

# LE COMUNITA' ENERGETICHE E LA SAGACIA DI PIRANDELLO

Paolo Brambilla\*

*Abstract [It]:* I nuovi incentivi alla diffusione dell'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili, introdotti dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, presumibilmente saranno d'aiuto nella diffusione delle comunità energetiche rinnovabili sul territorio italiano. Rimangono, tuttavia, diversi aspetti controversi nella disciplina delle comunità energetiche, che meritano una riflessione più approfondita, dal momento che sollevano criticità tanto di ordine operativo, quanto di ordine sistematico.

*Abstract [En]:* The new incentives for the spread of self-consumption of energy from renewable sources, recently introduced by the Ministry of the Environment and Energy Security, will presumably help in the spread of renewable energy communities on Italian territory. There remain, however, several controversial aspects in the regulation of energy communities that deserve further consideration, since they raise critical issues of both an operational and systematic nature.

**SOMMARIO:** 1. Il nuovo decreto di incentivazione alla diffusione dell'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili. 2. La nozione di "Comunità energetica", tra problemi interpretativi e limiti normativi. 3. L'attuale articolazione della disciplina delle Comunità energetiche. 4. La necessità di un dialogo "effettivo" tra i soggetti coinvolti. 5. I possibili contrasti tra gli "interessi in gioco". 6. Il rapporto tra la normativa CER statale e regionale. 7. L'"affidabilità" del sistema di incentivazione delle Comunità energetiche. 8. La forma giuridica delle Comunità energetiche. 9. Il rispetto delle tempistiche del PNRR. 10. Considerazioni conclusive.

## 1. Il nuovo decreto di incentivazione alla diffusione dell'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili

Il 6 dicembre 2023 il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ha approvato il decreto di incentivazione alla diffusione dell'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili, previsto dall'art. 8, comma 2, del D.Lgs. n. 199/2021, dopo il via libera della Commissione Europea, atteso per oltre sei mesi e giunto solo a seguito di una approfondita verifica della compatibilità dell'intervento rispetto al regime sugli aiuti di Stato<sup>1</sup>.

Il decreto di cui trattasi, pubblicato il 23 gennaio 2024 con il n. 414/2023 ed entrato in vigore dal giorno successivo, è incentrato su due misure cardine<sup>2</sup>: da un lato, una tariffa incentivante sull'energia prodotta da impianti a fonti rinnovabili inseriti nelle cd.

1\* Assegnista di ricerca, Università Ca Foscari Venezia.

La notizia è apparsa direttamente sul sito istituzionale del MASE il 22 novembre 2023 <https://www.mase.gov.it/comunicati/energia-libera-di-bruxelles-allincentivo-le-comunita-energetiche-rinnovabili>.

2 Il testo era peraltro già agevolmente rinvenibile in rete prima della pubblicazione: a titolo esemplificativo, cfr. <https://www.certifico.com/component/attachments/download/37787>.

configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile (CACER), dall'altro lato, un contributo a fondo perduto, per le CER ed i sistemi di autoconsumo collettivo realizzati nei comuni sotto i 5.000 abitanti, fino al 40% dei costi ammissibili in relazione all'investimento effettuato per realizzare un nuovo impianto o per potenziarne uno esistente (art. 1)<sup>3</sup>.

Le condizioni di ammissibilità ai suddetti incentivi sono fissate rispettivamente agli artt. 3 e 7 – integrati dalle previsioni di dettaglio riguardanti gli impianti a biogas e biomassa contenute all'All. 3 – i quali distinguono i presupposti di natura “tecnica” da quelli “giuridici”, tra cui compare anche quello relativo al possesso dei cd. “requisiti generali”, richiesto agli operatori che sottoscrivono contratti con la p.a., con un esplicito rinvio alla disciplina dei contratti pubblici (ancorché il testo faccia ancora riferimento al precedente codice di cui al D.Lgs. n. 50/2016) ed a quella contenuta nel Codice delle leggi antimafia (D.Lgs. n. 159/2011). Da un esame del testo di decreto si evince inoltre che la potenza finanziabile attraverso gli incentivi ministeriali sarà pari a 5 GW complessivi, con un limite temporale fissato al 31 dicembre 2027 (cfr. art. 1)<sup>4</sup>.

La determinazione delle tariffe incentivanti avviene – nella forma della “tariffa premio” – sulla base del calcolo contenuto all'Allegato 1 del decreto, mentre il periodo di diritto al percepimento dell'incentivo è pari a 20 anni a decorrere «dalla data di entrata in esercizio commerciale dell'impianto» (art. 4)<sup>5</sup>. Entro i limiti previsti all'art. 6 del decreto, inoltre, è

3 Il quale prevede che «il presente decreto, nel perseguire gli obiettivi di decarbonizzazione al 2030, disciplina, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 199 del 2021, le modalità di incentivazione per sostenere l'energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabili inseriti in configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h), e definisce criteri e modalità per la concessione dei contributi previsti dalla Missione 2, Componente 2, Investimento 1.2 (Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in avanti PNRR).

2. Il Titolo II del presente decreto reca disposizioni per la definizione degli incentivi sotto forma di tariffa incentivante sulla quota di energia condivisa per gli impianti a fonti rinnovabili inseriti in configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile di cui all'articolo 2, comma 1, lettera h) e si applica fino al trentesimo giorno successivo alla data del raggiungimento di un contingente di potenza incentivata pari a 5 GW, e comunque non oltre il 31 dicembre 2027.

3. Il Titolo III del presente decreto reca disposizioni per l'erogazione di contributi in conto capitale fino al 40 per cento dei costi ammissibili per lo sviluppo delle comunità energetiche e delle configurazioni di autoconsumo collettivo nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti attraverso la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili, anche abbinati a sistemi di accumulo di energia in attuazione della Missione 2, Componente 2, Investimento 1.2 (Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo) del PNRR. Le disposizioni del medesimo Titolo III si applicano fino al 30 giugno 2026 per la realizzazione di una potenza complessiva pari almeno a 2 GW, ed una produzione indicativa di almeno 2.500 GWh/anno e nel limite delle risorse finanziarie attribuite a valere sul PNRR».

4 Come riportato nel comunicato apparso sul sito web del MASE di cui alla nt. 1, inoltre, «questa misura è finanziata con 2,2 miliardi dal PNRR, con l'obiettivo di realizzare una potenza complessiva di almeno 2 Gigawatt. Il contributo a fondo perduto potrà essere cumulato con la tariffa incentivante entro limiti definiti. I benefici previsti riguardano tutte le tecnologie rinnovabili, quali ad esempio il fotovoltaico, l'eolico, l'idroelettrico e le biomasse. Per le CER, i destinatari del provvedimento possono essere gruppi di cittadini, condomini, piccole e medie imprese, ma anche enti locali, cooperative, associazioni ed enti religiosi. La potenza dei singoli impianti non può superare il Megawatt. Passaggio iniziale per la realizzazione di una CER, dopo l'individuazione dell'area interessata alla costruzione dell'impianto e della cabina primaria, è l'atto costitutivo del sodalizio, che dovrà avere come oggetto sociale prevalente i benefici ambientali, economici e sociali. Il soggetto gestore della misura è il GSE, che valuterà i requisiti di accesso ai benefici ed erogherà gli incentivi e che, su istanza dei soggetti interessati, potrà eventualmente verificare l'ammissibilità in via preliminare».

5 Disposizione che prevede, in particolare, che «1. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, alla quota di energia condivisa nell'ambito delle CACER attraverso la porzione di rete di distribuzione sottesa alla

previsto che la tariffa incentivante o “tariffa spettante”<sup>6</sup> possa anche essere cumulata con il contributo a fondo perduto<sup>7</sup>.

L’art. 4, comma 6 specifica altresì che spetta al Gestore Servizi Energetici (GSE) provvedere «ad erogare le tariffe incentivanti di cui al presente Titolo congiuntamente al corrispettivo di valorizzazione individuato da ARERA con deliberazione 727/2022/R/EEL», che deve essere determinato ogni anno e vale circa 8 €/MWh.

Le procedure per l’accesso agli incentivi e per il percepimento del contributo in conto capitale sono regolate analiticamente dal decreto, rispettivamente agli artt. 5 e 10, il quale ovviamente attribuisce la competenza alla relativa erogazione allo stesso GSE, al quale peraltro compete anche la valutazione circa la possibile decadenza dai contributi<sup>8</sup>.

Entro i successivi 30 giorni dalla entrata in vigore del decreto è prevista l’approvazione da parte del MASE, previa verifica della ARERA e su proposta del GSE, delle regole che dovranno disciplinare le modalità e le tempistiche di riconoscimento degli incentivi, circostanza che si è effettivamente verificata con il recente decreto direttoriale del 23 febbraio 2024<sup>9</sup>; sempre il GSE sarà altresì chiamato a mettere in esercizio la piattaforma per l’invio delle richieste di accesso all’incentivo, entro 45 giorni (art. 11, comma 3).

Il decreto ministeriale, nell’introdurre le sopra riferite misure, rappresenta un ulteriore tassello che gli operatori stavano attendendo da tempo per l’effettiva attivazione delle CER. Queste ultime, come noto, non costituiscono solo uno degli strumenti cardine della politica ambientale avviata negli ultimi anni dalle Istituzioni europee<sup>10</sup>, ma sono da tempo al centro

*medesima cabina primaria è attribuita una tariffa incentivante in forma di tariffa premio, calcolata sulla base dell’Allegato 1.*

*2. L’intera energia prodotta e immessa in rete resta nella disponibilità del produttore, con facoltà di cessione al GSE con le modalità di cui all’articolo 13, comma 3, del decreto legislativo n. 387 del 2003.*

*3. Il periodo di diritto alla tariffa incentivante decorre dalla data di entrata in esercizio commerciale dell’impianto ed è pari a 20 anni, considerato al netto di eventuali fermate derivanti da cause di forza maggiore ovvero di fermate effettuate per la realizzazione di interventi di ammodernamento e potenziamento non incentivati.*

*4. Per i potenziamenti di impianti esistenti gli incentivi di cui al presente Titolo si applicano limitatamente alla nuova sezione di impianto ascrivibile al potenziamento, nel limite di quanto previsto all’art. 3, comma 2, lettera a).*

*5. L’ARERA definisce, ai sensi dell’articolo 5, comma 1, lettera e), del decreto legislativo n. 199 del 2021, le modalità con le quali trovano copertura sulle componenti tariffarie dell’energia elettrica le risorse necessarie per l’erogazione delle tariffe incentivanti di cui Titolo II.*

*6. Il GSE provvede ad erogare le tariffe incentivanti di cui al presente Titolo congiuntamente al corrispettivo di valorizzazione individuato da ARERA con deliberazione 727/2022/R/EEL.*

*7. La tariffa spettante resta ferma per l’intero periodo di diritto agli incentivi».*

*6 Definita, all’art. 3, comma 1, lett. l) del Decreto, come «la tariffa attribuita all’impianto, calcolata sulla base di quanto stabilito nell’allegato 1».*

*7 Secondo l’art. 6 del decreto, in particolare: «1. Gli incentivi di cui al presente Titolo sono cumulabili con contributi in conto capitale nella misura massima del 40 per cento, nel rispetto del principio di divieto di doppio finanziamento di cui all’art. 9 del Reg. (UE) 241/2021. In tal caso, l’incentivo è ridotto secondo le modalità di cui all’allegato 1. 2. Fermo restando quanto statuito dall’articolo 16-bis, comma 1, lettera h), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, ai fini di quanto previsto dall’articolo 119, comma 7, del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020 n.77, le tariffe incentivanti non si applicano all’energia elettrica condivisa sottesa alla quota di potenza di impianti fotovoltaici che ha accesso al Superbonus, per la quale resta fermo il diritto al contributo di cui all’articolo 32, comma 3, lettera a) del decreto legislativo n. 199 del 2021, nonché l’obbligo di cessione secondo le modalità previste dalle disposizioni di cui all’articolo 119, comma 7, del predetto decreto».*

*8 Cfr., oltre nel testo, ove verrà esaminata la relativa disciplina.*

*9 Il decreto e le allegate regole operative sono rinvenibili sul sito istituzionale del GSE (www.gse.it).*

*10 Cfr., in particolare, per un inquadramento anche in prospettiva del ruolo delle CE, N. Rossetto,*

di una profonda riflessione da parte della dottrina giuridica, anche alla luce delle prime esperienze realizzate nel territorio nazionale<sup>11</sup>, con riguardo sia al loro collocamento rispetto alle diverse iniziative normative avviate in sede europea (da ultima, rispetto, in particolare, alla Direttiva 1791/2023)<sup>12</sup>, sia al loro inquadramento ed ai caratteri che le contraddistinguono<sup>13</sup>, sia al rapporto con le altre figure che animano l'articolata disciplina delle forme di energia generate da fonti rinnovabili e non<sup>14</sup>, prima tra tutte la Comunità energetica dei cittadini (CEC), nonché al ruolo che gli enti locali e gli altri enti pubblici territoriali possono essere chiamati ad assumere rispetto alle stesse<sup>15</sup>.

Le argomentazioni sviluppate negli ultimi anni dalla dottrina giuridica hanno arricchito parallele riflessioni svolte dalla letteratura (soprattutto) economica, sociologica ed in materia urbanistica, la quale, pur elogiando gli aspetti positivi sottesi alla disciplina delle CER – in

---

Comunità energetiche a fonti rinnovabili, in *Energia*, 2/2022; V. Pepe, *Le "Comunità Energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XXII – Fasc. n. 3/2022, nonché R. Miccù – M. Bernardi, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 4/2022, 603 ss. e L. Di Cerbo, *Le comunità energetiche - Il nomos delle comunità energetiche: tra Stato, mercato e comune*, in *Giur. It.*, n. 12/2023, 2749 ss. e V. Cappelli, *Appunti per un inquadramento privatistico dell'autoconsumo di energia rinnovabile nel mercato elettrico: il caso delle comunità energetiche*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, n. 2/2023, 381, ss.

11 A tale riguardo si vedano in particolare gli approfondimenti svolti da C. Iaione - A. Nuzzo - E. De Nictolis - R. Piselli - L. Kappler - A. Piperno - A. Aquili, *Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche*, Report Ricerca di Sistema Elettrico, ENEA, dicembre 2021, nonché M.L. De Vidovich - L. Tricarico - M. Zulaniello (a cura di), *Community energy map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, Milano, 2021, 17, ss.; G. Proietto - E. Rossi Scarpa Gregorj, *Autoconsumo collettivo e comunità energetiche: prime riflessioni sul recepimento della Direttiva RED II (D. Lgs. 199/2021 e D.L. n. 17/2022)*, in *Management delle utilities e delle infrastrutture*, n. 2/2022, 58.

12 Sulla Direttiva n. 1791/2023, entrata in vigore il 10 ottobre 2023, si veda in particolare il contributo di A. Quaranta, *Nuova Direttiva sull'efficienza energetica: le prime impressioni a caldo*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 12, 1° dicembre 2023, 731; per un inquadramento relativo al contesto generale nel quale si collocano le Comunità energetiche si vedano, tra i numerosissimi contributi sul tema, AA.VV., *Local Energy Communities: definizione visione, modelli, tecnologie*, Report Ricerca di Sistema Elettrico, ENEA, dicembre 2019; A.G. Grasso, *Energia condivisa. Nuove questioni e improponibilità di vecchie soluzioni in materia di responsabilità*, in *La Nuova Giurisprudenza Civile Commentata*, n. 6/2023, 1406; G. Spina, *CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile - Parte I*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 8-9/ 2023, 53 ss.

13 A. Bernardoni - C. Borzaga - J. Sforzi, *Comunità energetiche rinnovabili*, in *Impresa Sociale*, 2/2022, 77 ss.; M. Romeo, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in *Dir. e Giur. Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 4/2021, 1 ss.; F. Bartolini, *Le comunità energetiche - I contratti di godimento per lo sviluppo delle comunità energetiche*, in *Giur. It.*, n. 12/2023, 2781; M. Meli, *Le comunità energetiche - Le Comunità di Energia Rinnovabile: i diversi modelli organizzativi*, in *Giur. It.*, n. 12/2023, 2761; L. Balestra, *Le comunità energetiche - Proprietà e soggettività delle comunità energetiche: profili privatistici*, in *Giur. It.*, n. 12/2023, 2772, ss.

14 E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 1/2020, 71 ss.

15 C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 13 maggio 2020, nonché M. Bianchi, *Comunità Energetiche Rinnovabili ed Enti locali Azienditalia*, n. 3/2023, 475, ss. Più in generale sul ruolo degli enti locali rispetto all'attuazione delle politiche energetiche si veda P. M. Rosa Salva, *Gli enti locali nella transizione energetica. Nuovi metodi e strumenti per il governo del territorio*, Torino, Giappichelli, 2023.

via più generale, delle Comunità energetiche (CE), alle quali possono essere ricondotte anche le CEC – ne ha tuttavia messo bene in luce anche quelli più controversi<sup>16</sup>.

Nei contributi degli autori che se ne sono occupati, in particolare, le Comunità sono sovente presentate con toni entusiastici, intesi a sottolineare i numerosi benefici ambientali, sociali ed economici che dovrebbero discendere dalla loro introduzione; non manca poi chi, proprio in tale prospettiva, ha sottolineato come esse possano rappresentare una vera e propria rivoluzione nel paradigma concettuale della partecipazione attiva dei cittadini allo sviluppo della società civile<sup>17</sup>, o, addirittura, che le stesse siano in grado di costituire una «*utile risorsa per il contrasto con la povertà energetica*»<sup>18</sup>.

Tale approccio mette in luce gli indubbi aspetti positivi sottesi alla stessa “concezione” di tali Comunità. Senonché, esso, pur di per sé condivisibile, rischia di porre in secondo piano le ambiguità ed i dubbi che la normativa in questione solleva e che il provvedimento ministeriale, recante gli incentivi sopra menzionati, per le finalità che si pone, non può essere in grado di superare.

Tra le principali criticità ravvisabili a tale riguardo, in particolare, appare ad oggi possibile enuclearne otto: (a) la prima attiene alla effettiva individuazione e perimetrazione della nozione di “Comunità energetica”; (b) la seconda afferisce alla attuale articolazione della relativa disciplina normativa; (c) la terza riguarda le modalità ed i termini del dialogo che si possono instaurare tra i vari enti ed organi coinvolti nella costituzione, gestione e regolazione delle Comunità; (d) la quarta afferisce ai possibili contrasti con gli interessi pubblico-privati sottesi all’attivazione delle Comunità; (e) la quinta concerne la delimitazione del rapporto tra normativa statale e regionale nella regolazione delle Comunità; (f) la sesta è relativa al problema dell’affidamento del privato sul mantenimento degli incentivi previsti; (g) la settima attiene alla individuazione di un modello giuridico di riferimento per la CER;

---

16 Cfr., al riguardo, V. Brummer, *Community energy – benefits and barriers: A comparative literature review of Community Energy in the UK, Germany and the USA, the benefits it provides for society and the barriers it faces*, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 2018, Vol. 94, 187-196; F.H.J.M. Coenen - T. Hoppe, *Renewable Energy Communities and the Low Carbon Energy Transition in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2021; M.D. Tarhan, *Renewable Energy Cooperatives: a Review of Demonstrated Impacts and Limitations*, in *Journal of Entrepreneurial Organizational Diversity*, 2015, Vol. 4, I, 104-120, nonché, più di recente, si veda G. Franco – M. Casanova, *Patrimonio Culturale e Comunità Energetiche: Criticità e opportunità*, in *Techne*, n. 26/2023; A. Piattelli, *Valenze strategiche delle Comunità Energetiche*, in *Archalp*, n. 9/2022, 29 ss.; A. Basti – M. Misceo – E. Di Giuseppe, *Comunità energetiche e qualità architettonica dei centri storici minori*, in *Techne*, 26/2023, 151 ss.

17 T. Favaro, *Transizione energetica e amministrazione decentrata*, in *GiustAmm.it*, n. 6/2020, nonché C. Mari, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 29/2022, ove si evidenzia come “la partecipazione dei cittadini e delle imprese alle comunità energetiche implica un’equiparazione con i soggetti pubblici sia nell’ambito della comunità – basti considerare gli stessi diritti attribuiti ai componenti – sia nei rapporti esterni – come nel caso della conoscenza delle informazioni rilevanti o dell’attività volta ad ampliare la platea degli interessati”. Sul tema della partecipazione civica nelle CE si veda altresì E. Frediani, *Percorsi evolutivi della partecipazione civica al tempo del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Dir. Amm.*, fasc. 2/2023, 301 ss., ove, nell’inquadrare le Comunità energetiche, rileva che «si tratta, a ben vedere ed in definitiva, della traduzione in chiave giuridica di quelle che gli studi di scienza dell’amministrazione hanno definito in termini di « comunità di pratica »: vere e proprie « istituzioni fattuali » della ripresa post-pandemica, il cui carattere deriva dal fatto di costituire una forma organizzativa finalizzata alla qualificazione di problemi rispetto ai quali vengono individuate soluzioni innovative che scaturiscono da una relazione cooperativa-costruttiva [...]».

18 A. Grignani, *Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto con la povertà energetica*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 2/2023, 113.

(h) l'ultima afferisce, infine, alle difficoltà di rispettare le tempistiche previste dal PNRR sulla costituzione ed attivazione delle Comunità energetiche.

La recente pubblicazione del decreto di cui trattasi rappresenta l'occasione per fare qualche riflessione sulle principali questioni che sono sottese proprio alle criticità sopra enunciate.

## 2. La nozione di "Comunità energetica", tra problemi interpretativi e limiti normativi.

Il primo aspetto critico che si pone attiene alla effettiva individuazione della nozione di "Comunità energetica".

Già prima dell'entrata in vigore della disciplina attuale si era discusso della perimetrazione di tale istituto, al fine di chiarirne il concetto, attraverso l'enucleazione di quelle che potevano essere ritenute le sue "cifre caratterizzanti": il dibattito ha portato taluni a rinvenirle principalmente sugli aspetti tecnologici, altri nella loro "dimensione sociologica", altri piuttosto nella "dimensione economica", prospettiva, quest'ultima, declinabile sul piano della innovazione organizzativa del modello di Comunità, nella sua capacità di realizzare un modello di impresa sostenibile, in grado di perseguire gli obiettivi dettati dalla transizione ecologica, o nella sua aspirazione a coniugare l'aspetto logistico (comunità omogenea di spazi) con quello degli interessi (comunità omogenea di interessi); v'è stato, poi, chi, ritenendo non esaustiva la riconduzione dell'istituto al concetto di "comunità", lo ha anche definito in termini di "processo", "prodotto", "attore", "network" o "identità comune", cogliendo così altri aspetti della fattispecie, tant'è che ad oggi in letteratura non si rinviene una definizione universalmente condivisa<sup>19</sup>.

La disciplina europea e quella nazionale – come meglio si vedrà di seguito – non ha ritenuto di introdurre alcuna definizione generale di Comunità energetica, andando piuttosto a definire le singole figure oggetto di regolazione, ossia, da un lato, le CER e all'altro lato, le CEC, figure, peraltro, introdotte e regolate attraverso percorsi normativi differenti.

Alla luce di ciò, l'approccio al tema si deve quindi giocoforza capovolgere, dal momento che la ricerca di una possibile nozione di CE deve essere rinvenuta all'interno dei fattori comuni che il legislatore europeo (e nazionale) ha identificato nei due modelli "a valle" e, del resto, non è un caso che la dottrina prevalente si sia mossa proprio in questo senso<sup>20</sup>.

Nell'individuare gli elementi che accomunano i due modelli di Comunità energetica

<sup>19</sup> Per tutti, si veda AA.VV., *Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche*, cit., 16-17, nonché gli autori ivi richiamati in nota; cfr. altresì V. Z. Gjorgievski – S. Cundeva – G.E. Georghiou *Social arrangements, technical designs and impacts of energy communities: A review*, in *Renewable Energy*, V. 169, 5/2021, 1138-1156.

<sup>20</sup> Cfr., in particolare, E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., 84 ss., il quale ha ritenuto di individuare sette profili di somiglianza tra i due modelli, consistenti in particolare nel fatto che:

- (a) corrispondono a un soggetto giuridico distinto dai loro componenti;
- (b) perseguono sostanzialmente le stesse finalità, ossia, per l'appunto «fornire benefici ambientali, economici o sociali vuoi ai membri della comunità energetica vuoi al territorio e alla popolazione in cui opera tale comunità, piuttosto che profitti finanziari ai predetti membri». Aggiungendo che da ciò «discende che una comunità energetica: (i) deve perseguire uno scopo mutualistico in favore dei propri membri ovvero, in aggiunta o in alternativa, uno scopo altruistico in favore del territorio e della popolazione in cui la stessa comunità opera 42; (ii) non può avere come obiettivo principale il perseguimento dello scopo di lucro soggettivo (cioè la distribuzione dell'utile tra i membri della comunità), anche se può perseguire una limitata (accessoria) finalità lucrativa, ad esempio remunerando i fattori di produzione (come il denaro investito nella comunità energetica) attraverso una ridotta partecipazione agli utili prodotti dalla comunità»;
- (c) devono essere organizzazioni completamente aperte;

esistenti, gli stessi autori non hanno, tuttavia, mancato di evidenziare contestualmente anche i numerosi fattori di divergenza, che potrebbero indurre a sollevare qualche dubbio sulla effettiva riconducibilità degli stessi alla medesima fattispecie generale, secondo un rapporto *species-genus*<sup>21</sup>.

Proprio ponendo alla base tale prospettiva di analisi, una Comunità energetica ad oggi potrebbe essere definita, in via del tutto generale, come un *soggetto giuridico autonomo di diritto privato, distinto dai suoi componenti, il quale è chiamato a realizzare un'attività economica che deve avere ad oggetto prodotti energetici, e che ha lo scopo di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari*.

Tale definizione – benché certamente di ampio spettro – consente di escludere dalle Comunità energetiche altre figure affini reperibili nella disciplina di riferimento, quali l'“autoconsumatore di energia rinnovabile” e soprattutto gli “autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente”, in quanto privi dei requisiti sopra individuati<sup>22</sup>.

(d) se decidono di perseguire come principale scopo quello altruistico sopra delineato, devono offrire a chiunque la loro produzione di beni o servizi, anche se ciò «non significa però che le comunità, in tali casi, siano costrette a trattare, nello scambio commerciale, i membri della comunità energetica allo stesso modo degli altri contraenti; in effetti, l'eventuale trattamento più favorevole riservato ai membri della comunità non sarebbe certamente discriminatorio, se è vero che l'accesso alla comunità deve essere aperto; dunque, questa disparità di trattamento, se prevista, corrisponderà a un legittimo caso di uguaglianza relativa»;

(e) «sono qualificabili come imprenditori energetici, nel senso che le loro attività economiche devono avere a oggetto prodotti energetici [cioè «i combustibili, l'energia termica, l'energia rinnovabile, l'energia elettrica o qualsiasi altra forma di energia» ai sensi dell'art. 2, lett. d), regolamento 1099/2008/CE del 22 ottobre 2008 (relativo alle statistiche dell'energia)]”, con la conseguenza che “la loro organizzazione aziendale dovrà pertanto essere concepita in modo da garantire almeno l'economicità delle loro attività o, detto diversamente, la qualificazione di almeno una delle loro attività come impresa secondo il diritto dell'Unione europea»;

(f) debbono corrispondere a soggetti giuridici autonomi di diritto privato (cioè, non potrebbero essere costituiti come enti pubblici) e non possano essere controllate da amministrazioni pubbliche;

(g) possono concludere qualsiasi accordo commerciale con chiunque (cioè anche con imprenditori diversi dai loro membri), «se ciò consente loro di perseguire gli scopi per cui sono state costituite».

21 Cfr., E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., 86, secondo il quale i due modelli si distinguerebbero sotto i seguenti profili, ossia per: «(i) i requisiti dei loro membri; (ii) le loro attività energetiche; (iii) la loro struttura democratica; (iv) la titolarità degli impianti di produzione energetica; (v) la presenza di una comunità territorialmente definita». Ad avviso di V. Pepe, *Le “Comunità Energetiche” come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese*, cit., 13, ss., invece, le due differenze principali coinciderebbero con il fatto che: “... la CER si basa sul principio di autonomia tra i membri e sulla necessità di prossimità con gli impianti di generazione. La CER può gestire l'energia in diverse forme (elettricità, calore, gas) a patto che siano generate da una fonte rinnovabile; ... la CEC non prevede i principi di autonomia e prossimità e può gestire solo l'elettricità, prodotta sia da fonte rinnovabile, sia fossile”.

22 Definiti rispettivamente dall'art. 2, comma 1, lett. n) e o) del D.Lgs. n. 199/2021, come il «cliente finale che produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta alle condizioni e secondo le modalità di cui all'articolo 30 del presente decreto” ed il “gruppo di almeno due autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente alle condizioni e secondo le modalità di cui all'articolo 30 del presente decreto». Sulle differenze tra le varie figure si veda, da ultimo, A. Coiante, *Think global, act local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XXIV – Fasc. n. 1/2024. Sul punto, tuttavia, la ricostruzione non è unanime: ad esempio, K. Eroë, *Le comunità energetiche rinnovabili (e solidali)*, in *Impresa Sociale*, n. 1/2023, reperibile all'indirizzo [www.rivistaimpresasociale.it/](http://www.rivistaimpresasociale.it/), evidenza che «le Comunità energetiche possono essere di due tipi: quelle che si sviluppano all'interno di un contesto territoriale, definito nel suo perimetro dalla cabina primaria di

Senonché, essa solleva soprattutto due problemi di ordine sistematico, che sembrano tutt'altro che irrilevanti.

Il primo riguarda il fatto che la stessa nozione di "comunità" appare integralmente (ma, per l'appunto, solo quale risultato di una nozione estrapolata dalle discipline settoriali) assorbita dalla sua dimensione giuridica, poiché si sottende che una CE, per essere tale, debba configurarsi necessariamente come un soggetto giuridico di diritto privato. In questo modo, tuttavia, da un lato, si compie un salto logico discutibile – perché è vero che il concetto di "comunità" può essere declinato sul piano giuridico attraverso la costituzione di un soggetto autonomo, ma non è vero che i due termini vadano a coincidere, ponendosi il primo su un piano ontologicamente distinto, nonché peraltro di maggiore profondità<sup>23</sup> – dall'altro lato, il fatto di appiattare il concetto di "comunità" su quello di "soggettività giuridica"

*trasformazione, e le configurazioni di Autoconsumo Collettivo, che sono comunità che nascono all'interno di un edificio residenziale come i condomini. Diversi i ruoli con i quali si può entrare a far parte di queste configurazioni: il produttore, ovvero il proprietario dell'impianto di energia rinnovabile, inserito nella comunità, che produce energia condivisa con i consumatori, ovvero coloro i quali consumano l'energia prodotta dagli impianti. La terza figura sono gli autoproduttori, ovvero chi produce, attraverso i loro impianti, consumando parte di questa energia per soddisfare i propri fabbisogni e condividendo con la comunità l'energia in eccesso».*

23 Il rapporto tra la nozione di "comunità" e quella di "soggettività giuridica" rappresenta un tema vastissimo e trasversale, dal momento che interseca diversi rami del sapere, da quello sociologico a quello filosofico, trascendendo il mero campo giuridico, laddove, peraltro, diviene di interesse di svariati settori del diritto (diritto internazionale, amministrativo, civile, commerciale, etc. ...), anche in relazione al contesto nel quale s'inserisce. Per una ricostruzione generale della nozione di "comunità" si deve quindi inevitabilmente rimandare alle voci enciclopediche ad essa dedicate ed in particolare a S. Cotta, *Comunità*, in *Enciclopedia del Novecento*, nonché ad A. Bagnasco, *Comunità*, in *Enciclopedia delle scienze sociali* (1992), nelle quali si evidenzia in particolare l'incidenza del pensiero di T. Parsons, *The social system*, Glencoe, Ill., 1951 (tr. it.: *Il sistema sociale*, Milano 1965) e Id., *The system of modern societies*, Englewood Cliffs, N. J., 1971 (tr. it.: *Sistemi di società*, Bologna 1973), nonché di F. Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*, Leipzig, 1887 (tr. it.: *Comunità e società*, Laterza, 2011) e M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen 1922 (tr. it.: *Economia e società*, 4 voll., Milano 1961). Da notare proprio con riferimento a quest'ultimo la difformità metodologica che egli ravvisa nella indagine giuridica rispetto a quella sociologica (cfr. *Economia e società, Diritto*), che rende bene l'idea delle difficoltà di inquadrare sbrigativamente il fenomeno della CE quale mero soggetto giuridico privato. Il concetto di Comunità, come detto, non è poi ignoto al mondo giuridico, il quale tuttavia lo declina in modo diverso a seconda delle situazioni nelle quali esso si trova: così si è parlato, ad esempio, di comunità con riferimento alla "Comunità Economica europea", definita quale "ordinamento giuridico autonomo, il quale ... trae la sua origine da un accordo internazionale" (cfr. R. Monaco, *Comunità Economica europea*, in *Enc. Dir.*, 1961, Vol. VIII, 335, ss) o, in altro caso, di "comunità montane", quali "enti locali di governo dei territori montani", concezione peraltro rimodulata anche alla luce della più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale (si veda al riguardo V. Cerulli Irelli, *Le comunità montane*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2005), ma anche di "comunità scolastica", espressione rinvenibile all'art. 2 della l. 30 luglio 1973, n. 477, con la quale s'intendeva l'insieme dei soggetti che a vario titolo partecipano o sono comunque interessati alla vita della scuola e ai servizi che essa svolge. Vero è che la scienza giuridica si è da tempo interrogata sulla formazione di "concetti" nel sistema del diritto fornendo risposte differenti che riflettevano l'assunzione di "metodi" diversi nonché la sovrapposizione – già prima evidenziata – con altre discipline (cfr., per un inquadramento generale del tema, sul quale ovviamente la bibliografia relativa è sterminata, ci si limita a rinviare a K. Larenz, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, Berlin 1960, tr. It.: *Storia del metodo nella scienza giuridica*, Milano, 1966, soprattutto 194, ss.; nonché a N. Bobbio, voce *Metodo*, in *Noviss. dig. it.*, Torino, 1957, 602, ss.), ma una posizione univoca a tal proposito non sembra a tutt'oggi rinvenibile. In tutto ciò la nozione di CE, così come emerge dalla disciplina euro-unitaria, appare dunque di non agevole collocazione, salvo ridurla ad un fenomeno di portata meno vasta, in contrasto quindi – come rilevato sopra nel testo – con le finalità più ampie per le quali esse sono promosse.

rischia di ridimensionare la *ratio* sottesa alle CE, che, stando proprio a quanto affermato nella disciplina europea di riferimento, intende spingersi ben oltre la costituzione di un mero soggetto giuridico preposto alla cura degli interessi dei soggetti che vi aderiscono. In altri termini, viene così perduta l'essenza etimologica del termine "comunità", che invece è centrale nella individuazione dell'istituto di cui trattasi.

Il secondo problema che si pone è che la definizione di "comunità" che emerge dalla attuale disciplina si ricava solo implicitamente dai due modelli ad oggi previsti: essa quindi non configura in realtà una "nuova fattispecie giuridica", poiché, per un verso, se nulla esclude che nella stessa possano rientrare in futuro altri modelli oltre a quelli attualmente disciplinati, per altro verso, non è detto neppure che tale definizione resti valida, nel caso di sopravvenute modifiche normative che riguardino uno od entrambi i modelli giuridici di cui trattasi.

In questo contesto, non si può non notare come le Comunità energetiche appaiano in realtà avvicinarsi alle cd. "imprese di comunità" o "cooperative di comunità", istituto già regolato da numerose normative regionali (ma privo a tutt'oggi di una disciplina unitaria nazionale) e rispetto al quale si è sviluppato un approfondito dibattito circa il relativo collocamento nel quadro normativo vigente<sup>24</sup>. Senonché tale istituto, perlomeno sul piano semantico, appare più robusto: il termine di "impresa di comunità" – ove evidenzia che le finalità della comunità (qualsiasi esse siano) si devono in ogni caso realizzare attraverso una iniziativa di carattere "imprenditoriale" – appare infatti certamente più centrato di quello di "Comunità energetica", il quale, come detto, da un lato, non riveste di per sé alcuna qualificazione giuridica e, dall'altro lato, riferendosi esclusivamente all'obiettivo dello "sviluppo energetico", è limitante rispetto alle finalità sottese all'istituto.

Il che dunque induce a ritenere che le Comunità energetiche, allo stato, non abbiano in realtà una identità chiara, né un background concettuale compiutamente definito, circostanza che peraltro sembra trovare ulteriore conferma nel fatto che i due modelli ad esse riconducibili (CER e CEC) non vengono posti dal legislatore (europeo e nazionale) neppure sullo stesso piano, se si considera che per le prime è prevista una convinta politica economica di incentivazione, rispetto alla quale le seconde sono invece del tutto estranee.

### 3. L'attuale articolazione della disciplina delle Comunità energetiche.

Il secondo profilo di criticità riguarda l'attuale assetto normativo delle Comunità energetiche. Esse, com'è risaputo, sono incardinate in un regime normativo multilivello e trasversale, tuttora in fase di completamento, perlomeno sul piano nazionale, com'è dimostrato dalla recente pubblicazione del decreto sopra esaminato e del conseguente decreto direttoriale che ha di recente approvato le ulteriori regole operative formulate dal GSE per il percepimento dei contributi.

A livello europeo, le Comunità sono in particolare riconducibili alla Direttiva 2018/2001/UE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili ("Direttiva RED II")<sup>25</sup> ed alla Direttiva 2019/944/UE sul mercato interno dell'energia elettrica ("Direttiva

24 Cfr., in particolare, G. Capo, *Le cooperative di comunità*, in *Giur. Comm.*, 4/2021, 616, ss.; J. Sforzi - C. Borzaga, *Imprese di comunità e riconoscimento giuridico: è davvero necessaria una nuova legge?*, in *Impresa Sociale*, n. 13/2019, reperibile all'indirizzo [www.rivistaimpresasociale.it/](http://www.rivistaimpresasociale.it/).

25 Le CER, come noto, sono definite dalla Direttiva (UE) 2018/2001, all'art. 2, paragrafo 2, numero 16), come un "soggetto giuridico: a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a

IEM”)<sup>26</sup>, le quali hanno delineato una cornice normativa di riferimento, incoraggiando nel contempo tutti gli Stati membri a sviluppare apposite normative nazionali volte ad implementare tale cornice, pur con le diverse prospettive di incentivazioni sopra accennate.

A livello nazionale è invece noto come alla Direttiva 2018/2001/UE sia stata data attuazione in due tempi. In un primo momento, l'art. 42-bis del D.L. n. 162/2019, conv., nella l. 28 febbraio 2020, n. 8, ha dettato una disciplina di carattere transitorio e sperimentale, consentendo, «[n]elle more del completo recepimento» della direttiva (UE) 2018/2001, la realizzazione di CER secondo le modalità e alle condizioni stabilite dallo stesso articolo», mentre in seguito, il D.Lgs. n. 199/2021 ha provveduto a dare piena e stabile attuazione alla Direttiva, da un lato, recependo sostanzialmente la definizione di CER ivi contenuta e, dall'altro lato, in particolare, stabilendo: (i) i requisiti per la relativa partecipazione e le condizioni alle quali le stesse possono operare; (ii) le regole per la loro istituzione e funzionamento (art. 31).

Se questo è il quadro normativo delle CER, diversamente le CEC hanno trovato la loro disciplina di riferimento nel D.Lgs. n. 210/2021, il quale – nell'introdurre tale figura – ha nel contempo esteso il concetto di “Comunità energetica” oltre le sole fonti rinnovabili, fornendone una definizione più ampia che include «la generazione, distribuzione, fornitura e consumo di energia elettrica, nonché i servizi di efficienza energetica e di ricarica per i veicoli»<sup>27</sup>.

Le fonti primarie che vanno a regolare le due forme di Comunità energetica sono poi integrate da ulteriori fonti, rappresentate, da un lato, dalle discipline legislative regionali nonché dai conseguenti provvedimenti attuativi e, dall'altro lato, dalle disposizioni regolamentari introdotte dall'ARERA e dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE) (quindi, fonti secondarie), a loro volta implementate in funzione della evoluzione della disciplina statale.

Sotto il primo profilo, diverse – addirittura, peraltro, talune di esse già all'epoca della disciplina nazionale transitoria<sup>28</sup> – sono, infatti, state le Regioni che hanno provveduto ad introdurre apposite normative, implicanti, a loro volta, autonomi percorsi amministrativi e di regolazione volti essenzialmente ad incentivare la costituzione e la conseguenza “messa a

---

livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari». La stessa Direttiva, all'art. 22, stabilisce, poi, in capo agli Stati membri una serie di obblighi finalizzati a promuovere e agevolare lo sviluppo delle CER.

26 L'art. 2, n. 11 della Direttiva definisce in particolare la «comunità energetica dei cittadini» come “un soggetto giuridico che:

- a) è fondato sulla partecipazione volontaria e aperta ed è effettivamente controllato da membri o soci che sono persone fisiche, autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, o piccole imprese;
- b) 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 generare profitti finanziari; e
- c) può partecipare alla generazione, anche da fonti rinnovabili, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all'aggregazione, allo 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”.

27 Ai sensi dell'art. 3, comma 3, D.Lgs. n. 201/2021, la «comunità energetica dei cittadini» è «un soggetto di diritto (dotato o sprovvisto di personalità giuridica) fondato sulla partecipazione volontaria e aperta, controllato da membri o soci che siano persone fisiche, piccole imprese, autorità locali, che, anziché perseguire profitti finanziari, persegue 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 e può partecipare alla generazione, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all'aggregazione, allo 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».

28 È questo ad esempio il caso della l.r. Piemonte, n. 12/2018 e della l.r. Puglia, n. 45/2019, in relazione alle quali si veda, in particolare, M. Romeo, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, cit., 9, ss.

terra” delle CER, non necessariamente coincidente con il regime normativo statale, situazione che, come si vedrà, è stata già portata all’attenzione della Corte costituzionale<sup>29</sup>.

Sotto il secondo profilo, si consideri invece che l’introduzione delle sopra richiamate discipline regionali è andata di pari passo alla regolazione introdotta tanto dall’ARERA – dapprima, con la delibera n. 318/2020/R/eel e, successivamente, con la delibera n. 727/2022/R/eel che, nello specifico, ha introdotto il Testo Integrato sull’Autoconsumo Diffuso (TIAD), di recente modificato con la delibera n. 15/2024/R/eel<sup>30</sup> – quanto dal GSE, il quale dopo aver in particolare adottato, il 4 aprile 2022, le “Regole tecniche per l’accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell’energia elettrica condivisa” ha adottato, qualche giorno fa, la nuova regolamentazione (in attuazione delle previsioni contenute nel decreto pubblicato il 23 gennaio scorso), che è stata approvata dal già richiamato decreto direttoriale del 23 febbraio 2024.

A ciò è poi da aggiungere il D.M. 16 settembre 2020, sostituito proprio dal sopra richiamato decreto n. 414/2023<sup>31</sup>, avente ad oggetto «*Individuazione della tariffa incentivante per la remunerazione degli impianti a fonti rinnovabili inseriti nelle configurazioni sperimentali di autoconsumo collettivo e comunità energetiche rinnovabili*», il quale aveva individuato la tariffa incentivante per la remunerazione degli impianti FER inseriti nelle configurazioni per l’autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili e nelle CER, nonché i limiti e le modalità relativi all’utilizzo e alla valorizzazione dell’energia condivisa prodotta da impianti fotovoltaici che accedono alle detrazioni stabilite dall’art. 119 d.l. n. 34/2020<sup>32</sup>.

Neppure le sopra richiamate discipline esauriscono tuttavia le fonti normative di riferimento: infatti, senza tenere conto delle modifiche sopravvenute alle discipline in questione<sup>33</sup>, per un verso, non si possono, ignorare quelle disposizioni che, pur connesse, vanno a regolare situazioni particolari<sup>34</sup>; per altro verso, bisogna altresì considerare che talune normative, che riguardano aspetti complementari al regime normativo esaminato (ma aventi rilevanza essenziale ai fini dell’operatività degli istituti di cui trattasi), sono ancora in attesa di essere introdotte – com’è il caso del cd. “decreto sulle aree idonee”, che dovrebbe dare attuazione all’art. 20, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 199/2021<sup>35</sup> –, o costituiscono già da

<sup>29</sup> Cfr., *infra*, par. 6.

<sup>30</sup> Rinvenibile sul sito istituzionale dell’ARERA ([www.arera.it](http://www.arera.it)).

<sup>31</sup> In tal senso, il decreto del 23 gennaio 2024 prevede infatti, all’art. 16, che «*il decreto del Ministro dello Sviluppo economico del 16 settembre 2020 cessa di applicarsi decorsi sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all’articolo 11, comma 1*».

<sup>32</sup> Il decreto si applica alle configurazioni di autoconsumo collettivo a alle comunità energetiche rinnovabili realizzate con impianti a fonti rinnovabili, ivi inclusi i potenziamenti, entrati in esercizio a decorrere dal 1° marzo 2020 ed entro i sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del provvedimento di recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 e per i quali il GSE abbia svolto con esito positivo la verifica di cui all’art. 4.6 dell’allegato A alla deliberazione ARERA n. 318/2020/R/eel del 4 agosto 2020.

<sup>33</sup> In questo senso si consideri, ad esempio, che l’art. 31 D.Lgs. n. 199/2021 è stato successivamente modificato dall’art. 47, comma 1, lettera c), del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, convertito con modificazioni dalla l. 21 aprile 2023, n. 41.

<sup>34</sup> È ad esempio il caso delle cd. Comunità Energetiche Portuali introdotte dal D.l. 17 maggio 2022, n. 50 (cd. “Decreto Aiuti”), sulle quali si veda U. Patroni Griffi, *Le Comunità Energetiche Portuali*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, n. 1/2023.

<sup>35</sup> Il comma 1 dell’art. 20 – modificato dall’art. 7 *sexies* D.L. 21/03/2022 n. 21 – ha previsto in particolare che «*con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all’articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, da adottare entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabiliti principi e criteri omogenei per l’individuazione delle*

tempo discipline di settore sedimentate e più volte emendate, come nel caso del D.Lgs. n. 387/2012, che ha recepito la Direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili.

Evidente quindi è, nel contesto descritto, la difficoltà di districarsi tra le svariate fonti di vario livello sopra richiamate, nonché il rischio fisiologico che una tale sovrabbondanza normativa comporti sovrapposizioni e contraddizioni tra le disposizioni in questione, sovente superabili solamente attraverso l'avvio di tortuosi ed estenuanti percorsi giudiziari.

#### **4. La necessità di un dialogo “effettivo” tra i soggetti coinvolti.**

Ulteriore criticità appare poi connessa al numero ed alla varietà degli attori coinvolti, avuto riguardo sia ad i soggetti che possono essere direttamente interessati alla costituzione ed alla conseguente gestione delle Comunità energetiche, sia ai relativi interlocutori.

Per quanto concerne i primi, l'art. 31 del D.Lgs. n. 199/2021 prevede che l'esercizio dei poteri di controllo delle CER fa capo esclusivamente a «*persone fisiche, PMI, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica (di seguito: ISTAT) secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di cui al comma 2, lettera a)*», mentre l'art. 3 del D.Lgs. n. 210/2021 prevede che si sia in presenza di una CEC nel caso di un soggetto di diritto «*controllato da membri o soci che siano persone fisiche, piccole imprese, autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti del terzo settore e di protezione ambientale, gli enti religiosi, nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*».

L'esame sinottico delle disposizioni sopra richiamate indurrebbe a ritenere come ad oggi si possa considerare che tanto le CER, quanto le CEC possano essere composte in modo “eterogeneo”, cioè includendo taluni o tutti tra i soggetti indicati nelle disposizioni medesime, od “omogeneo”, cioè contemplando anche solo una tra le categorie di soggetti in questione.

Tale considerazione non è, tuttavia, univoca in dottrina, se si considera che in vista del recepimento della Direttiva RED II” e della Direttiva 2019/944/UE da parte del Legislatore statale, alcuni autori avevano avuto modo di segnalare che, nella disciplina nazionale, «*le*

---

*superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili aventi una potenza complessiva almeno pari a quella individuata come necessaria dal PNIEC per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo delle fonti rinnovabili. In via prioritaria, con i decreti di cui al presente comma si provvede a:*

*a) dettare i criteri per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC, stabilendo le modalità per minimizzare il relativo impatto ambientale e la massima porzione di suolo occupabile dai suddetti impianti per unità di superficie, nonché dagli impianti a fonti rinnovabili di produzione di energia elettrica già installati e le superfici tecnicamente disponibili;*

*b) indicare le modalità per individuare superfici, aree industriali dismesse e altre aree compromesse, aree abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili».*

Per una ricostruzione del contesto normativo e della disciplina transitoria prevista dalla suddetta disposizione si veda C. Vivani – S. Giani, *Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure*, in *Urb. App.*, 1/2022. Ad oggi il testo di decreto sulle aree idonee, reperibile in bozza in rete, ha in realtà sollevato ha suscitato qualche perplessità da parte degli operatori, che ne hanno evidenziato le criticità (cfr: <https://www.italiasolare.eu/wp-content/uploads/2023/09/20230905-IS-Osservazioni-Bozza-Decreto-Aree-Idonee.pdf>).

*comunità energetiche dovranno avere come membri più persone fisiche qualificabili come consumatori energetici domestici (cioè quelli bisognosi di una particolare tutela nei mercati energetici). Senza questi ultimi, infatti, non è integrata la fattispecie unionale di comunità energetica. Dunque, i diritti nazionali degli Stati membri dovranno prevedere lo scioglimento della comunità energetica (o la trasformazione in altre forme di enti non qualificabili come comunità energetiche), qualora venga a mancare stabilmente nella relativa compagine un numero minimo (legislativamente fissato) di tali consumatori»<sup>36</sup>.*

Ove si aderisse a tale interpretazione – che, tuttavia, non pare trovare supporto nella attuale formulazione delle norme nazionali – dovrebbe dunque ritenersi possibile distinguere tra partecipanti “necessari” alle Comunità, in assenza dei quali cioè le stesse non si potrebbero legittimamente costituire, e quelli “eventuali”, ricomprendendo tra i primi le persone fisiche e tra i secondi tutti gli altri soggetti o elencati nelle disposizioni in esame.

Al di là della mera interpretazione del dato normativo nazionale, sembrerebbe altresì contraria a tale interpretazione anche la posizione di quella dottrina secondo cui esisterebbero due tipologie di CER – ossia, le «comunità di interesse, ... che riuniscono soggetti accumulati da una finalità condivisa, come le pratiche per un uso più efficiente della energia o la produzione da autoconsumo» e «le comunità di luogo, ovvero le comunità i cui membri condividono, oltre alle già menzionate finalità, anche il fatto di operare in una determinata area locale»<sup>37</sup> – dal momento che tale posizione parrebbe di per sé presupporre la possibilità di Comunità che non abbiano persone fisiche tra i relativi aderenti.

Altro tema che è stato posto in dottrina ha riguardato la nozione di “controllo”, alla quale fanno riferimento le disposizioni sopra richiamate, con specifico riferimento agli aderenti alle CE<sup>38</sup>: in particolare, se, ad avviso di taluni, tale espressione sarebbe da intendere come una tipologia di controllo di natura meramente “gestoria”<sup>39</sup>, altri hanno invece sostenuto che esso «potrebbe essere inteso come potere di controllo degli aderenti sul soggetto incaricato della gestione dell’ente rispetto al perseguimento dell’obiettivo principale della comunità, ovvero il benessere ambientale, economico e sociale»<sup>40</sup>, lettura, questa ultima, che non sarebbe in realtà da escludersi, anche perché più tutelante per gli aderenti alla CE<sup>41</sup>.

La composizione “eterogenea” ad una Comunità energetica solleva inoltre il diverso (ma non meno rilevante) problema che tutti gli aderenti alla Comunità vi prendano parte in modo effettivamente consapevole, circostanza niente affatto scontata se si considerano i diversi livelli di conoscenza e di competenza della disciplina tecnica e giuridica rinvenibile tra di essi.

Difficile risulta poi anche l’individuazione *a priori* dei soggetti con i quali le Comunità sono chiamati a dialogare ed il ruolo che gli stessi possono rivestire in tale interlocuzione.

Se è certo il coinvolgimento dell’ARERA e del GSE ed il loro ruolo, anche alla luce di quanto stabilito nel decreto n. 414/2023, meno agevole, ad esempio, risulta l’individuazione del ruolo degli enti locali nel caso delle CER, che deve essere valutato non solo in relazione al

36 E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., 87.

37 G. Proietto – E. Rossi Scarpa Gregorj, *Autoconsumo collettivo e comunità energetiche: prime riflessioni sul recepimento della Direttiva RED II (D. Lgs. 199/2021 e D.L. n. 17/2022)*, in MUI, 2/2022.

38 Espressione sulla quale la dottrina non ha mancato di osservarne, anche di recente, l’ambiguità: cfr., M. Meli, *Le comunità energetiche*, cit., 2765.

39 U. Patroni Griffi, *Le Comunità Energetiche Portuali*, cit., 8.

40 G. Proietto – E. Rossi Scarpa Gregorj, *Autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, cit., 61.

41 Sempre in una prospettiva di tutela degli aderenti, sintomatico è il fatto che vi sia stato chi ha rilevato la possibile applicazione alle CE della disciplina del codice del consumo, cfr. V. Cappelli, *Appunti per un inquadramento privatistico dell’autoconsumo di energia rinnovabile nel mercato elettrico: il caso delle comunità energetiche*, 406, ss.

loro eventuale coinvolgimento all'interno della stessa Comunità, ma anche nel rapporto con gli altri enti territoriali<sup>42</sup>, oltre che in considerazione dell'esercizio delle loro funzioni di governo del territorio<sup>43</sup> (si pensi al riguardo, ad esempio, al problema della necessità che la pianificazione territoriale avvenga in sintonia con l'esigenza di avere aree libere), o degli ulteriori enti pubblici e privati astrattamente interessati dalla realizzazione della Comunità e delle relative strutture (quali, ad esempio, i proprietari degli impianti, nel caso in cui essi non coincidano con la Comunità).

Tutto ciò non solo evidenzia la difficoltà di avviare una programmazione effettiva sulle modalità di realizzazione ed attivazione delle Comunità energetiche, ma solleva altresì un generale problema di asimmetrie strutturali ed informative tra i diversi partecipanti alle Comunità medesime e tra queste ed i relativi interlocutori, che la disciplina in questione, nel lasciare ampio margine di manovra agli operatori interessati, non aiuta a dirimere<sup>44</sup>.

### **5. I possibili contrasti tra gli "interessi in gioco".**

Inevitabilmente connesso al tema dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle discipline di cui trattasi è, inoltre, quello della gestione dei diversi interessi di cui tali soggetti sono portatori.

In via generale, esso può essere contrassegnato da fattori "endogeni" ed "esogeni" alla Comunità: i primi coincidono con gli interessi di coloro che effettivamente vi prendono parte, ma a loro volta possono essere diversamente ripartiti a seconda che si tratti di interessi di ciascun partecipante, oppure di "categorie/gruppi" di aderenti (i quali, a loro volta, possono essere composti in modo "omogeneo" o "eterogeneo" in funzione dei soggetti interessati); i secondi invece possono coincidere tanto con gli interessi propri dei soggetti con i quali le Comunità medesime si interfacciano (che, a loro volta, possono essere di natura "privata" o, eventualmente, interessi "propri" di un interlocutore "pubblico"), quanto con quelli di cui i soggetti medesimi sono espressione (quali, ad esempio, gli interessi pubblici, nel caso di o del territorio nel quale opera la Comunità, riuniti in una associazione), dando così luogo ad una serie di variabili non agevolmente valutabili in astratto.

Di quest'ultima situazione caso emblematico appare quello in cui la realizzazione degli impianti e delle strutture funzionali alla messa a terra di una Comunità energetica si ponga in contrasto con la tutela degli interessi paesaggistici o culturali del territorio interessato. Tale caso si connette in realtà ad un tema ben più ampio, che trascende la specifica disciplina delle Comunità energetiche, andando a coinvolgere il delicato rapporto generale tra la tutela dei suddetti interessi e quelli pubblici ambientali nel caso in cui si pongano in un rapporto che può essere inteso in direzione potenzialmente confligente<sup>45</sup>.

Si tratta di un tema sul quale la giurisprudenza ha avuto recentemente modo di rapportarsi in senso più generale, affermando – diversamente da quanto avveniva in passato, ove l'orientamento giurisprudenziale era indubbiamente indirizzato a ritenere tutelabili in modo prioritario gli interessi paesaggistici e culturali – *«la necessità del bilanciamento ... quando confligge l'interesse alla tutela dell'ambiente con quello alla tutela del paesaggio»*<sup>46</sup>.

---

42 Tema, peraltro, centrale nella gestione degli impianti FER, si veda ad esempio al riguardo S. Lazzari *Le energie rinnovabili: semplificazione amministrativa e compiti delle autonomie locali*, in *Gior. Dir. amm.*, n. 5/2022, 634 ss.

43 S. Amorosino, *La "compressione" del governo del territorio tra infrastrutture strategiche, energie rinnovabili e tutela del paesaggio*, in *Urb. App.*, n. 4/2023, 429 ss.

44 G. Spina, *CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile - Parte I*, cit., 536.

45 S. Amorosino, *La "compressione" del governo del territorio tra infrastrutture strategiche, energie rinnovabili e tutela del paesaggio*, cit.

D'altra parte la posizione assunta dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato non sembra estranea ad un diverso modo di ragionare, risultando piuttosto riflettere una rivisitazione generale del "concetto giuridico di paesaggio" che emerge anche nella dottrina più recente<sup>47</sup>.

È chiaro che l'approccio adottato dal Consiglio di Stato negli arresti più recenti, pur non facendo affatto venir meno i presidi di tutela generale nei confronti dei beni paesaggistici e culturali, non possa che giovare agli operatori, dando perlomeno l'impressione di una maggiore apertura nella valutazione degli interessi in discussione; tale approccio porta, tuttavia, necessariamente a far sì che l'opera di bilanciamento tra gli interessi ambientali si realizzi – tanto da parte delle Amministrazioni coinvolte, quanto dallo stesso giudice adito – "caso per caso", più che in una "prospettiva sistematica"<sup>48</sup>.

Senonché tale circostanza non aiuta a fornire una prospettiva felice ai fini dello sviluppo delle CE, poiché il livello di incertezza – benché in parte fisiologico, poiché la realizzazione degli impianti delle Comunità si può sovrapporre alle esigenze di tutela di altri interessi pubblici – non può che restare comunque un fattore determinante nella decisione di avviare iniziative siffatte, anche alla luce del numero e della tipologia dei soggetti coinvolti (nonché il valore degli interventi, di per sé non particolarmente elevato).

Del pari decisivo risulta anche il corretto inquadramento dell'iter procedimentale necessario alla realizzazione ed alla manutenzione degli impianti FER (e le relative tempistiche), in relazione al quale, tuttavia, sussistono ancora numerose criticità, nonostante gli interventi di semplificazione/liberalizzazione adottati dal legislatore in questi anni<sup>49</sup>.

## 6. Il rapporto tra la normativa CER statale e regionale.

---

46 Così, Cons. St., Sez. IV, 21 marzo 2023, n. 2836; negli stessi termini, cfr. la nota pronuncia del Cons. St., Sez. VI, 23 settembre 2022, n. 8167, con ampio commento di C. Vivani, *Ambiente, clima e patrimonio culturale: un approccio giurisprudenziale innovativo*, in *Urb. App.*, 3/2023, 350 ss; v. altresì in relazione alla medesima sentenza, tra i vari commenti, quello di A. Persico, *Promozione dell'energia rinnovabile e tutela del patrimonio culturale: verso l'integrazione delle tutele*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 12/2022, G. Sciuillo, *Nuovi paradigmi per la tutela del patrimonio culturale*, in *Aedon*, n. 3/2022; P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2023, 13, 77 ss.; un cenno alla sentenza è rinvenibile anche in G. Piperata, *Nuovi scenari e nuove sfide per il governo della cultura*, in *Aedon*, n. 2/2022 e in S. Amorosino, *La "compressione" del governo del territorio*, cit.; più di recente si vedano invece sul punto le riflessioni di F. Pellizzer - E. Caruso, *Tutela della cultura e transizione ecologica nel vincolo culturale indiretto: un binomio (solo) occasionale. Alcune riflessioni a margine di Cons. Stato, sez. VI, n. 8167/2022* in *Aedon*, n. 2/2023. Per una riflessione generale sul rapporto tra tutela del paesaggio nella prospettiva diacronica e dello sviluppo dei relativi concetti nel pensiero giuridico, si veda altresì L. Casini, *Tutelare il paesaggio: la legge Croce n. 778 del 1922 un secolo dopo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2023, 2, 693 ss. e P. Carpentieri, *Paesaggio, urbanistica e ambiente. Alcune riflessioni in occasione del centenario della legge Croce n. 778 del 1922*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2022.

47 Cfr. in particolare, sul punto, E. Parisi, *I moderni caratteri del concetto giuridico del paesaggio*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2023, 174 ss; nonché R. Fattibene, *L'evoluzione del concetto di paesaggio tra norme e giurisprudenza costituzionale: dalla cristallizzazione all'identità*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 17/2023.

48 C. Vivani, *Ambiente, clima e patrimonio culturale*, cit., 354 ss. Il tendenziale approccio assunto in tal senso dalla giurisprudenza amministrativa (e costituzionale), nonché dal legislatore è evidenziato in via generale da E. Boscolo, *Agricoltura e produzione di energia: l'agrivoltaico di fronte al Consiglio di Stato*, in *Giur. It.*, 12/2023, 2701, ove si rileva che tale indirizzo è, per l'appunto, «incline a riconoscere la configurabilità di uno specifico interesse pubblico correlato al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione assegnati al nostro Paese».

49 G. La Rosa, *La procedura abilitativa semplificata per impianti fer: dalle esigenze di semplificazione ai dubbi applicativi*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XXIII – Fasc. n. 3/2023.

Il tema del perseguimento degli interessi del territorio attraverso la realizzazione delle CER emerge invece con evidenza dalle iniziative avviate a tale riguardo dalle singole Regioni<sup>50</sup>.

Non è infatti un caso che diverse Amministrazioni regionali si siano attivate da tempo per introdurre una disciplina propria di tali forme di Comunità, da affiancare a quella del legislatore nazionale<sup>51</sup>, facendo in particolare leva sui criteri di riparto delle potestà legislative enunciati dall'art. 117, comma 3, Cost. che, ricomprendendo la «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*» tra le materie soggette a potestà legislativa concorrente, consente alla singola Regione – seppure non senza criticità<sup>52</sup> – di legiferare in tale materia. Si tratta, per lo più, di normative volte a promuovere e sostenere le CER, fornendo appositi incentivi finanziari e un concreto supporto tecnico, volto ad orientare gli enti locali ed i privati interessati, in una prospettiva che si pone in linea con quanto previsto dal legislatore europeo<sup>53</sup>. Senonché, la disciplina introdotta dalle normative regionali è suscettibile di recare con sé talune di criticità; se ne possono, in particolare, individuare due: (i) la prima è connessa al rischio di introdurre una regolazione parzialmente differente da quella nazionale, che potrebbe porsi di per sé in contrasto con quest'ultima o derogarla in modo illegittimo, andando cioè ad invadere la potestà legislativa statale in materia; (ii) la seconda afferisce invece alla possibilità ed ai limiti di cumulo degli incentivi regionali con quelli statali.

Quanto alla prima, è significativa la vicenda che è stata posta di recente all'attenzione della Corte Costituzionale e definita con la sentenza 23 marzo 2023, n. 48: con tale sentenza la Corte ha infatti avuto modo di censurare in parte la legittimità della l. r. Abruzzo 17 marzo 2022, n. 8, avente ad oggetto «*Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. 6/2022*»<sup>54</sup>, sul

---

50 Per una recente ricostruzione delle iniziative delle Regioni sulle Comunità energetiche rinnovabili, si veda in particolare A. Coiante, *Think global, act local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica*, cit.

51 G. Spina, *CER come modello strategico gestionale di sviluppo sostenibile - Parte II*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 10/2023, 602. ss.; A. Grignani, *Come la geopolitica energetica potrebbe ridisegnare il riparto delle competenze tra Stato e Regioni - I Parte*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 3/2023, 162, nonché Id., *Come la geopolitica energetica potrebbe ridisegnare il riparto delle competenze tra Stato e Regioni - II Parte*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 4/ 2023, 243, ss.

52 Cfr., A. Grignani, *Come la geopolitica energetica potrebbe ridisegnare il riparto delle competenze tra Stato e Regioni - II Parte*, cit., 245 ss. Per una ricostruzione generale dei rapporti Stato-Regioni sulla tutela ambientale, si veda invece, tra gli altri, P. Dell'Anno, *Diritto dell'Ambiente*, Milano, 2021, 18, ss.

53 Si consideri infatti che al Considerando (26) della Direttiva UE) 2018/2001 si è previsto che «*gli Stati membri dovrebbero garantire che le comunità di energia rinnovabile possano partecipare ai regimi di sostegno disponibili su un piano di parità con i partecipanti di grandi dimensioni. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati ad adottare misure, tra cui la fornitura di informazioni, la fornitura di assistenza tecnico-finanziaria, la riduzione dell'onere amministrativo, compresi i criteri di gara incentrati sulle comunità, la creazione di periodi d'offerta su misura per le comunità di energia rinnovabile o la possibilità per tali comunità di essere retribuite tramite sostegno diretto quando rispettano i requisiti degli impianti di piccola taglia*».

54 Nello specifico, oggetto del ricorso sono una serie di disposizioni della l. reg. Abruzzo 17 marzo 2022, n. 8 (artt. 3, comma 3, lett. b), c), d) ed e), 4, 9, comma 1, lett. b), e 11, commi da 2 a 5), impugnate dalla difesa erariale per asserita violazione degli artt. 117, commi 1 e 2, e 81, comma 3, Cost. La previsione ritenuta illegittima dalla Corte è stata l'art. 9, comma 1, lettera b), della legge ove stabiliva che la Giunta regionale, con apposito disciplinare, definisce, sentita la competente commissione consiliare, «*i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro*», mentre sulle altre disposizioni contestate la Corte ha ritenuto infondate le censure sollevate. Per una disamina

presupposto che la Regione non avesse competenza a definire autonomamente «*i requisiti per poter partecipare ad una CER, essendo gli stessi già esaustivamente definiti dalla legge statale*» (ossia, l'art. 21, comma 2, D.Lgs. 199/2021). Vi sono poi altre situazioni rinvenibili nelle leggi regionali, che potrebbero sollevare qualche dubbio.

La prima riguarda la previsione che stabilisce la costituzione di appositi soggetti giuridici regionali, funzionali al supporto nella realizzazione delle CER nel rispettivo territorio<sup>55</sup>: se, infatti, non può che essere considerata positivamente la determinazione delle Regioni a dare un supporto ai soggetti interessati alla costituzione di tali Comunità, il rischio è che il soggetto regionale, chiamato a fornire il supporto richiesto, veicoli le nuove CER verso scelte ritenute più utili al territorio regionale che non ai componenti delle stesse. La seconda situazione concerne, invece, la scelta di fornire incentivi maggiorati alle CER che «*agiscono collettivamente a forte valenza sociale e territoriale*», poiché in tal caso il rischio potrebbe consistere nel dar luogo ad una situazione di disparità tra le Comunità attivate, sulla base di presupposti non contemplati dalla normativa generale e senza tenere in considerazione le situazioni in cui non sia concretamente possibile soddisfare le condizioni previste per accedere alle maggiorazioni<sup>56</sup>. Tali circostanze impongono quindi una riflessione sulle

---

della sentenza della Corte costituzionale si veda in particolare M. Greco, *Le comunità energetiche rinnovabili nel sistema di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Giur. Cost.*, 2/2023, 634C, nonché A. Castelli, *CER e disciplina regionale: la Corte costituzionale traccia i limiti*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 11/ 2023, 675 ss.

55 È questa, ad esempio, la scelta compiuta in tal senso dalla Regione Lombardia, la quale ha previsto, all'art. 3, comma 2, della l.r. 23 febbraio 2022, n. 2 di individuare «*fra gli enti del Sistema regionale, il soggetto, denominato Comunità Energetica Regionale Lombarda, di seguito CERL, che fornisce assistenza tecnica per la promozione e lo sviluppo delle CER secondo il programma di cui al comma 1.*

3. La CERL supporta i soggetti proponenti l'istituzione di una CER per:

- a) l'individuazione del modello di produzione, autoconsumo e condivisione dell'energia;
- b) le valutazioni di sostenibilità ambientale, sociale ed economica della proposta di CER;
- c) la coerenza con gli obiettivi di efficienza, risparmio energetico e contrasto alla povertà energetica;
- d) il percorso giuridico di istituzione della CER;
- e) la promozione della cultura dell'utilizzo delle fonti di energia rinnovabile, nonché di iniziative formative e informative dirette ai cittadini, alle imprese e agli enti locali finalizzate alla diffusione delle CER;
- f) la realizzazione di programmi di investimento in efficienza energetica;
- g) l'adeguamento tecnologico del parco di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili prevedendone l'integrazione nelle CER;
- h) il supporto alla diffusione dei sistemi di accumulo energetico».

56 Questo è invece il caso della Regione Emilia Romagna che, all'art. 4 l.r. 27 maggio 2022, n. 5 (rubricato «*Comunità energetiche rinnovabili e autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente a forte valenza sociale e territoriale*») ha previsto che:

«1. La Regione promuove e sostiene, attraverso una maggiorazione dei contributi concedibili ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera a), le comunità energetiche rinnovabili e gli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente a forte valenza sociale e territoriale, aventi almeno una delle seguenti caratteristiche:

- a) siano composti anche da soggetti economicamente svantaggiati, al fine di contrastare la povertà energetica;
- b) tra i cui membri siano presenti enti del terzo settore, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale;
- c) tra i cui membri, limitatamente alle Comunità energetiche, siano presenti enti locali che hanno approvato piani o strategie integrate di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici, o che abbiano messo a disposizione per realizzare gli impianti sui tetti degli edifici pubblici o aree pubbliche di cui all'art. 3 comma 5;
- d) siano situati in aree montane ed interne del territorio regionale, al fine di contrastarne l'abbandono e favorirne il ripopolamento;
- e) che realizzino progetti di inclusione e solidarietà sociale, anche attraverso la collaborazione con gli enti locali e con gli enti del terzo settore.

conseguenze delle iniziative di alcune Regioni sul modello di CER che è stato contemplato nella disciplina europea e nazionale<sup>57</sup>.

Parimenti difficile è fornire una risposta univoca in relazione alla seconda criticità, concernente la compatibilità degli incentivi regionali con quelli previsti dal legislatore nazionale. Come visto, questi ultimi – sulla base di quanto previsto nel decreto n. 414/2023 – o incidono sulla tariffa applicabile, o consistono in un contributo a fondo perduto fino al limite massimo del 40% dei costi ammissibili per lo sviluppo delle CER nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Ora gli incentivi regionali sono suscettibili di sovrapporsi proprio a questa seconda tipologia di contribuzione, consistendo, come sta avvenendo in talune Regioni, nella erogazione di appositi contributi a fondo perduto fino all'80% delle spese sostenute per l'avvio e la costituzione delle CER e per gli studi di fattibilità<sup>58</sup>: non è un caso che nei relativi bandi regionali si preveda proprio il divieto di cumulo rispetto ad altre agevolazioni pubbliche per le stesse spese e per i medesimi titoli di spesa<sup>59</sup>.

In questo caso, il rischio da temere potrebbe discendere dalle modalità di gestione, da parte del MASE, delle richieste di rimborso che riguardano spese già parzialmente ammesse ai contributi regionali e viceversa, nonché nelle tempistiche necessarie a soddisfare tali richieste, tutti fattori che potrebbero sollevare problemi laddove gli interessati abbiano avviato la costituzione di CER confidando di ricevere incentivi che potrebbero esaurirsi nelle more della valutazione delle richieste da parte degli enti competenti.

## 7. L'“affidabilità” del sistema di incentivazione delle Comunità energetiche

Le considerazioni da ultimo svolte si legano al tema generale della “affidabilità” dei sistemi di incentivazione introdotti dal legislatore ai fini di stimolare la realizzazione di impianti FER, il quale rappresenta un argomento che nel corso degli ultimi anni si è rivelato particolarmente controverso, tanto da dare luogo ad un nutrito contenzioso giurisdizionale<sup>60</sup>.

2. *La Giunta regionale, con propri atti, definisce modalità e criteri per l'attuazione del presente articolo».*

57 Si consideri al proposito, infatti, che al Considerando (70) della Direttiva UE) 2018/2001 è stato previsto che *«le caratteristiche specifiche delle comunità locali che producono energia rinnovabile, in termini di dimensioni, assetto proprietario e numero di progetti, possono ostacolare la competitività paritaria con gli operatori di grande taglia, segnatamente i concorrenti che dispongono di progetti o portafogli più ampi. Pertanto gli Stati membri dovrebbero avere la possibilità di scegliere una qualsiasi forma di entità per le comunità di energia rinnovabile a condizione che tale entità possa, agendo a proprio nome, esercitare diritti ed essere soggetta a determinati obblighi [...]».*

58 Si veda ad esempio quanto previsto nei bandi pubblicati dalla Regione Emilia Romagna (<https://fesr.regione.emilia-romagna.it/opportunita/2022/sostegno-allo-sviluppo-di-comunita-energetiche-rinnovabili>) e dalla Regione Veneto (<https://bandi.regione.veneto.it/Public/Dettaglio?idAtto=9778&fromPage=Elenco&high=>).

59 Cfr., in questo senso, l'art. 9 del bando pubblicato dalla Regione Veneto (All. A alla DGR n. 1568 del 12 dicembre 2023).

60 Emblematica a tale riguardo è la considerazione di M.A. Sandulli, *Silenzio assenso e inesauribilità del potere*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2022, ove evidenzia come *«la sorte dei numerosi impianti di produzione di energia rinnovabile, che - con buona pace della nostra esigenza di autonomia energetica, stretti dalla morsa incrociata del GSE e dei giudici, penali e amministrativi - sono stati costretti a restituire gli incentivi contrattualmente riconosciuti e dunque a lavorare in perdita e in ultimo a chiudere, perché il primo - e poi i secondi - hanno ritenuto che i loro titoli abilitativi edilizi, pur mai contestati dalle autorità competenti, non fossero 'idonei' e/o hanno affermato che i controlli del GSE sulla legittimità degli atti di ammissione agli incentivi energetici fossero sottratti ai limiti generali dell'autotutela amministrativa».* Per una ricostruzione delle vicende processuali che hanno interessato le previsioni c.d. “spalma-incentivi” introdotte dall'art. 26, D.L. 24 giugno 2014, n. 91, che ha disposto una rimodulazione degli incentivi riconosciuti

Al di là delle modalità di gestione del sistema di cumulo tra incentivi ministeriali e regionali, il problema che si può porre è duplice, potendo consistere, da un lato, nel temuto ridimensionamento nel corso degli anni degli incentivi previsti direttamente dal decreto n. 414 e, dall'altro lato, nel grado di incidenza del potere di controllo esercitato dal GSE nei confronti dei beneficiari degli incentivi per la realizzazione degli impianti CER.

Quanto al primo punto, il decreto di cui trattasi prevede, al comma 3 dell'art. 4 che «il periodo di diritto alla tariffa incentivante decorre dalla data di entrata in esercizio commerciale dell'impianto ed è pari a 20 anni, considerato al netto di eventuali fermate derivanti da cause di forza maggiore ovvero di fermate effettuate per la realizzazione di interventi di ammodernamento e potenziamento non incentivati», mentre il successivo comma 7 prescrive che «la tariffa spettante resta ferma per l'intero periodo di diritto agli incentivi». Il che indurrebbe a ritenere effettivamente concreto l'impegno del Governo a mantenere invariato l'incentivo per l'intero periodo, anche per evitare l'avvio di ulteriore contenzioso da parte delle – si auspica – numerose CER che resterebbero coinvolte. Del resto, la dottrina aveva già avuto modo di evidenziare, ancor prima dell'entrata in vigore del decreto, come il quadro europeo e nazionale inducesse a ritenere «non ragionevole e logico ... un mutamento normativo in senso deteriore in corso di erogazione dell'incentivazione»<sup>61</sup>, benché ad oggi non sia ovviamente possibile escludere *a priori* un intervento volto a contrarre le incentivazioni per ragioni sopravvenute, non essendo di per sé sufficiente a garantire gli operatori la previsione sopra richiamata.

Quanto al secondo punto, il decreto del MASE in questione prevede, all'art. 5, comma 5, che «il GSE dispone la decadenza degli incentivi di cui al presente titolo, con l'integrale recupero delle somme eventualmente già versate nei seguenti casi:

- a) perdita di uno o più dei requisiti di ammissibilità di cui all'articolo 3;
- b) dichiarazioni mendaci contenute nell'istanza di accesso al contributo o rese in qualunque altra fase del procedimento».

Tuttavia, l'individuazione delle regole operative connesse alle «fattispecie di decadenza e di revoca totale e parziale dei benefici di cui al presente decreto» sono attribuite al GSE (art. 11, comma 2, lett. p)). Resta quindi da valutare, anche alla luce delle regole operative di recente pubblicazione, se ed in che misura le fattispecie di decadenza e di revoca totale e parziale dei benefici terranno in considerazione le modifiche apportate dal legislatore statale al potere di controllo del GSE<sup>62</sup>. Ulteriore problema potrebbe concernere infine le possibili modalità di

---

sulla base di convenzioni ventennali ai titolari di impianti fotovoltaici di grandi dimensioni si veda L. Anibaldi, *Gli incentivi alle fonti rinnovabili e gli interventi rimodulatori*, in *gior. dir. amm.*, n. 4/ 2022, 481 ss., nonché C. Vivani – F. Triveri, *Energia rinnovabile ed efficienza energetica - I poteri di controllo e di verifica del GSE in materia di incentivi*, in *Giur. It.*, n. 10/2021, 2191, ss. Più di recente, per un quadro sistematico ed aggiornato della situazione, si veda anche 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*, Anno XXII - Fascicolo n. 1/2022.

61 G. La Rosa, *op.ult. cit.*

62 Cfr., al riguardo, le considerazioni svolte da M. Protto, *Il Decreto Semplificazioni alla prova dei fatti - La riscrittura dei poteri di controllo del GSE nell'ambito dell'autotutela*, in *Giur. It.*, n. 5/2021, 1242, ss. Il tema è stato esaminato, seppure sotto profili diversi, dalla giurisprudenza amministrativa, con riguardo all'inquadramento dell'istituto della decadenza dal diritto ad accedere ai benefici e dei relativi limiti interpretativi, nonché con specifico riferimento alla corretta applicazione nei confronti dei procedimenti in questione dell'istituto del cd. "preavviso di rigetto", di cui all'art. 10bis l. 241/1990 (cfr. da ultimo Cons. St. 1596/2024, nonché Tar Lazio - Roma, Sez. III ter, 23 novembre 2023, n. 17435; Cons. St. nn. 4349/2023, 2144/2023 e 2146/2023, le quali richiamano anche la sentenza della Corte Cost. n. 237/2020).

calcolo dell'incentivo: basti considerare che anche recentemente sono sorte contestazioni circa la conformità rispetto alla disciplina eurounitaria di talune clausole che erano state previste nei contratti stipulati in passato tra taluni operatori titolari di impianti fotovoltaici ed il GSE<sup>63</sup>.

### 8. La forma giuridica delle Comunità energetiche.

Una delle principali preoccupazioni che è stata sollevata dalla dottrina fin dalla pubblicazione delle Direttive europee che hanno introdotto le Comunità energetiche è stata, in realtà, rappresentata dall'individuazione dei modelli giuridici da scegliere ai fini della loro realizzazione<sup>64</sup>. A tal riguardo, se non si riscontrano voci contrarie circa la possibilità che le CE assumano la forma di associazioni riconosciute (e non) – benché non siano state nascoste le criticità connesse alla costituzione di associazioni non riconosciute nel caso di CER aventi “dimensioni medie”, non tutelando in modo adeguato soci ed amministratori dalle responsabilità e dai rischi connessi alle attività della Comunità<sup>65</sup> – di fondazioni o di società cooperative<sup>66</sup>, dubbi vengono invece sollevati da più parti con riguardo a modelli giuridici differenti, anche in funzione della eventuale partecipazione alle Comunità da parte degli enti locali<sup>67</sup>.

In particolare, la dottrina appare in via di massima incline ad escludere la possibilità di costituire una CE nelle forme della società per azioni<sup>68</sup>, o ricorrendo al modello del contratto di rete<sup>69</sup>, mentre si possono registrare voci discordanti nella letteratura (non solo) giuridica

63 Si consideri, infatti, che è tuttora aperto un fronte giudiziario con specifico riguardo alla legittimità della clausola, inserita nei contratti del GSE, che prevedeva che, nel caso in cui il valore dell'incentivo, ottenuto come differenza tra la tariffa spettante ed il prezzo zonale orario, risultasse negativo, il soggetto responsabile fosse tenuto a restituire tale differenza al medesimo GSE: di recente sul punto il Consiglio di Stato ha disposto un rinvio alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (cfr. ord. 10 gennaio 2024, n. 926), che peraltro fa seguito ad un altro rinvio a tal proposito disposto sempre dal Consiglio di Stato (cfr. ord. 8 agosto 2023, n. 7673 – Causa C-514/23, *Tiberis Holding*), pur in una fattispecie con profili parzialmente differenti.

64 Il tema è stato esaminato, tra gli altri, con specifico riferimento agli aspetti organizzativi delle Comunità da M.L. De Vidovich - L. Tricarico - M. Zulaniello *Modelli organizzativi per le comunità energetiche*, in *Impresa Sociale*, n. 1/2023, 122, ss.; con riguardo più da vicino ai modelli giuridici compatibili con le CE, invece, soprattutto, da M. Meli, *Le comunità energetiche - Le Comunità di Energia Rinnovabile: i diversi modelli organizzativi*, cit., ss.; E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., 111, ss.; U. Patroni Griffi, *Le Comunità Energetiche Portuali*, cit., 12; A. Bernardoni - C. Borzaga - J. Sforzi, *Comunità energetiche rinnovabili*, cit., 78 e C. Favilli *Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche*, in *Resp. Civ. Previd.*, fasc. 2/ 2023, 385, ss., ove si fa riferimento anche alle esperienze portate avanti da altri Paesi europei.

65 A. Bernardoni - C. Borzaga - J. Sforzi, *Comunità energetiche rinnovabili*, cit., 79.

66 *Ibidem*.

67 Cfr., peraltro, A. Persico, *Le Comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, Anno XXII – Fasc. n. 2/2022, 5, il quale ha avanzato qualche dubbio anche sul possibile ricorso a società cooperative nel caso di partecipazione di enti pubblici locali.

68 *Ex multis*, cfr. A. Persico, *Le Comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, cit., 5, ss., E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., 111, ss.; *contra*, tuttavia, M. Meli, *Le comunità energetiche*, cit., 2768, secondo il quale, invece, una CER in via di massima (ma con le specificazioni ivi argomentate) “potrebbe senz'altro essere realizzata attraverso un ente a scopo di lucro”.

69 E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., 111, ss.

soprattutto con riguardo all'ipotesi che le Comunità assumano le vesti della società a responsabilità limitata, della società consortile, oppure della cd. "società *benefit*".

Quanto alla prima, vi è, infatti, chi ha aperto ad un tale modello, a patto che non si dia vita ad una "aggregazione mista", che preveda cioè la partecipazione alla CE da parte di enti locali<sup>70</sup>, anche se va segnalato come la dottrina prevalente risulti in realtà propensa ad escludere in via generale l'applicazione di tale modello, in ragione delle finalità che gli sono proprie, dunque a prescindere dalla presenza o meno di enti pubblici nella compagine sociale<sup>71</sup>.

Quanto al modello del consorzio o a quello della società consortile è stata poi rilevata la difficoltà di conciliare i modelli suddetti con il "carattere aperto", caratteristica, come detto, strutturale imprescindibile della CE<sup>72</sup>, benché vi sia stato, anche recentemente, chi ha rilevato le diversità fisiologica tra i due modelli sopra richiamati, che forse imporrebbero una diversa valutazione circa la rispettiva compatibilità allo strumento delle Comunità<sup>73</sup>.

Quanto alle cd. "società *benefit*"<sup>74</sup>, se da parte di qualcuno è stato evidenziata la possibile incompatibilità di tale modello con la *ratio* sottesa alla CE, in ragione del fatto che la tipologia societaria in questione deve comunque avere «*come obiettivo principale la distribuzione di utili tra i relativi soci*»<sup>75</sup>, altri, per contro, hanno invece ritenuto che la "società *benefit*", permettendo di «*coniugare lo scopo di lucro con il fine di assicurare alla collettività un beneficio comune*», sembrerebbe una delle forme «*di elezione per le CER*»<sup>76</sup>.

L'eventuale partecipazione degli enti pubblici alle CER solleva inoltre poi problematiche connesse alla esigenza di coniugare le finalità degli enti pubblici interessati, nel contesto normativo di riferimento, rispetto agli interessi privati sottesi alla realizzazione delle Comunità.

In questo senso, ad esempio, la Corte dei Conti – Sez. reg. di Controllo della Toscana, con la nota deliberazione n. 77/2023/PASP, relativa alla prospettata adesione ad una CER da parte del Comune di Montevarchi ha censurato l'iniziativa di quest'ultimo con riferimento specifico alla «*decisione di conseguire tale obiettivo mediante il ricorso ad un modello organizzativo di tipo societario*», dimostrando quindi un atteggiamento di tendenziale chiusura (o, perlomeno, di prudenza) rispetto alla possibilità di costituire apposite società miste pubblico-private ai fini della realizzazione delle CER, soprattutto, nel caso di operazioni ritenute non adeguatamente motivate da parte dell'ente pubblico aderente.

In modo apparentemente più estensivo, si è tuttavia posta in un altro caso la successiva deliberazione n. 52/2023/PASP, con la quale la Corte dei Conti – Sez. reg. di Controllo per la Regione Friuli Venezia ha invece deliberato di non ravvisare «*elementi ostativi all'acquisto della partecipazione del Comune di Fontanafredda nella società cooperativa Benefit Comunità energetica Part-Energy a.r.l.*», pur rilevando nel contempo la necessità da parte della stessa Amministrazione comunale di «*un attento monitoraggio dell'operazione societaria affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché di sostenibilità e convenienza oltre che di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa*».

70 C. Bevilacqua, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, cit., 12,

71 E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., 112, ss.

72 M. Meli, *Le comunità energetiche*, cit., 2769.

73 Così, AA.VV., *L'amministrazione sostenibile: il modello delle comunità energetiche*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 11 gennaio 2024, 17, soprattutto con riguardo alla partecipazione degli enti locali alla CER.

74 Per un inquadramento della normativa, si veda il recente contributo di P. Guida, *La evoluzione normativa in tema no-profit*, in *Notariato*, n. 6/2023, 623, ss.

75 *Ibidem*.

76 U. Patroni Griffi, *Le Comunità Energetiche Portuali*, cit., 14.

Questo sintetico riepilogo delle diverse riflessioni svolte nel corso degli anni dalla dottrina ed in parte rinvenibili anche nelle citate deliberazioni del Giudice contabile evidenziano un quadro segnato da numerosi dubbi circa i modelli giuridici compatibili con la struttura e le finalità concepite dal legislatore euro-unitario per le Comunità energetiche, che potrebbero indurre gli operatori ad optare per soluzioni più “sicure”, ma nello stesso tempo in realtà meno adeguate alle proprie esigenze, nonché alla realtà territoriale, sociale ed economica nella quale le istituende Comunità dovrebbero svilupparsi<sup>77</sup>.

## 9. Il rispetto delle tempistiche del PNRR.

Vi è infine un’ultima criticità da esaminare.

Il decreto del MASE n. 414/2023 recepisce le risorse del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), il quale, come già rilevato, ha stanziato 2,2 miliardi di Euro per la promozione delle CER nei comuni con meno di 5.000 abitanti, al fine di rilanciarne lo sviluppo, nonché di mitigare le situazioni di vulnerabilità economica a cui essi sono esposti.

Il sostegno allo sviluppo delle CE è ricompreso, in particolare, nella «*Missione Rivoluzione verde e transizione ecologica - Componente: Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile*» (M2C2.1), rappresentandone uno degli investimenti sui quali il Piano ha puntato con decisione<sup>78</sup>.

Stando a quanto stabilito nel Piano italiano, l’Investimento «1.2: *Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l’auto-consumo*» è in particolare volto a fornire un sostegno alle CE ed alle strutture collettive di autoproduzione, consentendo «*di estendere la sperimentazione già avviata con l’anticipato recepimento della Direttiva RED II ad una dimensione più significativa e di focalizzarsi sulle aree in cui si prevede il maggior impatto socio-territoriale. L’investimento, infatti, individua Pubbliche Amministrazioni, famiglie e microimprese in Comuni con meno di 5.000 abitanti, sostenendo così l’economia dei piccoli Comuni, spesso a rischio di spopolamento, e rafforzando la coesione sociale*».

Nel PNRR si specifica altresì che «*l’investimento mira a garantire le risorse necessarie per installare circa 2.000 MW di nuova capacità di generazione elettrica in configurazione distribuita da parte di comunità delle energie rinnovabili e auto-consumatori di energie rinnovabili che agiscono congiuntamente*», aggiungendo a ciò che «*la realizzazione di questi interventi, ipotizzando che riguardino impianti fotovoltaici con una produzione annua di 1.250 kWh per kW, produrrebbe circa 2.500 GWh annui, contribuirà a una riduzione delle emissioni di gas serra stimata in circa 1,5 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> all’anno*».

Ben definiti sono quindi gli obiettivi dell’investimento previsto, così come ben definito è il relativo orizzonte temporale, che prevede che entro il mese di dicembre 2025 si giunga alla

<sup>77</sup> In tale contesto spicca la decisione di traghettare le CER nella disciplina del cd. “terzo settore”, che è stata compiuta dal legislatore nazionale attraverso «*l’introduzione di apposite e mirate modifiche recentemente apportate al D.Lgs. n. 112/2017 ed al D.Lgs. n. 117/2017*», cfr. M. Meli, *Le comunità energetiche*, cit., 2771.

<sup>78</sup> Nel PNRR si evidenzia in apertura alla parte dedicata alla Missione 2 che «*la prima linea di investimento ha come obiettivo l’incremento della quota di energie rinnovabili. L’attuale target italiano per il 2030 è pari al 30 per cento dei consumi finali, rispetto al 20 per cento stimato preliminarmente per il 2020. Per raggiungere questo obiettivo l’Italia può fare leva sull’abbondanza di risorsa rinnovabile a disposizione e su tecnologie prevalentemente mature, e nell’ambito degli interventi di questa Componente del PNRR: i) sbloccando il potenziale di impianti utility-scale, in molti casi già competitivi in termini di costo rispetto alle fonti fossili ma che richiedono in primis riforme dei meccanismi autorizzativi e delle regole di mercato per raggiungere il pieno potenziale, e valorizzando lo sviluppo di opportunità agro-voltaiche; ii) accelerando lo sviluppo di comunità energetiche e sistemi distribuiti di piccola taglia, particolarmente rilevanti in un Paese che sconta molte limitazioni nella disponibilità e utilizzo di grandi terreni ai fini energetici [...]*».

sottoscrizione dei contratti per la realizzazione «*degli interventi per le comunità energetiche*» ed entro il mese di giugno 2026 «*sostenere le comunità energetiche dei comuni con meno di 5.000 abitanti, installare almeno 2.000 MW da fonti rinnovabili e produrre 2.500 GWh all'anno*»<sup>79</sup>

Senonché il raggiungimento di questi ambiziosi obiettivi non appare agevole se si considera il numero di CER ad oggi esistenti<sup>80</sup>, ma, d'altra parte, le stesse previsioni del Governo sulla diffusione delle Comunità nel territorio nazionale<sup>81</sup> rischiano di essere riviste, atteso l'imprevisto rallentamento nei tempi di pubblicazione del decreto n. 414 (in origine previsto nei mesi estivi del 2023) determinato dalla valutazione della Commissione Europea.

Si tenga peraltro in considerazione che le misure del PNRR, riguardano solo le CER da realizzare nei Comuni con meno di 5.000 abitanti e consistono quindi in un apposito contributo in conto capitale, come del resto si evince in modo netto anche dal decreto ministeriale di cui trattasi.

Ciò significa, per un verso, che gli incentivi confluiti nella tariffa premiante esulano dalle misure del Piano e, per altro verso, che l'obiettivo specifico di quest'ultimo – che viene indentificato, come detto, essenzialmente nel sostentamento della «*economia dei piccoli Comuni, spesso a rischio di spopolamento [...] rafforzando la coesione sociale*» – coincide solo in parte con quello ben più ampio enunciato per le CER nella disciplina europea.

#### **10. Considerazioni conclusive.**

Le Comunità energetiche rappresentano uno strumento affascinante che – con la recente pubblicazione del decreto del MASE n. 414/2023, sul quale, pur a grandi linee, ci si è sopra soffermati – si auspica possa riscuotere ampio successo anche in Italia, ove l'accoglienza è stata finora tiepida, anche alla luce delle difficoltà incontrate nel dare attuazione alla relativa disciplina.

In questa prospettiva, lo specifico sostegno alle CER, promosso fin da subito a livello europeo ed attuato a livello nazionale e regionale attraverso i meccanismi di incentivazione, ai quali si è fatto cenno sinteticamente, risulta non solo giustificabile, in ragione degli obiettivi posti dal *Clean Energy Pack*<sup>82</sup> e dall'articolato normativo prodotto negli ultimi anni<sup>83</sup>, ma anche del tutto condivisibile, perché rappresenta uno strumento chiave per invertire la rotta verso una gestione sostenibile e responsabile delle risorse del Pianeta, recependo le felici intuizioni di H. Jonas, di S. Latouche, di J. Rifkin e di altri pensatori, che con il loro contributo hanno stimolato nella società la convinzione che solo un radicale mutamento dell'attuale sistema consenta di dare un futuro alle prossime generazioni.

Ciò, tuttavia, non toglie che sulle Comunità energetiche residuino a tutt'oggi diversi dubbi interpretativi tanto di ordine sistematico, quanto di ordine più strettamente operativo. In particolare, sul piano più sistematico appaiono, come visto, principalmente due le

<sup>79</sup> Cfr., [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it).

<sup>80</sup> Infatti, stando all'*Electricity Market Report 2023* dell'Energy&Strategy School of Management Politecnico Milano, al mese di dicembre 2023 risultavano «*presenti circa 85 configurazioni in autoconsumo collettivo: 61 gruppi di autoconsumatori e 24 comunità di energia. Considerando le iniziative ancora in fase progettuale, il totale raggiunge 198 iniziative, 6 volte di più rispetto alle 33 mappate nel 2021 [...]*».

<sup>81</sup> Cfr.: [https://www.ansa.it/canale\\_ambiente/notizie/energia/2023/02/24/pichetto-fratinpuntiamo-a-15mila-comunita-energetiche\\_c1a23bcc-a6b0-4511-b4a0-6e634713e310.html](https://www.ansa.it/canale_ambiente/notizie/energia/2023/02/24/pichetto-fratinpuntiamo-a-15mila-comunita-energetiche_c1a23bcc-a6b0-4511-b4a0-6e634713e310.html).

<sup>82</sup> Per un suo inquadramento generale si vedano, tra gli altri ed oltre ai contributi già in precedenza richiamati, F. Scalia, *L'efficienza energetica nell'ambito del «Clean energy for all europeans package» e della Strategia energetica nazionale*, in *Dir. e Giur. Agraria, Alimentare e dell'Ambiente*, 6/2017, P. Bertolini - A. Gemmo, *Clean Energy Package – La transizione verso l'Unione dell'energia*, in <https://rgaonline.it/rivista/>.

<sup>83</sup> Tra gli altri, cfr. F. Vetrò, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.*, in *Il diritto dell'economia*, n. 1/2020, 501-537.

questioni che sollevano maggiori criticità: la prima riguarda la perimetrazione della loro nozione, mentre la seconda attiene all'attuale articolazione della relativa disciplina.

Quanto alla prima, sarebbe forse da riflettere sull'opportunità di chiarire in modo più esaustivo la nozione di CE, nonché il rapporto tra la stessa nozione "a monte" e quelle "a valle" di CEC e CER, rapporto che ad oggi, come visto, appare tanto nebuloso e non privo di ambiguità, da rendere fragili le fondamenta concettuali di tali istituti. È vero infatti che, come sosteneva M. Foucault, «c'è nel linguaggio una funzione simbolica»<sup>84</sup>, ma non basta un generico richiamo alla concezione di "comunità" – ossia, ad un concetto evocativo, che stimola ambiziose speranze – per dare sostanza ad istituti che potrebbero, come ci si augura, avere un impatto rivoluzionario sulla vita dei cittadini europei; anzi, una fragilità concettuale, com'è ad oggi avvertibile, potrebbe paradossalmente rappresentare un ostacolo al diffuso sviluppo degli istituti in considerazione.

Quanto alla seconda, invece, l'attuale frammentaria cornice normativa non solo mette in grave difficoltà la piena comprensione e la conseguente applicazione degli istituti che sa essa regola, ma rischia oltretutto di far assumere ad ARERA ed al GSE il compito di plasmare la disciplina in materia, completandola<sup>85</sup>, attribuendo così di fatto a tali enti il ruolo che dovrebbe spettare invece al legislatore. Una siffatta circostanza dovrebbe indurre il legislatore nazionale a riflettere sulla necessità di riorganizzare l'attuale quadro di regole, valutando in particolare la possibilità di introdurre una effettiva cornice unitaria della materia "energia", da realizzare attraverso l'approvazione di un codice *ad hoc*, o, perlomeno, di un testo unico che razionalizzi la disciplina delle energie rinnovabili, come già da tempo avviene in altri Paesi europei<sup>86</sup>. Questa potrebbe anche rappresentare l'occasione, da un lato, per fornire una disciplina di ordine generale che agevoli gli operatori nell'individuare le forme di Comunità energetica più idonee alle relative esigenze, nonché a quelle del territorio nelle quali si prevede la costituzione di tali Comunità, dall'altro lato, per risolvere, perlomeno una parte dei problemi di ordine operativo, tra i quali quelli sopra sommariamente descritti, che possono sorgere a tale riguardo.

Restano poi numerose altre criticità più specifiche, che inducono a ritenere, da un lato, che gli operatori siano spinti a dare attuazione alle CER sfruttando prudenzialmente i percorsi giuridici più sicuri, dall'altro lato, che gli enti locali manifestino qualche diffidenza ad un coinvolgimento diretto, anche alla luce delle sopra richiamate deliberazioni della Corte dei Conti, dall'altro lato, ancora, che le CEC restino uno strumento di scarso utilizzo, in assenza di incentivi vantaggiosi: circostanza che, tuttavia rischiano di non vedere sfruttate pienamente quelle che sono le reali potenzialità degli istituti in discussione.

<sup>84</sup> M. Foucault, *Le parole e le cose*, Milano, 2018, 52.

<sup>85</sup> Cfr. le osservazioni di F. Vetrò, *Evoluzioni del diritto europeo dell'energia*, cit., il quale ha avuto modo di rilevare, con riferimento al GSE che quest'ultimo «rientra tra quelle figure soggettive ibride, convivendo in esso elementi privatistici ed elementi pubblicistici. Ad oggi, però, il legislatore nazionale e, di conseguenza, la giurisprudenza hanno ritenuto di valorizzare maggiormente, potremmo dire esclusivamente, gli elementi pubblicistici della società, ridimensionando gli elementi privatistici, comunque, presenti in esso. Il risultato è stato quello di attrarre il GSE nel perimetro allargato della pubblica amministrazione. Trattasi di una soluzione che presenta alcuni inconvenienti».

<sup>86</sup> Così ad esempio è quanto è avvenuto nell'ordinamento francese ed in quello tedesco. Sulle due esperienze si rinvia, in particolare, all'ampio approfondimento compiuto recentemente da P. M. Rosa Salva, *Gli enti locali nella transizione energetica. Nuovi metodi e strumenti per il governo del territorio*, cit., 135 ss.; sull'esperienza francese si veda altresì V. Pepe, *Le "Comunità Energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese*, cit. Quanto, invece, alla esperienza spagnola, si rinvia, in particolare, ad A. Persico, *Le Comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, cit., 14, ss.

Vi sono altresì ulteriori problemi, che non sembra siano stati affrontati finora in modo sistematico, quali quelli relativi alla gestione nel tempo degli impianti che verranno realizzati dalle CE, o alle modalità del loro smaltimento, temi sui quali forse sarebbe opportuno ricorrere ad adottare un «*approccio normativo metatecnologico*», come suggerito recentemente<sup>87</sup>.

Anche in ragione di ciò, si deve quindi constatare che, se è vero che le Comunità energetiche si rivelano indubbiamente un istituto di grande fascino, l'esame dell'attuale disciplina ci restituisce, tuttavia, una situazione di particolare complessità, che necessita di essere maneggiata con cura prima di avviare il percorso previsto per la loro attuazione.

È quindi questa consapevolezza che deve guidare le iniziative che verranno assunte al riguardo, anche per evitare che, pur di cogliere le opportunità che vengono offerte dagli incentivi recentemente introdotti dal MASE, oltre a quelli previsti dalle singole Regioni, vi sia la tendenza a sottovalutare tale complessità, realizzando una situazione già canzonata con arguzia nella celebre battuta del *Così è se vi pare* di Pirandello: «*Non vede? Vogliono una verità, così ... esteriore, non importa quale, purché sia categorica - e si quieterebbero!*».

---

87 Sul tema, L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Milano, 2017, 239, ss.