla CER, coerentemente con la previsione che impone il prioritario utilizzo dell'energia prodotta dagli impianti della comunità per l'autoconsumo istantaneo in sito o per la condivisione con i membri della stessa. Nelle more dell'adozione del decreto ministeriale chiamato a sviluppare il meccanismo di incentivazione, peraltro, continua ad applicarsi il decreto del Ministro dello Sviluppo Economico (MiSE) 16 settembre 2020, recante, in via sperimentale, la disciplina degli aspetti promozionali delle comunità energetiche in base all'art. 42-bis del d.l. 162/2019. I contorni e gli aspetti essenziali del regime incentivante vengono tracciati all'art. 8 del d.lgs. 199/2021. Innanzitutto, si tratta di "aggiornare" i meccanismi previsti dalla normativa sperimentale, senza quindi stravolgere l'impostazione pregressa. In tal senso, si continua a prevedere l'accesso diretto a una tariffa incentivante corrisposta dal GSE, ma la nuova disciplina promozionale dovrà tenere conto dell'ampliamento del perimetro della partecipazione alla CER dalla cabina secondaria a quella primaria e del fatto che potranno essere incentivati impianti sino a 1 MW di potenza (rispetto ai 200 kW della fase sperimentale). All'incentivo potranno accedere gli impianti entrati in esercizio dopo la data di entrata in vigore del d.lgs. 199/2021 (15 dicembre 2021). Prevede invece in maniera innovativa l'art. 31, c. 2, lett. d), d.lgs. 199/2021, la possibilità per gli impianti esistenti di produzione di energia rinnovabile di aderire alla comunità energetica per una misura comunque non superiore al 30 per cento della potenza complessiva che fa capo alla comunità e dunque di contribuire al calcolo, ai suddetti fini incentivanti, dell'energia autoprodotta e condivisa. Al riguardo si pone comunque il problema della cumulabilità/incompatibilità con altri meccanismi e misure incentivanti, di cui gli impianti preesistenti possano fruire o aver fruito. Analogamente a quanto previsto nel regime transitorio, il meccanismo premiale della condivisione energetica si strutturerà come tariffa incentivante corrisposta direttamente su istanza di accesso presentata del referente della comunità, nel limite di determinati contingenti di potenza, stabiliti su base quinquennale. Non è quindi necessario iscriversi a bandi o registri ovvero formulare offerte al ribasso. La tariffa incentivante mira a remunerare la sola energia autoprodotta e consumata all'interno della configurazione e verosimilmente verrà erogata per un periodo di tempo medio-lungo, onde consentire il recupero degli investimenti effettuati e contemporaneamente la convenienza economica della condivisione energetica. In argomento si v. G. LA ROSA, *Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull'"affidabilità" del sistema di incentivazione di cui al decreto RED II*, in *Riv. Giur. Amb. Dir.*, n. 1/2022.

⁴⁷ Cfr. nota 11.

Oltre alla produzione, condivisione e vendita di energia pulita, il decreto legislativo 199/2021 specifica che le comunità di energia rinnovabile possono promuovere interventi integrati di domotica, interventi di efficienza energetica, nonché offrire servizi di ricarica dei veicoli elettrici ai propri membri e assumere il ruolo di società di vendita al dettaglio e prestare servizi ancillari e di flessibilità. Si tratta di un insieme di attività, di diversa rilevanza economica, riconducibili alla natura di imprenditore del settore energetico ascrivibile alla CER⁴⁸. Sennonché, tutte le attività che le comunità di energia rinnovabile possono svolgere vanno comunque ricondotte al vincolo di scopo in base al quale l'obiettivo principale della CER è la produzione di benefici ambientali, economici o sociali a favore dei suoi soci o membri o delle aree locali di riferimento, piuttosto che la realizzazione di profitti finanziari⁴⁹.

Pertanto, le suddette attività, inclusa la vendita di energia, non possono essere *sic et simpliciter* tese al perseguimento di utili da ripartire tra i soci. In proposito, si è sostenuto che una CER non può avere come obiettivo principale il perseguimento dello scopo di lucro soggettivo, essendo invece ammessa una limitata e accessoria finalità lucrativa, ad esempio nella prospettiva di remunerare gli investimenti effettuati. Del pari, deve ritenersi coerente con la natura e gli scopi del soggetto giuridico in questione il reimpiego dei guadagni per la realizzazione di nuovi impianti FER, per il finanziamento di servizi destinati ai membri della comunità ovvero per organizzare attività a vantaggio della collettività locale⁵⁰.

Ancora, una parte dei benefici economici o dei ricavi derivanti dalle attività della CER può essere impiegata in strategie di contrasto alla povertà energetica⁵¹, mediante l'attribuzione di importi di maggiore entità ovvero con la realizzazione di servizi energetici a favore delle famiglie più bisognose⁵².

Il carattere comunque variegato degli ambiti di azione della CER favorisce le possibili sinergie tra le comunità energetiche e le amministrazioni pubbliche. Ci si riferisce in particolare alla possibilità che le prime vengano coinvolte dalle seconde nella programmazione e progettazione di attività di interesse generale, a partire da quelle inerenti a «*interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali*»⁵³. Allorché aventi la qualifica di enti del terzo settore (ed è questa una situazione frequente nella prassi), le comunità energetiche potranno sviluppare relazioni partenariali con gli enti e le amministrazioni locali secondo quanto previsto dall'art. 55 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (cd. Codice del Terzo Settore) e specificato oggi dal decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 31 marzo 2021, n. 72.

⁴⁸ Si era registrata in dottrina, ai fini del recepimento della direttiva europea, la posizione favorevole anche alle comunità multisettoriali, che operassero quindi in settori diversi da quello energetico. Cfr. E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., p. 94.

⁴⁹ E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., riflettendo sul complesso delle attività che una CER è abilitata a svolgere in base alla direttiva europea (attività le quali adesso vengono declinate dal d.lgs. 199/2021 cit.), conclude per la natura imprenditoriale, ai sensi del diritto dell'Unione, del soggetto giuridico in parola, il quale è tenuto a svolgere le proprie attività secondo il criterio dell'economicità.

⁵⁰ E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., p. 84 s., il quale richiama in senso concorde RESCOOP.EU, *Energy Communities under the Clean Energy Package. Transposition Guidance*, cit.

⁵¹ In tema di povertà energetica si v. A. MAESTRONI, *Povertà energetica e strumenti di tutela: solidarietà e fratellanza*, in E. BRUTI-LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (a cura di), *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia. Atti del convegno AIDEN, Milano 3 dicembre 2015*, Wolters Kluwer, Milanofiori Assago, 2017; M. DE FOCATIIS, *Povertà energetica e cliente vulnerabile tra ragioni di Stato e di mercato*, *ibidem*.

⁵² Sulla necessità che le comunità energetiche contribuiscano al contrasto della povertà energetica cfr. M. MELI, *Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy-sharing*, in *Nuove leggi civili commentate*, n. 3/2020.

⁵³ Così l'art. 5, decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

Un simile esito, coerente con il principio di sussidiarietà orizzontale⁵⁴, propizierebbe il soddisfacimento dei bisogni delle pubbliche amministrazioni intente nel perseguimento della transizione energetica e al contempo consentirebbe alle comunità di energia rinnovabile di svolgere il ruolo di promotrici o co-ideatrici del cambiamento, impiegando i propri mezzi e le proprie risorse a ulteriore vantaggio della collettività locale⁵⁵.

5. Accordi di collaborazione tra pubbliche amministrazioni per la diffusione delle comunità energetiche.

La costituzione di una nuova comunità di energia rinnovabile implica un percorso nel quale le amministrazioni locali, che decidano di lanciare o prendere parte all'iniziativa, sono chiamate ad affrontare e risolvere una serie di problematiche di varia natura. Si spazia dai problemi di carattere tecnico, come quelli relativi alla redazione dello studio di fattibilità, ai problemi di carattere amministrativo/burocratico, inerenti all'eventuale esternalizzazione della fase progettuale e/o della realizzazione dei lavori, alle strategie per la sensibilizzazione e informazione del pubblico, all'assolvimento di oneri richiesti dalla partecipazione al soggetto giuridico costituendo, alla definizione delle regole per il riparto e l'impiego dei benefici derivanti dall'appartenenza alla CER, ai rapporti da instaurare con altri soggetti pubblici per l'ottenimento di incentivi e finanziamenti, etc. Affinché ciascuna amministrazione non si trovi a dover autonomamente ricercare la soluzione più corretta ai problemi che tipicamente s'incontrano in questo percorso, risulta opportuno favorire la diffusione di informazioni relative alle alternative percorribili e alle loro implicazioni, a partire dalle concrete esperienze di successo.

In questa direzione, si registra nella prassi il ricorso da parte di talune amministrazioni comunali ad accordi di collaborazione ex art. 15 l. 241/1990⁵⁶, conclusi per veicolare le conoscenze e competenze in possesso di soggetti pubblici in relazione a progetti realizzati di comunità di energia rinnovabile⁵⁷. Attraverso l'instaurazione di relazioni di collaborazione tra amministrazioni locali, volti alla diffusione del "know-how" e delle buone pratiche maturate sul campo, risulta agevolato l'iter di costituzione di una CER⁵⁸.

Si è peraltro segnalata l'opportunità per i piccoli Comuni di beneficiare dei finanziamenti del PNRR per la costituzione di nuove comunità energetiche⁵⁹, ciò che dovrebbe stimolare l'assunzione di iniziative in tal senso da parte delle amministrazioni locali.

⁵⁴ Cfr. Corte cost. n. 131/2020, punto 2.1. della motivazione in diritto: «*Il citato art. 55, che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost. [...] È in espressa attuazione, in particolare, del principio di cui all'ultimo comma dell'art. 118 Cost., che l'art. 55 CTS realizza per la prima volta in termini generali una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria*».

⁵⁵ *Ibidem*: «*Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico*». Sul tema si v. A. FICI, L. GALLO, F. GIGLIONI (a cura di), *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

⁵⁶ In dottrina, sugli accordi di collaborazione ex art. 15 l. 241/1990, si v. E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., p. 577 ss.; R. FERRARA, *Art. 15. Gli accordi fra le amministrazioni pubbliche*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2017; G. PERICU, M. GOLA, *L'attività consensuale dell'amministrazione pubblica*, in L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, II, Monduzzi, Bologna, 2005, p. 283 ss.; G. BERTI, *Dalla unilateralità alla consensualità nell'azione amministrativa* in A. MASUCCI (a cura di), *L'accordo nell'azione amministrativa*, Quaderni Formez, Roma, 1988; G.D. COMPORTE, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garanzie*, Milano, 1996; E. STICCHI DAMIANI, *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*, Giuffrè, Milano, 1992.

⁵⁷ In tal senso è emblematico il caso del Comune di Magliano Alpi, il quale ha già sottoscritto con diversi piccoli Comuni accordi ex art. 15 l. 241/1990 per la trasmissione delle competenze gestionali e amministrative maturate intorno alla realizzazione di progetti di comunità di energia rinnovabile.

Sennonché, è proprio nei Comuni di minori dimensioni che sovente mancano adeguate risorse e competenze di carattere progettuale, amministrativo e gestionale, di talché essi potrebbero rimanere inerti o non coltivare iniziative da altri soggetti proposte⁶⁰. Anche in quest'ottica, gli accordi di collaborazione tra amministrazioni possono favorire l'osmosi di competenze e conoscenze dai soggetti pubblici più esperti e anche meglio organizzati verso quelli che invece non abbiano sufficienti risorse.

A fronte della presa d'atto del carattere virtuoso di una simile prassi di condivisione, ci si può tuttavia interrogare sulla ricorrenza dei presupposti che l'art. 15 l. 241 cit. indica per la valida conclusione degli accordi tra pubbliche amministrazioni, accordi i quali devono servire a «disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune». Sul punto si può ricordare che la giurisprudenza sembra ormai assestata nell'interpretare in maniera estensiva l'ambito di applicazione della norma in parola. In tal senso, viene ritenuta non preclusiva la circostanza che le amministrazioni intenzionate alla conclusione dell'accordo svolgano compiti diversi, nell'ambito di sfere di competenza differenti, e che abbiano in cura interessi pubblici distinti, essendo invece sufficiente che «vi sia una "sinergica convergenza" su attività di interesse comune»⁶¹.

L'accordo si considera validamente concluso allorché «si realizzi una collaborazione istituzionale per lo svolgimento di attività di interesse pubblico comuni» e sempre che «le attività non abbiano natura patrimoniale ed astrattamente reperibile presso privati»⁶². È sufficiente quindi che l'accordo risulti preordinato al perseguimento di uno scopo comune, così da «realizzare un partenariato su ambiti di materie di interesse comune, funzionale al miglior svolgimento della pubblica funzione ovvero ad una più efficiente ed economica gestione di servizi pubblici di cui abbiano assunto la titolarità»⁶³.

Ora, pur tenendo presenti questi approdi giurisprudenziali, che tendono ad estendere l'ambito applicativo degli accordi di collaborazione tra pubbliche amministrazioni, resta comunque problematico affermare che nel caso di accordo tra due Comuni, magari aventi le rispettive sedi in Regioni diverse, sia configurabile un' "attività di interesse comune" in vista della quale collaborare. Salvo voler ritenere che la transizione ecologica e l'utilizzazione accorta ed efficiente delle risorse naturali costituiscano uno scopo comune che rende possibile e forse doveroso per tutti i soggetti pubblici dell'ordinamento, indipendentemente dai propri confini territoriali, sviluppare sinergie peraltro sganciate dallo svolgimento delle rispettive attività di carattere istituzionale.

⁵⁸ Vale peraltro segnalare che in attuazione dell'art. 4.11 dell'all. A della delibera ARERA 318/2020/R/eel, il GSE fornisce specifici servizi territoriali profilati per tipologia di amministrazione ai fini della costituzione di comunità energetiche, e che sul suo sito internet sono accessibili una guida informativa, FAQ e strumenti di simulazione. L'art. 11, u.c., del d.lgs. 210/2021, nell'ottica di favorire la diffusione delle comunità energetiche dei cittadini, ha poi affidato allo stesso GSE, nell'ambito dei servizi di assistenza territoriale a favore dei Comuni, il compito di mettere a disposizione servizi informativi dedicati, ivi inclusi guide informative e strumenti di simulazione.

⁵⁹ Cfr. nota 14.

⁶⁰ In generale, la diffusa assenza di sufficienti capacità manageriali tra le amministrazioni aventi titolo alla partecipazione in comunità energetiche viene evidenziata in L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO, M. ZULIANELLO, *Community Energy Map, Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, cit. Occorre tuttavia tenere presente che, in attuazione dell'art. 4.11 dell'all. A della delibera ARERA 318/2020/R/eel, il GSE ha il compito di fornire specifici servizi territoriali profilati per tipologia di amministrazione, ai fini della costituzione di comunità energetiche, e che sul suo sito internet istituzionale sono accessibili una guida informativa, FAQ e strumenti di simulazione. L'art. 11, u.c., del d.lgs. 210/2021, nell'ottica di favorire la diffusione delle comunità energetiche dei cittadini, delega al GSE, nell'ambito dei servizi di assistenza territoriale a favore dei Comuni, il compito di mettere a disposizione servizi informativi dedicati, ivi inclusi guide informative e strumenti di simulazione.

⁶¹ Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. V, 28 marzo 2017, n. 1418; 23 giugno 2014, n. 3130.

⁶² Cons. Stato, sez. III, 25 agosto 2021, n. 6034.

⁶³ Cons. Stato, sez. VI, 24 novembre 2020, n. 7373.

Non si tratta invero di disciplinare lo svolgimento di una funzione pubblica, potendo invece la relazione partenariale rendere indirettamente più efficiente ed economica la gestione di servizi pubblici, i quali ultimi tuttavia restano attribuiti alla titolarità esclusiva di differenti amministrazioni che ne curano, separatamente, la prestazione a vantaggio di collettività distinte.

Minori perplessità di ordine logico e giuridico sembrerebbero porsi allorché il ricorso agli accordi di collaborazione intercorresse con soggetti a base associativa, in grado di diffondere a propria volta il sapere veicolato dalle singole amministrazioni comunali alle altre amministrazioni rappresentate, coerentemente alla propria missione di promozione degli interessi di queste ultime. In tale ottica, le esperienze maturate in ambito locale potrebbero essere messe a disposizione delle Unioni di Comuni oppure dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI), alla quale peraltro la giurisprudenza riconosce la legittimazione a sottoscrivere accordi di collaborazione tra pubbliche amministrazioni⁶⁴.

Resta fermo che, pur volendo ritenere in astratto integrati i presupposti per il ricorso agli accordi in questione per la diffusione di conoscenze e competenze tra amministrazioni comunali, detti accordi non potrebbero avere ad oggetto la prestazione di un'attività di consulenza, avente natura patrimoniale e altrimenti reperibile sul mercato⁶⁵, rimanendo comunque esclusa ogni forma di corrispettivo economico verso l'amministrazione che mette a disposizione il proprio "know-how"⁶⁶.

6. Il ruolo promozionale delle Regioni. Spunti dall'esperienza spagnola.

Elemento chiave per l'affermazione e la diffusione del modello di produzione e consumo di energia in esame è la sufficiente consapevolezza da parte del pubblico dei vantaggi e delle opportunità sottese alla normativa in materia di CER.

Infatti, è necessario che le iniziative dirette alla costituzione di nuove comunità incontrino un vasto numero di adesioni, così da agglutinare risorse private e ottenere la disponibilità di aree idonee per la realizzazione dei lavori impiantistici.

Peraltro, sebbene le iniziative possano essere lanciate anche da un soggetto pubblico (principalmente, dal Comune), è ad ogni modo opportuno che i membri della collettività locale siano messi in condizione di promuovere essi stessi la costituzione di una comunità energetica, secondo lo spirito delle direttive europee che riconoscono ai consumatori finali un ruolo attivo e centrale ai fini della transizione energetica.

Stipulato il contratto associativo, e cominciate le attività della comunità, tutti i membri della stessa dovrebbero essere posti nelle condizioni di svolgere una partecipazione attiva, cosciente e informata, così da assicurare una gestione interna democratica e l'effettiva possibilità di influire sulle decisioni nell'interesse della collettività locale, con garanzia del carattere aperto della struttura organizzativa e della finalizzazione delle attività alla produzione di benefici diversi dall'arricchimento soggettivo, che potrebbe invece essere perseguito surrettiziamente dai soggetti meglio strutturati facenti parte della CER. Al riguardo, si segnala che nell'ambito dello studio delle dinamiche interne alle società cooperative, è stata da più parti evidenziata la disfunzione del cd. *influence costs problem*.

Con tale espressione si allude appunto alla disfunzione causata dal perseguimento individualistico dei propri interessi da parte dei soggetti chiamati a partecipare al processo decisionale della cooperativa, disfunzione che implica l'incremento dei costi dei quali gli attori del processo decisionale debbono farsi carico affinché i propri interessi non risultino frustrati nella redistribuzione dei benefici derivanti dall'appartenenza all'organizzazione.

⁶⁴ Cfr. ad es. TAR Campania, Napoli, 5 giugno 2017, n. 2946.

⁶⁵ Cfr. altresì Cons. Stato, sez. III, 25 gennaio 2012, n. 324.

⁶⁶ Cons. Stato, sez. V, 15 luglio 2013, n. 3849.

Detta disfunzione, si è notato, risulta di più probabile verifica allorché alla cooperativa partecipino soggetti aventi interessi qualitativamente eterogenei⁶⁷. Ora, si può osservare che da un lato, la normativa introdotta dal d.lgs. 199/2021 ha esteso il perimetro della partecipazione alla CER (pur lasciando fuori le imprese di grandi dimensioni e quelle per le quali la partecipazione alla comunità costituirebbe l'attività commerciale e industriale principale), mentre dall'altro è consentito alla comunità lo svolgimento di diverse attività nel settore energetico. A ciò si aggiunga che l'energia eccedentaria non accumulata può essere venduta a terzi, anche mediante la conclusione di contratti a lungo termine (i cdd. *Purchase Power Agreement*)⁶⁸, dei quali in sede di commento della normativa di recepimento parziale e provvisorio della direttiva (UE) 2018/2001 si era auspicata la diffusione su larga scala⁶⁹. Si rileva come la normativa di recepimento definitivo della direttiva europea abbia in effetti previsto strumenti tesi ad agevolare le negoziazioni a lungo termine dell'energia pulita, avendo l'art. 28 del d.lgs. 199/2021 affidato al Gestore dei Mercati Energetici s.p.a. (GME) il compito di organizzare sul proprio sito internet una bacheca informatica allo scopo di favorire l'incontro tra le parti interessate alla stipula di *PPA*, mentre su sollecitazione del Ministro della Transizione Ecologica (MiTE), sempre il GME sarà tenuto a sviluppare una piattaforma di mercato organizzato a partecipazione volontaria per la negoziazione di lungo termine di energia da fonti rinnovabili⁷⁰.

Orbene, le prospettive di mercato che si aprono per le comunità energetiche, unitamente al carattere ampio e variegato della platea di soggetti aventi titolo alla partecipazione, potrebbero costituire fattori di disaggregazione atti a determinare l'emersione di comportamenti utilitaristici e monopolizzanti da parte dei soggetti più forti e meglio strutturati, orientati alla massimizzazione del profitto soggettivo. Tali pratiche potrebbero essere arginate o prevenute qualora gli altri membri della comunità fossero posti in condizione di esercitare i propri poteri di controllo sulla gestione in maniera informata, senza doversi sobbarcare costi eccessivi in termini economici e di tempo per colmare le asimmetrie informative che li distanzia dai soggetti che godono di strutture organizzative al supporto e che meglio possono influenzare, coscientemente, i processi decisionali.

Nell'ottica della sussidiarietà orizzontale, le pubbliche amministrazioni dovrebbero creare le condizioni affinché la partecipazione del pubblico al processo di costituzione e alla vita sociale della comunità risulti consapevole e in grado di tradursi in un controllo effettivo sulle sue attività. I soggetti pubblici dovrebbero quindi garantire le precondizioni per una partecipazione aperta e volontaria dei clienti finali dell'energia. In precedenza, si è detto che i Comuni possono organizzare incontri divulgativi e di sensibilizzazione, potendosi al medesimo fine rivolgere anche a dei facilitatori territoriali.

⁶⁷ Cfr. C. ILIOPOULOS, G. HENDRIKSE, *Influence Costs in Agribusiness Cooperatives: Evidence from Case Studies*, in *International Studies of Management & Organization*, vol. 39, 2009, pp. 60-80; M.L. COOK, *The Future of U.S. Agricultural Cooperatives: A Neo Institutional Approach*, in *American Journal of Agricultural Economics*, n. 77, 1995, pp. 1153-1159; accenna alla disfunzione richiamata, in riferimento alle comunità energetiche Ö. YILDIZ, *Financing renewable energy infrastructures via financial citizen participation - The case of Germany*, in *Renewable Energy*, vol. 68, 2014, pp. 677-685.

⁶⁸ Com'è noto, i *Purchase Power Agreement (PPAs)* sono accordi che garantiscono, in virtù di apposite clausole negoziali, una certa stabilità nel lungo periodo del prezzo dell'energia, a fronte della mutevolezza di detto prezzo nel mercato. Essi risultano funzionali al recupero degli investimenti per la realizzazione degli impianti e possono altresì garantire margini di profitto alla comunità energetica.

⁶⁹ E. GIARMANÀ, *Autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, cit.

⁷⁰ Sul tema si segnala altresì che Consip s.p.a., con il supporto del GSE, è chiamata, ai sensi dell'art. 28 cit., a definire di uno o più strumenti di gara per la fornitura di energia da fonti rinnovabili alla pubblica amministrazione attraverso schemi di accordo per la compravendita di energia elettrica di lungo termine.

Vale ora ricordare che di recente è stata prospettata l'opportunità che le Regioni assumano un ruolo proattivo nella medesima direzione organizzando attività di promozione e sensibilizzazione degli utenti finali ovvero diffondendo linee guida e *best practices* per la costituzione di comunità energetiche⁷¹.

De iure condendo, si potrebbe valutare il successo e l'esportabilità di soluzioni capacitanti elaborate in altri ordinamenti vicini al nostro, ai fini della diffusione delle comunità energetiche. Un'esperienza interessante al riguardo proviene dall'ordinamento spagnolo, nel quale una quota delle risorse del *Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia* (PRTR) verrà impiegata per finanziare il cd. *ecosistema de apoyo*⁷² elaborato dal Ministero della transizione ecologica per rimuovere gli ostacoli che impediscono la diffusione delle comunità energetiche in Spagna. L'aspetto di tale strategia di maggiore interesse è rappresentato dalla promozione delle *Oficinas de Transformación Comunitarias* (OTC), spazi fisici e/o virtuali nei quali svolgere pubblicamente incontri di sensibilizzazione e informazione, mediante l'organizzazione di *workshop*, corsi di formazione e seminari, ovvero attività di sostegno e consulenza tecnico-giuridica, sotto il coordinamento di un soggetto pubblico qual è l'*Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía* (IDAE)⁷³. Gli aiuti concessi ai soggetti che gestiscono questo genere di "uffici", realizzando le attività cennate, potranno coprire fino all'80% dei costi incentivabili, tra i quali si annoverano quelli relativi alla retribuzione del personale, alla predisposizione di studi e documenti illustrativi, all'organizzazione dei corsi di formazione. Un simile modello promozionale, incentrato sulla copertura parziale dei costi sostenuti da imprese o enti privati che conducano, sotto il coordinamento pubblico, attività diretta alla diffusione di conoscenze, informazioni e dati sulle comunità energetiche, anche attraverso l'organizzazione di incontri e seminari e la divulgazione di documenti informativi, con l'eventuale fornitura di servizi di assistenza e consulenza, potrebbe essere replicato nel nostro ordinamento dai *policy makers* regionali.

7. Riflessioni conclusive su un modello innovativo di produzione e consumo di energia, oltre il pubblico e il privato.

La crisi ecologica pone sfide inedite all'essere umano, chiamandolo urgentemente a invertire la tendenza al sovrasfruttamento delle risorse naturali esauribili e alla distruzione degli ecosistemi. Gli ordinamenti giuridici sono tenuti a fornire risposte adeguate, che passano per la regolamentazione e promozione di istituti e modelli di relazioni innovativi, idonei a servire al perseguimento della sostenibilità. In quest'ottica, si è da più parti invocato un mutamento di paradigma, che proceda attraverso il ripensamento radicale in chiave ecologica delle categorie, degli istituti e dei concetti giuridici tradizionali, così da limitare le pretese di sfruttamento dell'essere umano sulla natura e garantire la salvaguardia degli equilibri ecosistemici. Occorre trasformare le istituzioni giuridiche «*da macchine di estrazione – che si fondano sul funzionamento meccanicistico della proprietà privata e dell'autorità statale – a istituzioni basate sulle comunità ecologiche*»⁷⁴, nell'interesse delle generazioni future e della sopravvivenza dell'uomo sul pianeta.

⁷¹ Cfr. L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO, M. ZULIANELLO, *Community Energy Map, Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 27.

⁷² Esso si compone di quattro programmi (*CE Oficinas*, *CE Aprende*, *CE Planifica*, *CE Implementa*), mirati a sostenere le diverse fasi della costituzione di una CER, dalla preliminare diffusione di informazioni tra il pubblico, al supporto tecnico, sino a giungere all'incentivazione diretta di alcuni progetti.

⁷³ Il 5 novembre 2021 il Ministero per la Transizione Ecologica spagnolo ha approvato una proposta di ordinanza per la consultazione recante le basi regolatorie per la concessione di incentivi per il finanziamento di progetti diretti alla costituzione di nuovi uffici di questo genere oppure alla trasformazione di uffici preesistenti in OTC. È significativo che tale linea di aiuti sia la prima dell'*ecosistema de apoyo* a essere stata disciplinata.

⁷⁴ F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto*, Aboca, Sansepolcro (AR), 2017, p. 41.

Nel nuovo paradigma ecologico del diritto, l'essere umano dovrebbe poter contribuire attivamente alla transizione, in quanto in una visione olistica e di carattere sistemico, non si dovrebbe negare il ruolo e la responsabilità dei singoli nei confronti dell'ambiente e degli altri esseri umani. In tal senso, si è fatto notare che «l'azione umana può danneggiare l'ambiente ma, al tempo stesso, se opportunamente orientata, anche migliorarlo»⁷⁵, e d'altronde il riconoscimento di un ruolo funzionale al riequilibrio ecologico in capo ai singoli è coerente con quanto da tempo osservato da autorevole dottrina, secondo la quale «della biosfera e degli ecosistemi fa parte l'uomo e ne fanno parte ambienti costruiti e strutturati dall'uomo e dagli esseri viventi»⁷⁶.

Orbene, con riferimento al modello delle comunità di energia rinnovabile, è forte la sensazione di trovarsi al cospetto di «organizzazioni giuridiche comunitarie le quali praticano il potere diffuso e l'inclusione mediante un sistema di diritto interiorizzato, che viene rispettato automaticamente perché basato su una comunanza di valori e finalità»⁷⁷. Si tratta di un modello che si caratterizza per il passaggio da schemi proprietari di carattere "estrattivo" ad altri, diversi, di carattere "generativo", essendo gli impianti di produzione messi a disposizione della comunità per la fruizione dei benefici associati alla produzione di energia pulita. Pertanto, pare potersi predicare a pieno titolo l'ascrizione del modello in questione al paradigma dell'ecologia del diritto.

Il modello delle comunità di energia rinnovabile si discosta significativamente dagli schemi pregressi legati alla produzione e alla vendita dell'energia: tanto dalle soluzioni di mercato seguite, a livello sovranazionale e interno, a partire dalla seconda metà degli anni '90, quanto dalla precedente nazionalizzazione realizzata agli inizi degli anni '60⁷⁸. Questo modello, infatti, si pone quale terza via, oltre le logiche della proprietà, pubblica o privata, degli impianti di produzione e dell'energia da questi prodotta. In effetti, i titoli proprietari appaiono in secondo piano, e comunque non preordinati all'esercizio di una *facultas excludendi alios*.

La disciplina delle comunità energetiche si limita a richiedere la disponibilità degli impianti di produzione in capo alla comunità, mentre l'imputazione formale dell'energia alla CER, soggetto di diritto privato, sembra essere una *fictio iuris* del tutto strumentale alla fruizione collettiva dei benefici associati alla sua produzione e al suo consumo locale, secondo criteri di riparto concordati.

La comunità energetica è quindi un "modo di possedere" funzionale all'accesso degli utenti all'energia pulita, a condizioni sostenibili sul versante ambientale, economico e sociale. Rispetto al modello, ad oggi dominante, basato sulla produzione energetica da parte delle cd. *utility scale facilities* e sugli scambi nel mercato, l'energia pulita viene qui considerata essenzialmente per il suo valore d'uso e non di scambio, essendo quello delle comunità energetiche un modello di produzione dell'energia che non si regge sulla prospettiva del lucro soggettivo (la CER non può avere come fine principale la redistribuzione di utili). Rispetto all'esperienza della nazionalizzazione, il modello delle CER non prevede alcuna riserva di attività, e lascia aperta la strada al contributo convergente di soggetti tanto pubblici quanto privati ai fini della produzione di energia in ambito locale, nel perseguimento di finalità condivise di sostenibilità e nella consapevolezza della diversità dei ruoli e degli strumenti a disposizione.

In tal senso, le comunità energetiche rappresentano una soluzione che trascende la tradizionale bipartizione prospettata dall'art. 42 Cost. («La proprietà è pubblica o privata»), e che di contro risulta in qualche modo consonante all'alternativa, in larga misura inesplorata, posta dall'art. 43 Cost., dove viene contemplato l'esercizio da parte di comunità di lavoratori o utenti di determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano, tra l'altro, a fonti di

⁷⁵ A. LALLI, *Servizi ecosistemici e il capitale naturale: una prospettiva giuridico-istituzionale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Anno 50, n. 195-196, 1°-2° semestre 2017, p. 67.

⁷⁶ B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto dell'ambiente*, Il Mulino, Bologna, 2001.

⁷⁷ F. CAPRA, U. MATTEI, *Ecologia del diritto*, cit., p. 162.

⁷⁸ L'ovvio riferimento è alla legge 5 dicembre 1962, n. 1643.

energia e che abbiano carattere di preminente interesse generale⁷⁹. Con la reiterata precisazione che nessuna riserva di attività è prevista dalla normativa in capo alle comunità energetiche.

In definitiva, le comunità energetiche aprono la via a forme di gestione dell'energia partecipate e democratiche, imperniate sul ruolo attivo dei membri delle comunità locali, avvinti da legami di solidarietà rinsaldati dalla condivisione di interessi materiali comuni. Precondizione per l'affermazione di questo modello è il rafforzamento del senso di appartenenza a una data realtà, il convincimento dei membri di una collettività di essere legati a una medesima sorte, sulla quale si può tuttavia influire con i propri comportamenti responsabili e orientati alla sostenibilità. Gli enti territoriali possono rafforzare questa consapevolezza attraverso la sensibilizzazione del pubblico, eventualmente ricorrendo all'ausilio di facilitatori. Più in generale, nel modello innovativo di produzione e consumo dell'energia descritto, alle amministrazioni locali spetta un ruolo sussidiario, teso al supporto delle iniziative e all'instaurazione di sinergie per lo svolgimento di attività di interesse generale. Di tale ruolo è necessaria l'assunzione di consapevolezza da parte dei soggetti pubblici interessati, anche grazie a "reti" informative volte a favorire la divulgazione di informazioni, conoscenze, competenze inerenti al processo di costituzione e alle attività delle comunità di energia rinnovabile, onde sfruttare a pieno le potenzialità virtuose del modello.

⁷⁹ In proposito si v. S. RODOTÀ, *Il terribile diritto*, il Mulino, Bologna, Terza Edizione, 2013, p. 461 ss.