

Gianmaria Alessandro Ruscitti

COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI: PROFILI CRITICI E QUESTIONI INTERPRETATIVE

SOMMARIO: 1. Un percorso travagliato. – 2. La compatibilità fra la disciplina italiana e quella europea. – 3. Il rapporto fra CER e ETS. – 4. La dimensione territoriale. – 5. Il ruolo dei produttori terzi. – 6. Punti di approdo e implicazioni sistematiche.

1. *Un percorso travagliato*

Lo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili (CER) in Italia e la riconversione della produzione energetica verso le fonti rinnovabili (FER) hanno registrato un notevole aumento nel triennio 2023-2025¹. Dati recenti dimostrano, infatti, un crescente *trend* di installazione, in particolare, di impianti solari su tutto il territorio della penisola, in linea con il complessivo aumento della percentuale di consumi energetici coperti da rinnovabili, cui consegue una riduzione costante della domanda di combustibili fossili per la produzione di corrente elettrica². Questo progresso, tuttavia, si intreccia con una forte fase di

¹ La piattaforma di monitoraggio del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), gestita dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), al 31/12/2025, indicava l'esistenza, su tutto il territorio nazionale, di oltre 1800 configurazioni appartenenti a Comunità energetiche rinnovabili, per una potenza complessiva superiore a 174 MW, connesse ad un numero di consumatori (Clienti associati) pari ad oltre 18.000. Le CER rappresentano oltre il 64% di tutte le configurazioni di autoconsumo e quasi il 70% di tutta la potenza installata incentivabile. Nel *report* di marzo 2025, il dipartimento statistico del GSE (vedasi il sito www.gse.it) segnalava come la potenza installata relativa alle comunità energetiche fosse di appena 18 MW. La crescita appare in linea con le domande presentate, che vedono una richiesta superiore ai 390 MW.

² I dati aggiornati sono disponibili sulla citata piattaforma PNIEC; per un'analisi del quadro complessivo dei consumi energetici si rinvia al *report* del Dipartimento Energia del MASE, *La Situazione Energetica Nazionale nel 2024*, Roma, 11 settembre 2025.

incertezza politica, a livello europeo, che rischia di rallentare gli investimenti nella transizione ecologica e influenzare le scelte regolatorie nel medio periodo.

Le più recenti scelte legislative mostrano una tendenza a rivedere al ribasso alcuni strumenti attuativi della disciplina UE sull'energia, tuttora formalmente vincolante, di cui il *Green Deal*³, unitamente all'insieme di atti noti come «*Fit for 55*»⁴, rimangono i punti essenziali.

³ Il *Green Deal* europeo è un articolato pacchetto di iniziative strategiche volto a conseguire la neutralità climatica dell'Unione entro il 2050, attraverso un processo di transizione che investe in modo integrato tutti i principali ambiti ambientali, tra cui clima, energia e trasporti. Con l'entrata in vigore del regolamento (UE) 2021/1119, tale obiettivo di neutralità climatica al 2050 assume la natura di vero e proprio obbligo giuridico per gli Stati membri. Parimenti, risulta giuridicamente vincolante il traguardo della riduzione, entro il 2030, di almeno il 55% delle emissioni nette di gas a effetto serra rispetto ai livelli del 1990. Per un approfondimento sul *Green Deal* europeo si veda M.C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, n. 4, 2022, pp. 54 ss.

⁴ Il pacchetto «*Fit for 55*» è un insieme organico di proposte legislative presentato dalla Commissione europea il 14 luglio 2021, finalizzato ad allineare la normativa dell'Unione agli obiettivi climatici fissati dal regolamento (UE) 2021/1119 (c.d. Legge europea sul clima), in particolare la riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra di almeno il 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 e il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050. Il pacchetto si compone originariamente di 13 proposte legislative – tra revisioni di atti esistenti e nuove normative – che interessano trasversalmente i settori dell'energia, dei trasporti, dell'edilizia, dell'industria, dell'uso del suolo e della fiscalità ambientale. Fra i principali atti adottati, si segnalano: 1) direttiva (UE) 2023/959 sul Sistema ETS (*Emissions Trading System*), che modifica la direttiva 2003/87/CE, riformando il mercato europeo del carbonio con l'obiettivo di riduzione delle emissioni nei settori coperti del 62% al 2030 (rispetto al 2005); estensione dell'ETS al trasporto marittimo; istituzione di un nuovo ETS II per edifici e trasporto stradale (dal 2027, poi rinviato al 2028); 2) la direttiva (UE) 2023/2413 Energie rinnovabili (RED III), che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, innalzando l'obiettivo di quota FER nei consumi finali al 42,5% entro il 2030, con *target* indicativo del 45%, unitamente a numerosi sotto-obiettivi settoriali per trasporti, industria, edifici; 3) direttiva (UE) 2023/1791 Efficienza energetica (EED), che modifica la direttiva 2012/27/UE, con l'obiettivo vincolante di riduzione dei consumi energetici finali dell'11,7% al 2030, rafforzando gli obblighi per il settore pubblico e gli edifici. Altri atti che fanno parte del pacchetto sono la direttiva (UE) 2024/1275 sulla Prestazione energetica degli edifici (EPBD); il regolamento (UE) 2023/857, che modifica il regolamento (UE) 2018/842 sulle emissioni nei settori trasporti, agricoltura, edifici, rifiuti;

Sembra ormai avviata una flessibilizzazione strutturale del quadro strategico sulle energie rinnovabili e sulla neutralizzazione climatica: attraverso il tentativo di ridurre oneri e costi su alcuni settori particolarmente colpiti dall'attuale congiuntura economica e geopolitica, mediante l'uso sempre più diffuso di pacchetti *Omnibus* attraverso cui modificare norme già approvate, si rischia di abbassare in modo permanente i livelli di tutela e, dal punto di vista squisitamente giuridico, rendere frammentata e negoziabile, Stato per Stato, la disciplina sull'ambiente e sull'energia⁵.

In questo quadro complesso si collocano le comunità energetiche rinnovabili (CER), che hanno visto solo di recente la loro prima vera espansione nel panorama italiano. Nonostante, infatti, la normativa europea di riferimento (direttiva (UE) 2018/2001 «RED II») sia ormai

il regolamento (UE) 2023/839, che modifica il regolamento (UE) 2018/841 sull'uso del suolo e foreste (LULUCF); il regolamento (UE) 2023/851, che modifica il regolamento (UE) 2019/631 sulla riduzione del 55% delle emissioni medie di CO₂ delle nuove autovetture entro il 2030 e del 100% entro il 2035 (*phase-out* motori endotermici).

Il pacchetto *Fit for 55* costituisce dunque il principale strumento attuativo del *Green Deal* europeo e traduce in obblighi giuridici vincolanti gli impegni assunti dall'Unione nell'ambito dell'Accordo di Parigi.

⁵ Fra le più rilevanti si segnalano la proposta di modifica COM(2025)524 del regolamento (UE) 2021/1119, che andrebbe a modificare l'art. 4 esistente, sostituendolo con la seguente formulazione: «il traguardo vincolante dell'Unione in materia di clima per il 2040 consiste in una riduzione netta delle emissioni di gas a effetto serra (emissioni al netto degli assorbimenti) del 90% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2040». La medesima proposta individua nel contempo una maggiore flessibilità per i crediti del carbonio (fino al 5%) dal 2036. Di grande rilevanza è il pacchetto *OMNIBUS I* COM(2025)80-81-87, adottato dal Parlamento UE nel dicembre 2025, che diminuisce notevolmente gli obblighi in capo alle imprese di rendicontazione della sostenibilità e dei doveri di diligenza in materia di impatto ambientale e sociale. Questi provvedimenti normativi sono conseguenti al nuovo indirizzo che la Commissione UE sta attuando in risposta alle preoccupazioni espresse dall'industria europea in materia di competitività e concorrenza globale. Si evidenzia un lento ma costante cambio di rotta in cui la protezione dell'ambiente e l'interesse verso il cambiamento climatico e l'inquinamento tendono ad essere relativizzati. Sulla normalizzazione dell'emergenza climatica si veda, in particolare, R. BIFULCO, *Rule of law ed emergenza climatica*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2025, pp. iv ss.; in senso più ampio sul tema, ID., *Ambiente e cambiamento climatico nella costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2023, pp. 132 ss.

piuttosto matura⁶, la disciplina interna si è dimostrata di particolare lentezza nell'adeguarsi e nello stabilire le necessarie regole tanto per l'operatività che per il sostegno di questo nuovo strumento di riconversione energetica in chiave ecologica e sociale⁷. Questo ritardo ha avuto un impatto non indifferente in relazione alle misure di incentivazione, che rappresentano essenzialmente la spinta pubblicistica ad un'iniziativa privata di interesse generale, grazie anche alle risorse, affatto indifferenti, destinate a tale scopo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). La possibilità, sempre più concreta, di non riuscire a spendere le somme impegnate nella *Milestone* dedicata ha portato alla recente rimodulazione al ribasso dei fondi, con il conseguente rischio, anche in termini di fiducia, di limitare la realizzazione degli

⁶ La direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, entrata in vigore l'11 dicembre 2018, «sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», ha dato un primo quadro normativo (si veda, in particolare, l'art. 22) sulla disciplina delle *Renewable Energy Communities*. È solo mediante il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, pubblicato in GU il 18 novembre 2021, n. 274, ed entrato in vigore il 15 dicembre 2021, che si è avuto nell'ordinamento italiano il recepimento (tardivo, in quanto il termine UE era fissato al 30 giugno 2021) della RED II. Non appare irrilevante ricordare che la Commissione europea ha aperto, nei confronti dell'Italia, una procedura di infrazione (n. 2021/0266) proprio per il mancato recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

⁷ La possibilità di mettere in funzione le CER, anche attraverso il riconoscimento del meccanismo incentivante, partendo dal citato d.lgs. n. 199/2021 (15 dicembre 2021), ha visto svilupparsi la seguente cronistoria giuridica: delibera ARERA n. 390/2022 (30 giugno 2022), in cui sono state indicate le prime regole per configurazioni di autoconsumo; il TIAD dell'ARERA n. 727/2022/R/eel del 27 dicembre 2022, in cui si è avuta la prima versione del Testo Integrato Autoconsumo Diffuso, con notevoli ritardi nell'adozione definitiva; il decreto ministeriale MASE del 7 dicembre 2023, n. 414 (decreto CACER) con la prima disciplina relativa all'incentivazione delle configurazioni (pubblicato GU il 23 gennaio 2024); infine, le Regole operative del GSE, pubblicate il 23 febbraio 2024, con le modalità pratiche per l'inserimento in piattaforma delle configurazioni di autoconsumo. Per una riflessione sulla disciplina incentivante e le sue prime criticità: G. LA ROSA, *Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull'“affidabilità” del sistema di incentivazione di cui al decreto red II*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2022.

impianti destinati allo sviluppo dell'autoconsumo all'interno di comunità energetiche⁸.

In ogni caso, nel 2024, ed ancor di più nel 2025, grazie alla pubblicazione del decreto sulle Configurazioni di Autoconsumo per la Condivisione dell'Energia Rinnovabile (CACER) del 7 dicembre 2023, n. 414⁹ e alla definizione delle regole operative da parte del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) nella primavera del 2024¹⁰, che il numero di comunità energetiche rinnovabili ha iniziato a salire in modo esponenziale, raggiungendo, nel solo primo trimestre del 2025, oltre duecento unità, numero già raddoppiato nei sei mesi successivi, con un tasso di crescita che non accenna a diminuire¹¹. Non appare così di poco conto notare che le CER rappresentano, esse soltanto, la metà di tutte le configurazioni di autoconsumo costituite nella penisola e garantiscono circa metà della potenza complessiva installata¹².

⁸ Il PNRR prevedeva, alla M2C2 Investimento 2.2, *Promozione FER per comunità energetiche*, una dotazione originaria di 2,2 miliardi € per l'installazione, mediante configurazioni di autoconsumo collettivo, di 1.730 MW di potenza entro il 2025. Già con la V revisione del PNRR (aprile 2025) si è avuto un primo posticipo del *target* M5C2-16 al secondo quadrimestre del 2026. A causa dei ritardi nella costruzione del quadro normativo sopra richiamati, e della difficoltà di raggiungere l'obiettivo dichiarato, mediante la VI revisione del PNRR (novembre 2025), si è avuta la rimodulazione dei fondi a disposizione delle CER dai 2,2 miliardi di euro originali ai 795,5 milioni € (-64%), sulla motivazione della «coerenza con avanzamento progetti e scadenze PNRR». Si veda sul punto la decisione COM(2025) 675, con il dettaglio della proposta italiana. Per un'analisi generale del rapporto fra politiche di sostenibilità ambientale e PNRR si veda U. RONGA, *La sostenibilità ambientale nella transizione ecologica e digitale del PNRR. Un primo bilancio*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023, pp. 2 ss.

⁹ Successivamente modificato con il decreto ministeriale del 16 maggio 2025.

¹⁰ L'ultimo aggiornamento risale al 16 luglio 2025.

¹¹ Per i dati aggiornati si rinvia alla citata piattaforma di monitoraggio del PNIEC, disponibile al sito: www.pniecmonitoraggio.it (ult. accesso febbraio 2026).

¹² L'obiettivo previsto è ancora lontano dai numeri attuali, dovendosi arrivare, secondo le previsioni effettuate per conformare l'Italia alle indicazioni previste nella normativa europea, ad almeno 15.000 comunità energetiche e almeno 2,7 GW di potenza installata ed autoconsumata entro il 2030 (incrementabile fino alla soglia di 5 GW). Il decreto CACER prevede infatti un contingente di potenza incentivabile pari ad un massimo di 5 GW nel periodo ricompreso fino al 31/12/2027. Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC 2030, aggiornato al giugno 2024, MASE,

Il rapido sviluppo di questo fenomeno tanto energetico che ambientale e sociale ha portato ad un forte interesse della dottrina in relazione alla natura atipica della comunità e alla sua «chimerizzazione» nell'ordinamento italiano, sollevando numerosi interrogativi da un punto di vista principalmente amministrativo, di particolare interesse speculativo stante l'assenza di alcuna giurisprudenza sulla materia, che ha lasciato campo libero ai giuristi e alle autorità energetiche nel risolvere i problemi pratici relativi alla loro attuazione¹³. Alcuni quesiti, tuttavia, relativi all'ambito più squisitamente interpretativo, e solo in apparenza meno rilevanti da un punto di vista concreto, rimangono poco esplorati, e manifestano delle criticità che richiedono un'attenta riflessione sullo sviluppo attuale e futuro della materia.

Se, infatti, siamo finalmente usciti dal primo stato embrionale, di cui ben ricordiamo gli esperimenti effettuati – anche a livello regionale¹⁴ – nel periodo immediatamente successivo al d.l. n. 162/2019¹⁵ e al

Roma), prevede il raggiungimento di una generale capacità FER elettrica pari ad almeno 131 GW, in cui un ruolo centrale è dato dall'autoconsumo/CER, con una quota di consumi finali prevista del 39,7%.

¹³ G. CAVALIERI, *Le comunità energetiche rinnovabili e il (possibile) ri-allineamento tra scale d'interessi*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2025, pp. 84 ss.; V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022, pp. 425 ss.; M.L. DI SILVESTRE, M.G. IPPOLITO, E. RIVA SANSEVERINO, G. SCIUMÈ, A. VASILE, *Energy self-consumers and renewable energy communities in Italy: New actors of the electric power systems*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 151, 2021, pp. 1 ss.

¹⁴ Si vedano, al riguardo, la l. reg. Piemonte del 3 agosto 2018, n. 12, vigente dal 18 dicembre 2018, rubricata come «Promozione dell'istituzione delle comunità energetiche»; la l. reg. Puglia del 9 agosto 2019, n. 45; la l. reg. Liguria 6 luglio 2020, n. 13.

¹⁵ In Italia una prima disciplina transitoria è stata introdotta con l'art. 42-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. Milleproroghe), convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, che ha anticipato, nelle more del recepimento organico della direttiva 2018/2001/UE l'attivazione sperimentale di configurazioni di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili, anche nella forma di comunità energetica. Tale regime transitorio prevedeva tuttavia significativi limiti sia sotto il profilo della potenza – non superiore a 200 kW per impianto – sia sotto il profilo territoriale, circoscrivendo la partecipazione ai soli soggetti i cui punti di prelievo fossero ubicati su reti elettriche di bassa tensione sottese alla medesima cabina di trasformazione (cabina secondaria). L'art. 42-bis demandava inoltre al Ministero dello Sviluppo Economico la

d.lgs. n. 199/2021, ci troviamo adesso in una fase di prima espansione, in cui è possibile, individuate eventuali distorsioni, applicare tempestivamente i necessari correttivi ed evitare così di sprecare un'opportunità che va ben oltre la mera produzione di energia.

2. La compatibilità fra la disciplina italiana e quella europea

La comunità energetica nasce, come già ricordato sopra, mediante l'introduzione di due direttive europee, la direttiva (UE) 2019/944 e la direttiva (UE) 2018/2001 (RED II), che prevedono due approcci differenti all'autoconsumo di energia: nella prima ipotesi, la comunità energetica di cittadini, è «fondata sulla partecipazione volontaria e aperta ed è effettivamente controllata da membri o soci che sono persone fisiche, autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, o piccole imprese»¹⁶, e consente di «accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica direttamente o in maniera aggregata in modo non discriminatorio»¹⁷. Questa forma di aggregazione non richiede necessariamente il ricorso a FER, prediligendo l'elemento associativo quale strumento democratico di gestione condivisa dell'energia; la seconda ipotesi, invece, prevista dalla direttiva (UE) 2018/2001, individua la comunità energetica rinnovabile quale soggetto basato «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»¹⁸. In entrambi i casi, la normativa europea stabilisce che il decentramento della produzione di energia, oltre a soddisfare requisiti di sicurezza energetica, debba mi-

definizione di tariffe incentivanti, poi fissate dal DM 16 settembre 2020, volte a premiare l'autoconsumo istantaneo e l'utilizzo di sistemi di accumulo.

¹⁶ Cfr. art. 2 § 11 della direttiva (UE) 2019/944.

¹⁷ Cfr. art. 16 par. 3 lett. a), della direttiva (UE) 2019/944.

¹⁸ Cfr. art. 2 par. 16 lett. a), direttiva (UE) 2018/2001. Per approfondimenti sulla differenza fra CEC e CER, e in generale sulla disciplina delle comunità energetiche, se si vuole, G.A. RUSCITTI, *La Disciplina giuridica delle comunità energetiche opportunità e criticità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile*, in E. DI SALVATORE (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche*, Milano, 2023, pp. 49-50.

rare «allo sviluppo e alla coesione delle comunità grazie alla disponibilità di fonti di reddito e alla creazione di posti di lavoro a livello locale»¹⁹. Le comunità energetiche, infatti, nascono con lo scopo primario di riconoscere e favorire forme di cooperazione fra cittadini, così da aumentare la partecipazione a livello locale, la conoscenza e la diffusione di pratiche corrette nella gestione dell'energia, la responsabilizzazione attiva, e per contrastare la povertà energetica e l'esclusione sociale²⁰. L'utilizzo di energia rinnovabile, che risponde al piano di decarbonizzazione, diversificazione e sicurezza energetica, assume un elemento ulteriore, sicuramente di massima rilevanza, ma in nessun caso assorbente o escludente gli elementi di tipo sociale che la comunità è chiamata a perseguire²¹.

L'Italia, mediante i d.lgs. n. 199/2021 e n. 210/2021, ha recepito entrambi i modelli attenendosi pedissequamente alla previsione europea, essenzialmente ricalcandone la parte testuale tanto nella definizione di comunità energetica rinnovabile²² che della comunità di cittadini²³. Solo la prima, tuttavia, ha avuto un'adeguata promozione a livello statale, essendo stata l'unica collegata al meccanismo di incentivazione per l'energia condivisa. Ciò rientra, in effetti, nel potere discrezionale del legislatore di collocare le risorse ove siano maggiormente rispondenti agli interessi pubblici, come ben ricorda la stessa

¹⁹ Cfr. cons. § 65 della direttiva (UE) 2018/2001.

²⁰ Cfr. cons. § 43 e 44 della direttiva (UE) 2019/944. Si veda sul punto G. DE MAIO, *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Napoli, 2024, pp. 62 ss.

²¹ F.C. IAIONE, A. AQUILI, *Le comunità energetiche sociali solidali per una transizione ecologica giusta e democratica*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2024, pp. 727-783. Per una visione a livello internazionale: M. BIELIG, C. KACPERSKI, F. KUTZNER, S. KLINGERT, *Evidence behind the narrative: Critically reviewing the social impact of energy communities in Europe*, in *Energy Research & Social Science*, vol. 94, 2022, pp. 1-12. Per una disamina più ampia sul ruolo sociale delle comunità energetiche si vedano M. GIOBBI, *Comunità energetiche e funzionalizzazione «sostenibile» del mercato dell'energia*, in *Il Foro Napoletano*, Quaderni n. 61, Napoli, 2024; A.E. CATERINI, *Il rapporto obbligatorio «sociale» ed il diritto al «minimo energetico»*, Napoli, 2025, pp. 115 ss.

²² Cfr. art. 31 d.lgs. n. 199/2021.

²³ Cfr. art. 3 comma 3 d.lgs. n. 210/2021.

Consulta²⁴, nei limiti stabiliti delle previsioni costituzionali che, in effetti, sono certamente meglio attuate mediante le comunità energetiche rinnovabili. Queste, infatti, consentono di soddisfare, in astratto, tanto la tutela dell'ambiente e l'interesse delle future generazioni di cui all'art. 9 Cost.²⁵, che il raggiungimento di quell'uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost.²⁶ mediante il potenziale supe-

²⁴ Si richiama, in particolare, la recente sentenza Corte cost., 11 marzo 2025., n. 28, punto 4.1 del *Cons. in dir.*, secondo cui «il d.lgs. n. 199 del 2021 è stato adottato nell'esercizio di un intreccio di competenze legislative esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.); concorrenti «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.); nonché in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili». Si veda inoltre la sentenza Corte cost. 7 giugno 2024, n. 103 in cui, ricostruendo i tratti essenziali dell'evoluzione normativa nazionale, concernente l'individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti di energia rinnovabile, si è dato atto del passaggio dalla disciplina introdotta con l'art. 12 comma 10 del d.lgs. n. 387 del 2003, a quella dettata dall'art. 20 del d.lgs. n. 199/2021 e attuata con il d.m. 21 giugno 2024.

²⁵ Per una più ampia disamina della riforma dell'art. 9 Cost., e degli effetti costituzionali della novella, anche in relazione alla tutela dell'ambiente, si vedano: G. MARAZZITA, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione anche nel rapporto fra Stato e Regioni*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, pp. 875-898; T.E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021, pp. 2 ss.; M. CECCHETTI, *La revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 285-314; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022; I.A. NICOTRA, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione: un segnale importante dopo il COVID*, in *Federalismi.it*, n. 16, 2021, pp. 1 ss.; M. FERRARA, *La forma dell'ambiente. Un percorso tra scelte di politica costituzionale e vincoli discendenti dalla Cedu*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 4, 2022, pp. 851-873.

²⁶ In tal senso può essere interpretata la sentenza della Corte cost. 23 marzo 2023, n. 48 in cui, nel determinare la natura aperta delle CER, viene individuato (cfr. punto 7.5 del *Cons. in dir.*) «un principio fondamentale della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», finalizzato a garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare a una CER, in attuazione di quanto disposto dal legislatore europeo» proprio nel fatto che «la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili». In questo senso, appare individuabile, tanto nella normativa italiana che europea di riferimento, un chiaro strumento attuativo del principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo

ramento della povertà energetica, e tendere infine a quello sviluppo tanto individuale e collettivo di cui all'art. 2 Cost. nella creazione di nuove formazioni sociali ove il singolo – all'interno, appunto, delle comunità –, possa acquisire una migliore conoscenza della realtà tecnologica contemporanea²⁷.

Il richiamato decreto CACER, tuttavia, al pari delle regole GSE su di esso modellate, ha costituito un sistema incentivante in massima parte basato sull'erogazione di una tariffa premio ed eventuali contributi PNRR relativi alla sola autoproduzione di energia rinnovabile²⁸, trascurando in modo forse ingiustificato ogni altro aspetto realmente comunitario e sociale previsto dalla normativa europea. Il rischio che si appalesa, in pratica, è che la CER diventi null'altro che un veicolo per incentivi, quale conseguenza di questa traduzione ibrida e imperfetta del modello europeo, che invece appare chiaramente orientato a favorire la nascita di soggetti giuridici che siano a favore delle comunità locali in una logica di democrazia, solidarietà e assenza di lucro.

A favore di questa tesi sembra militare anche la direttiva (UE)

comma, Cost. Si veda anche G. CATALDO, *La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2025, pp. 574 ss.; ID., *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Diritti fondamentali*, n. 2, 2023, pp. 437 ss.

²⁷ Per un inquadramento sull'impatto che le comunità energetiche possono avere sulla (ri)costruzione del tessuto urbano e sulla (ri)progettazione, nel rispetto dei principi costituzionali, del tessuto urbano, si veda, se si vuole, G.A. RUSCITTI, *Comunità energetiche e Smart Cities*, in G.F. FERRARI (a cura di), *Innovazione e Sostenibilità per il futuro delle smart city*, Milano, 2023, pp. 449-475.

²⁸ In base al decreto MASE 7 dicembre 2023, n. 414 (modalità di incentivazione), i soggetti ammissibili sono, in base a quanto indicato nell'art. 2: 1) «Sistemi di autoconsumo individuale di energia rinnovabile a distanza: sistemi che prevedono l'autoconsumo a distanza di energia elettrica rinnovabile da parte di un singolo cliente finale, senza ricorrere a una linea diretta, utilizzando la rete di distribuzione esistente per collegare i siti di produzione e i siti di consumo, ai sensi dell'articolo 30, comma 1, lett. a), numero 2.2, del decreto legislativo n. 199 del 2021; 2) «Sistemi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili»: sistemi realizzati da gruppi di autoconsumatori che agiscono collettivamente ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del decreto legislativo n. 199 del 2021; 3) «Comunità energetiche rinnovabili»: sistemi realizzati da clienti finali ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo n. 199 del 2021»; Questi tre soggetti costituiscono, in via generale, le configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile (CACER).

2023/2413 (RED III), in cui il riferimento costante è alla «comunità locale» quale soggetto produttore di energia²⁹ e quale interlocutore privilegiato nell'azione positiva di ricostruzione e ripensamento, in chiave sostenibile, del territorio. Il paradosso, ulteriore, generato dalla scelta italiana, fa sì che i vincoli spaziali (la cabina primaria) e di potenza (1 MW)³⁰, ormai ben noti agli operatori del settore, lungi dal rappresentare una forma di sviluppo comunitario, siano in realtà contrastanti, nella pratica, alla nozione giuridica prevista nella normativa europea della «vicinanza» e del *risk sharing*³¹. Tali limiti, infatti, basati su una struttura geografica e fisica spesso radicalmente sconnessa dal territorio ove sono inseriti, possono nella pratica diventare ostacoli – potenzialmente illegittimi – alla formazione di comunità energetiche coese e funzionali.

3. Il rapporto fra CER e ETS

Ulteriori problematiche interpretative possono sorgere in relazione alla costituzione di comunità energetiche attraverso il ricorso a forme giuridiche tipiche dell'ordinamento italiano³². Non si intende in questa sede affrontare il tema generale delle varie vesti che possano essere usate per costituire le CER³³, quanto piuttosto analizzare, in dettaglio,

²⁹ Cfr. cons. § 30 e § 42 direttiva (UE) 2023/2413.

³⁰ I limiti sono stati introdotti all'art. 8 comma 1 lett. a) del cit. d.lgs. n. 199/2021. Lo stesso decreto, tuttavia, individua all'art. 32 comma 2 lett. e) del d.lgs. n. 199/2021 una deroga specifica per le isole minori, in virtù della loro peculiarità tanto geografica che antropica. Ulteriori deroghe ai vincoli spaziali e di produzione sono state previste dall'art. 9, commi 1 e 2, d.l. n. 50/2022 a favore del Ministero della difesa e per i terzi concessionari dei beni del demanio militare e per le Autorità di sistema portuale per costituire comunità energetiche.

³¹ Si veda *infra*, par. 4.

³² M. MELI, *Le comunità di energia rinnovabile: I diversi modelli organizzativi*, in *Giur. it.*, n. 12, 2023, pp. 2761-2772.

³³ Di cui si richiamano, esemplificativamente, le cooperative sociali, le fondazioni del terzo settore, le associazioni riconosciute e non riconosciute del terzo settore (tutte forme disciplinate dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117), le imprese sociali (che trovano la loro incardinazione nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112), e le società cooperative (ex artt. 2511 e ss. del Codice civile).

una delle forme più utilizzate e, in apparenza, di maggiore aderenza al dettato europeo, sollevandone tuttavia alcune possibili criticità e distorsioni che appaiono sempre più diffuse nella pratica: le associazioni di cui al d.lgs. n. 117/2017. Esse, infatti, hanno rappresentato una delle forme a maggiore diffusione per una serie di vantaggi pratici di non poco conto, fra cui il basso costo di costituzione iniziale – specie nel caso di associazione non riconosciuta –, dalla potenziale compatibilità con la disciplina «aperta e democratica» prevista dal d.lgs. n. 199/2021 e dalla direttiva (UE) 2018/2001³⁴, nonché dalla possibilità di accedere ai numerosi vantaggi previsti dalla normativa di settore. Basti ricordare, sul punto, che il d.lgs. n. 117/2017, noto come Codice del Terzo Settore (CTS) consente un regime fiscale agevolato³⁵, un accesso privilegiato a fondi pubblici e a strumenti di amministrazione condivisa, la

³⁴ Il principio delle porte aperte rappresenta una delle più importanti criticità riscontrabile nella costituzione giuridica delle CER: in un caso recente, la Corte dei conti ha ritenuto potenzialmente inadeguata una S.c.a.r.l., proprio per la difficoltà di garantire la libera e volontaria partecipazione alla comunità (come richiesta dalla disciplina UE e nazionale) per la presenza di regole di ingresso particolarmente vincolanti (come il trasferimento obbligato di quote o l'aumento capitale con modifica statutaria). La normativa sulle CER, infatti, richiede un elevato livello di fluidità dinamica, previsto nel nostro ordinamento nella disciplina cooperativa (art. 2528 c.c.), nelle associazioni ETS o nelle imprese sociali, in cui l'ammissione di un socio può avvenire con semplice delibera degli amministratori o dell'organo preposto. Cfr. delibera n. 77/2023/PASP della Corte dei conti, sez. contr., Reg. Toscana.

³⁵ Cfr. d.lgs. n. 199/2021, artt. 79-80. Si veda inoltre, per una generale analisi delle CER all'interno di strumenti partecipativi: F.C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2022, pp. 589-639; S. QUADRI, *La componente "inclusiva" dello sviluppo sostenibile nella nuova governance europea dell'energia: le comunità energetiche*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2022, pp. 676-690; M. BERNARDI, G. MURA, *Le comunità energetiche come risorsa per il territorio. Lo scenario italiano ed europeo ieri, oggi e domani*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2022, pp. 846-870; R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, pp. 603 ss. Per un approfondimento più generale sulla disciplina del Terzo Settore si veda, fra i molti, M. CLARICH, *La regolazione pubblica del Terzo settore tra Stato, mercato e formazioni sociali*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, n. 1, 2022, pp. 210 ss.; D. CALDIROLA, *Stato, mercato e Terzo settore nel decreto legislativo n. 117/2017: per una nuova governance della solidarietà*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2018, pp. 1-37.

facoltà di richiedere il 5 per mille, di ottenere liberalità agevolate e di prendere parte a progetti, anche in partenariato con soggetti pubblici, in via prioritaria. A questo si aggiunge la possibilità di ottenere – se non già scelto in via iniziale – il riconoscimento dell’associazione, da cui consegue un’autonomia patrimoniale perfetta, necessaria all’aumentare della dotazione economica e finanziaria per separare il patrimonio degli associati da quello dell’ente.

La criticità interpretativa, che pare non essere adeguatamente compresa nell’attuale prassi del settore, sta nel fatto che la disciplina normativa relativa alle comunità energetiche deve essere armonizzata con quella specifica e settoriale prevista dal CTS. La scelta, infatti, di costituire un Ente del Terzo Settore (ETS) quale contenitore giuridico di una CER, mediante l’iscrizione all’apposito Registro (RUNTS), ha delle conseguenze in punto di diritto che non possono essere trascurate. Il legislatore, attraverso l’art. 3-*septies* del d.l. n. 57/2023, ha inteso dare un forte impulso allo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili attraverso la forma associativa, modificando l’art. 5 del d.lgs. n. 117/2017 e riconoscendo, quale attività di interesse generale per gli ETS gli «interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell’ambiente e all’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali, (...) nonché alla produzione, all’accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199». Il presupposto, espresso nella norma di cui all’art. 5 del CTS, che si traduce in vincolo giuridico per tutte le associazioni, è l’assenza di scopo di lucro e la finalità civica, solidaristica e di impegno sociale, ed è proprio dall’implementazione del principio giuridico di solidarietà costituzionale che si trova, in punto di diritto, la giustificazione del godimento di benefici economici e fiscali altrimenti illegittimi sul piano della concorrenza³⁶. Nel momento in cui, cioè, l’ordinamento consente agli ETS

³⁶ M. RENNA, *Le comunità energetiche e l’autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato*, in *Nuove Leggi Civili Commentate*, 2024, pp. 161 ss. La differenziazione della posizione ed il possibile vantaggio competitivo che ne consegue richiede un’attenta valutazione anche da parte delle amministrazioni pubbliche quando partecipano alla CER, in merito alla compatibilità dell’intervento con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (artt. 107-108 TFUE), specie della forma giuridica. La

di intervenire nel mercato dell'energia e della fornitura di servizi tecnologici – come l'installazione di colonnine di ricarica, la mobilità elettrica, l'efficientamento energetico, il *welfare* di comunità, ecc. – è solo il perseguimento del bene comune in attuazione degli articoli 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione che legittima l'asimmetria di mercato rispetto a soggetti economici non ETS³⁷, evitando altresì violazioni del diritto UE in materia di aiuti di Stato e di selettività del vantaggio³⁸.

In tal senso, la forma associativa, se da un lato appare tendenzialmente la più ottimale per il raggiungimento dello scopo che la comunità energetica mira a perseguire in conformità con la normativa europea, dall'altro lato si presta ancor di più a possibili distorsioni.

Primariamente, in relazione alle attività perseguite, non può sfuggire che, al di là del richiamo all'interno dello statuto della previsione

loro partecipazione, infatti, deve essere supportata da un'adeguata attività istruttoria, tesa ad evidenziare l'assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza che il legislatore intende presidiare (cfr. *ex plurimis*, Corte cost., 5 luglio 2018, n. 142). Se, infatti, l'uso di ETS appare già di per sé conforme, data la natura e i limiti ampiamente determinati dal Codice del Terzo Settore, e dall'esperienza ormai ampia sul punto in relazione alle attività di partenariato pubblico privato, ciò non accade quando sia scelto lo strumento societario per il conseguimento e la costituzione della CER. L'analitica motivazione gravante sull'Ente, infatti, non può limitarsi a richiamare gli obiettivi climatici ed energetici e la disciplina europea e nazionale (legislativa e amministrativa) di settore, ma deve giustificare la scelta societaria rispetto agli altri strumenti previsti e consentiti dalla normativa. Si veda sul punto la delibera n. 77/2023/PASP della Corte dei conti, cit.

³⁷ Si rinvia, inoltre, all'art. 6 del d.lgs. n. 36/2023, («Codice dei contratti pubblici»), che, in attuazione dei principi affermati dalla sentenza Corte cost. 26 giugno 2020, n. 131 (con nota di G. ARENA, *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2020, pp. 1439 ss.), ha delineato un sistema duale per l'affidamento dei servizi a rilevanza sociale, fondato su due modelli organizzativi alternativi: da un lato, quello improntato al principio di concorrenza; dall'altro, quello ispirato ai canoni della solidarietà e della sussidiarietà orizzontale. Per un interessante profilo applicativo in ambito concessorio, si veda la delibera n. 161/2024/PAR della Corte dei conti, sez. reg. controllo Marche.

³⁸ Cfr. art. 1 Codice del Terzo Settore. Per un approfondimento del rapporto fra solidarietà e diritto europeo, si veda G. GOTTI, M. GRECO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. Online*, n. 2, 2025, p. 132.

di cui alla lett. e), art. 5, d.lgs. n. 117/2017, le azioni svolte «in via principale» non possano che essere quelle direttamente connesse all'elemento sociale e solidaristico, fra cui rientra la gestione e la condivisione dell'energia elettrica nonché, per gli impianti sotto il proprio controllo, la cessione dell'energia prodotta in eccesso e non autoconsumata. Non può, invece, essere ricompresa fra le attività principali in via prevalente, ma solo come attività accessoria o secondaria, la vendita di energia elettrica, affinché possa esservi conformità con la previsione di cui all'art. 6 CTS. La ragione, del resto, appare evidente anche in considerazione di quanto stabilito dall'art. 79 CTS sulla natura non commerciale delle attività generali, cui consegue il regime fiscale agevolato, e in relazione alla disciplina individuata dal Titolo decimo del medesimo Codice, che consente di escludere, quale scopo primario di un ETS, la produzione ai fini di mera commercializzazione dell'energia.

Altra questione è invece quella relativa alla *governance* dell'associazione, che manifesta uno dei punti di maggiore delicatezza quando entra in gioco la CER. In base al d.lgs. n. 117/2017, la democraticità è principio essenziale degli ETS, cui consegue il ruolo centrale dell'assemblea, unitamente al carattere aperto, espressamente stabilito dall'art. 23 CTS, che dà piena attuazione alla previsione di cui alla lett. f), art. 22, direttiva (UE) 2018/2001 sulle comunità energetiche. Entrambi i punti meritano però una riflessione nella loro applicazione pratica. Nella prassi, invero, possibili ipotesi di distorsione del principio di democraticità³⁹ si verificano piuttosto di frequente, attraverso la creazione di categorie differenziate di soci con diritti e/o privilegi propri. In linea generale, è ammissibile che lo statuto preveda forme di rappresentanza diretta di specifiche categorie di soci, come nel caso dei fondatori, ai quali può essere riservata una presenza all'interno del consiglio direttivo. Non è invece compatibile con la natura aperta e

³⁹ Si vedano anche le criticità individuate da G. CAVALIERI, *op. cit.*, p. 111 e V. CAPPELLI, *Le comunità energetiche quali strumenti di energy justice nel nuovo quadro regolatorio europeo*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, n. 2, 2023, p. 417. Per una valutazione delle soluzioni statutarie per garantire il rispetto del principio di democraticità nelle comunità oggetto di partenariato pubblico privato C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, n. 29, 2022, pp. 126-128.

democratica dell'ente l'esclusione di uno o più soci dal diritto di voto in assemblea, né l'introduzione di limiti illegittimi all'elettorato attivo o passivo negli organi di amministrazione: tali diritti non possono essere compressi neppure in ragione della qualificazione del socio come «onorario», ove a tale qualifica corrisponda comunque l'appartenenza all'ente⁴⁰.

Eventuali correttivi, volti a dare una possibile rappresentanza adeguata a minoranze o a portatori di interessi qualificati, come riconosciuto ormai da tempo risalente, potrebbero essere considerati conformi alle previsioni codicistiche solo quando squisitamente funzionali a garantire la paritaria rappresentatività all'interno dell'assemblea e senza intaccare la democrazia interna. Eventuali clausole che, all'interno dello statuto, andassero ad attribuire pesi o ruoli differenziati in relazione all'apporto economico a favore della CER sarebbero illegittime, con l'effetto di doversi applicare, in via sostitutiva, le previsioni di legge in materia di voto e rappresentanza⁴¹.

Ciò genera tuttavia una tensione evidente quando la comunità energetica, lungi dal nascere dal basso, quale espressione di una condivisione di interessi e di compartecipazione allo sviluppo comune, sia invece frutto di una volontà unilaterale che miri ad ottenere i soli vantaggi economici dall'inserimento in comunità di impianti ad energia rinnovabile, già oggetto di un autonomo progetto imprenditoriale. In questi casi, il differenziale economico, fra un soggetto (o pochi soggetti) che sostengono tutto l'investimento e i compartecipanti alla CER quali semplici consumatori di energia (per raggiungere il sufficiente livello di condivisione per l'ottenimento dell'incentivo) tende a riflettersi in modo profondamente negativo nella *governance*. Si viene ad avere, così, un gruppo di soggetti meramente passivi all'interno dell'associazione, sottomessi ad un nucleo di investitori che, *de facto*, mantiene il controllo integrale.

⁴⁰ Cosa ben diversa, invece, se fosse prevista una categoria di soggetti sostenitori i quali, pur contribuendo allo scopo sociale dell'associazione, non si legano giuridicamente alla stessa, rimanendo esterni.

⁴¹ Per un approfondimento sulla generale disciplina di *governance*, di democraticità e di partecipazione negli ETS, si rinvia a V. MONTANI, *Associazioni e fondazioni del Terzo settore: le regole di governance*, in *JUS*, n. 3, 2022, pp. 114-166.

Questo appare possibile poiché alla comunità energetica è consentito distribuire liberamente⁴² l'incentivo, non considerato quale flusso finanziario (e quindi non tassato), in modo non paritario fra i soci, rendendo in tal modo l'associazione un utile mezzo per l'ottenimento di un premio economico a favore di pochi soggetti. Ciò non di rado sembra verificarsi quando l'unica attività dell'ETS sia quella, in effetti, di creare un *match* puramente virtuale fra l'energia prodotta da impianti rinnovabili, appartenenti a soci produttori, e il consumo registrato nei *pod* dei consumatori in essa associati.

Un potenziale correttivo, seppur minimo e probabilmente insufficiente a compensare le distorsioni che possono verificarsi in questo scenario, è stato introdotto dall'art. 3 co. 2 lett. g) del citato decreto CACER⁴³, che impone un vincolo di destinazione del solo importo della tariffa premio eccedentaria⁴⁴, vietandone l'assegnazione ai soci produttori, e consentendo il suo uso ad esclusivo favore dei soci consumatori o per attività sociali nei territori ove sono ubicati gli impianti. Lo scopo, evidente, è quello di impedire che le imprese e i soggetti «forti» catturino integralmente l'incentivo, snaturando la finalità non lucrativa richiesta dalle direttive UE e dal d.lgs. n. 199/2021 e garantire, al contempo, una soglia minima di solidarietà, assicurando che una parte

⁴² Sulla base, cioè, di un semplice accordo privatistico fra i soggetti membri della CER.

⁴³ La norma stabilisce, in dettaglio, che «le CACER assicurano, mediante esplicita previsione statutaria, pattuizione privatistica, o, nel caso di autoconsumo individuale, dichiarazione sostitutiva di atto notorio, che l'eventuale importo della tariffa premio eccedentario, rispetto a quello determinato in applicazione del valore soglia di quota energia condivisa espresso in percentuale di cui all'Allegato 1, sia destinato ai soli consumatori diversi dalle imprese e/o utilizzato per finalità sociali aventi ricadute sui territori ove sono ubicati gli impianti per la condivisione; le CACER assicurano altresì, completa, adeguata e preventiva informativa a tutti i consumatori finali, che siano soci o membri o autoconsumatori che agiscono collettivamente facenti parte delle medesime configurazioni, sui benefici loro derivanti dall'accesso alla tariffa incentivante di cui all'articolo 4».

⁴⁴ La tariffa premio eccedentaria è l'importo di incentivo che deriva dalla quota di energia condivisa che, su base annua, eccede il valore soglia (55% in caso di sola tariffa premio; 45% se si cumula con contributo in conto capitale) stabilito nel decreto CACER: il GSE calcola l'eccedenza e la qualifica come importo eccedentario.

dell'incentivo vada a famiglie, utenti vulnerabili e progetti di sviluppo locale⁴⁵.

Non pare tuttavia apprezzabile che l'unica norma volta a garantire un'applicazione concreta di quel perseguimento del bene comune costituzionalmente tutelato – e che essenzialmente va nella direzione indicata dalla normativa europea – sia introdotta mediante un atto di normazione secondaria e non vi siano, invece, previsioni dirette già nelle fonti primarie. Sul punto, inoltre, deve essere ricordato come l'eccedenza, e il vincolo di destinazione individuato dal decreto, si verificano solo in presenza di una potenziale sovrapproduzione degli impianti rispetto ai bisogni comunitari, rendendo così residuale tale ipotesi, che invece deve essere centrale per giustificare la natura sociale delle CER.

La medesima sorte, del resto, paiono seguire le indicazioni, contenute nelle richiamate direttive UE e nella loro generica riproposizione nei ben noti decreti legislativi, sulla tutela delle categorie vulnerabili, che dovrebbero essere primariamente considerate nelle CER, per contrastare efficacemente la povertà energetica. A livello di normativa primaria, infatti, la previsione di tutela rafforzata prevista nella RED II⁴⁶ (e ulteriormente espansa nella RED III e nella direttiva sul mercato elettrico (UE) 2024/1711) rimane formulata in via del tutto programmatica, senza alcuna vincolatività, generandosi in tal modo una frammentazione caotica di iniziative a livello o statutario (da parte, cioè, delle singole associazioni) o regionale, aumentando ulteriormente il divario fra le aree della penisola dotate di maggiore risorse, ove vengono previsti incentivi specifici⁴⁷, e quelle invece ove, già in presenza di

⁴⁵ Dando seguito a quegli obiettivi che la normativa impone dal punto di vista anche teleologico. Si veda, sugli effetti delle CER nel tessuto sociale, l'analisi e i dati di A. DUDKA, N. MAGNANI, *Giustizia energetica e comunità energetiche rinnovabili: una relazione promettente*, in M. MARETTI (a cura di), *Energia e mutamento sociale*, Milano, 2024, pp. 111 ss.

⁴⁶ Cfr. art. 22, comma 2, lett. f): la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili.

⁴⁷ Alcuni esempi possono essere trovati, esemplificativamente, nella Regione Piemonte, che mediante la legge regionale 17 dicembre 2025, n. 22, «*Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili e dell'autoconsumo collettivo di energia rin-*

un tessuto sociale più danneggiato, non vi siano le coperture economiche necessarie.

4. La dimensione territoriale

In perfetta conseguenzialità si pone la questione, non meno delicata e rilevante, della dimensione territoriale della comunità energetica.

novabile», ha rafforzato notevolmente gli scopi solidaristici delle comunità energetiche che possono godere del sostegno regionale, stabilendo, all'art. 2, comma 1, una sorta di CER a solidarietà rinforzata: «Ai fini della presente legge si intendono comunità energetiche rinnovabili e gruppi di autoconsumatori di energia rinnovabile a forte valenza ambientale, sociale e territoriale, i soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 1 che destinano una quota maggioritaria dell'incentivo percepito sulla condivisione dell'energia a scopi solidaristici, ambientali o per finalità di interesse generale e che possiedono almeno una delle seguenti caratteristiche: a) partecipazione di enti del terzo settore, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale; b) partecipazione di enti locali che approvano piani o strategie integrate di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici o che mettono a disposizione i tetti di edifici pubblici o di aree pubbliche per realizzare nuovi impianti, o che realizzano impianti ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. c); c) collocazione di configurazioni di autoconsumo in aree montane, interne, rurali economicamente svantaggiate del territorio regionale, al fine di contrastarne l'abbandono e favorirne il ripopolamento; d) realizzazione di progetti di valenza ambientale e di inclusione e solidarietà sociale, anche attraverso la collaborazione con gli enti locali e con gli enti del terzo settore». In altre regioni, sono invece previsti direttamente nei bandi di finanziamento e sostegno delle misure premiali in presenza di finalità solidaristiche che vanno al di là della mera redistribuzione dell'incentivo. Si veda, fra i molti, il caso della Regione Emilia-Romagna (delibera n. 2105 del 15/12/2025), che ha previsto finanziamenti a favore di CER con priorità a progetti che includano famiglie vulnerabili o quartieri a basso reddito. Per un generale approfondimento sul rapporto fra regionalismo e comunità energetiche si veda V. PRUDENTE, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per regioni ed enti locali?*, in *Diritti Regionali*, n. 1, 2023, pp. 274 ss.; F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili tra fondamento costituzionale e riparto di competenze legislative Stato-Regioni. Riflessioni alla luce della sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2024, pp. 148 ss.; G. PROVVISIERO, *L'energia, le comunità energetiche rinnovabili e le Regioni*, in *Il futuro delle comunità energetiche*, op. cit., pp. 63 ss.; M. BATTISTELLI, *La competenza legislativa regionale in materia di energie rinnovabili al vaglio dei limiti statali e delle competenze trasversali*, in *Federalismi.it*, n. 28, 2024, pp. 1-15.

Secondo la disciplina vigente, esse devono rispondere ad un principio di prossimità, stante l'espressa previsione di cui all'art. 2 della direttiva RED II, che definisce le comunità di energia rinnovabile come soggetti controllati da membri «situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili»⁴⁸. La natura propria della direttiva rimette ai singoli Stati membri la determinazione specifica di questa vicinanza, e la disciplina di cui al d.lgs. n. 199/2021 ha stabilito, all'art. 31, lett. c), un criterio cosiddetto di «rete» nel definire l'ambito spaziale di operatività, vincolando la connessione dei soggetti produttori, consumatori o *prosumer* appartenenti alla stessa configurazione alla cabina primaria. Ad attuazione del decreto legislativo citato, l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), ha emanato un regolamento (deliberazione 727/2022/R/eel⁴⁹) relativo all'autoconsumo diffuso, meglio noto come TIAD⁵⁰, che all'art. 10 ha stabilito, a livello tecnico, i criteri di connessione degli impianti e dei punti di prelievo alla cabina primaria per poter accedere agli incentivi previsti dal GSE⁵¹. Al di fuori di questo perimetro, la citata lett. c), art. 31 d.lgs. n. 199/2021 consente la condivisione dell'energia in tutta la zona di mercato⁵².

Se, in premessa, si è sottolineata l'importanza della natura «locale» della comunità in relazione alla sua finalità solidaristica e di sviluppo, l'elemento della territorialità diventa potenzialmente determinante per il soddisfacimento dei criteri previsti in sede europea. La scelta del legislatore italiano di costituire un vincolo geografico basato su un crite-

⁴⁸ Cfr. art. 2 § 16 lett. a), direttiva RED II.

⁴⁹ Deliberazione ARERA del 27 dicembre 2022, di recente modificata dalla deliberazione 15/2024/R/eel del 30 gennaio 2024.

⁵⁰ Rubricato come «*Testo integrato autoconsumo diffuso*».

⁵¹ La normativa di riferimento a cui devono rispondere le scelte regolamentari in materia di incentivi viene individuata nella lettura coordinata dell'art. 8, lett. b) e dell'art. 32 comma 3 lett. a) del d.lgs. n. 199/2021.

⁵² Per zona di mercato (o di offerta) si intende «l'aggregato di zone geografiche e/o virtuali caratterizzato da uno stesso prezzo zonale dell'energia risultante dall'applicazione della Disciplina del mercato elettrico», così l'art. 2, comma primo, lett. iiiiii) del d.m. 19 dicembre 2003 «*Testo Integrato della Disciplina del Mercato Elettrico*», che stabilisce, ai sensi dell'articolo 5 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, dell'articolo 30 della legge 23 luglio 2009, n. 99 le regole di funzionamento del mercato elettrico.

rio esclusivamente di rete, benché comprensibile in una fase iniziale di sviluppo per evitare ulteriori rallentamenti⁵³, deve essere, in un'ottica di stabilizzazione e di crescita futura delle CER, necessariamente superato, valorizzando invece l'elemento sociale ed economico delle singole aree. Appare utile, infatti, in un'ottica di conformità normativa, che all'attuale indicazione si affianchi un regime transitorio che, in accordo con le Regioni e nel rispetto della previsione di cui al art. 117, terzo comma, Cost., consenta di prevedere aree omogenee ove autorizzare la costituzione di configurazioni fra soggetti posti in collegamento a differenti cabine primarie ma dotati di quel requisito di «vicinanza» cui la normativa fa espresso richiamo, e che non può essere inteso, in permanenza, attraverso il mero «perimetro elettrico»⁵⁴.

Al di fuori dell'auspicabile evoluzione dell'assetto normativo, un diverso ed ulteriore fenomeno sta emergendo nella prassi delle comunità energetiche. Si assiste, infatti, alla creazione sempre maggiore di CER che prevedano, nei propri atti costitutivi e statutari, un ambito funzionale su vaste zone, in alcuni casi stabilendo espressamente

⁵³ È ragionevole ritenere che l'affidamento agli enti locali del compito di individuare le zone territorialmente omogenee avrebbe ulteriormente dilatato i tempi di definizione della disciplina attuativa, alla luce delle ben note difficoltà che gli stessi incontrano, nel medesimo settore, nella determinazione delle aree «idonee» all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili. Si veda P. COLASANTE, *Il Green Deal e lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili: alla ricerca delle "aree idonee"*, in *Italian papers on federalism*, n. 3, 2025, pp. 241 ss.

⁵⁴ L'attuale assetto regolatorio produce effetti territoriali disomogenei, che tendono a svantaggiare in misura crescente le aree interne e rurali, a beneficio dei territori caratterizzati da maggiore densità insediativa e dotazione infrastrutturale. Tale asimmetria, se protratta nel tempo, solleva rilevanti criticità sul piano costituzionale: da un lato, essa appare in potenziale tensione con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., nella misura in cui non contribuisce a rimuovere gli ostacoli che limitano la partecipazione paritaria dei territori più fragili alla transizione energetica; dall'altro, pone interrogativi di compatibilità con l'art. 97 Cost., nella parte in cui impone alla pubblica amministrazione di assicurare buon andamento ed efficacia dell'azione amministrativa, anche in relazione agli obiettivi europei di riduzione della povertà energetica. Inoltre, ciò contrasta con la natura stessa delle CER quale elemento giuridico comunitario. Sulla necessità di leggere le CER come *comunità di interessi* prima ancora che comunità territoriale, si veda F.C. IAIONE, E. DE NICOTOLIS, *op. cit.*, pp. 623 ss.; sul punto anche la riflessione di R. MICCÙ, M. BERNARDI, *op. cit.*, pp. 634-636.

un'operatività interregionale, in altri addirittura su scala nazionale. La normativa nazionale prevista dal d.lgs. n. 199/2021, come attuato dal decreto CACER e dal TIAD dell'ARERA, in effetti, non preclude la possibilità di utilizzare contenitori giuridici per le CER che abbiano dei confini amministrativi più ampi del perimetro territoriale individuato dalla cabina primaria, previsto esclusivamente in relazione all'individuazione dell'autoconsumo utile per l'ottenimento dell'incentivo⁵⁵.

Tuttavia, questa prassi genera una forte tensione con la normativa, rischiando di favorire modelli tutt'altro che locali – quanto piuttosto industriali o commerciali – che possono portare ad una inevitabile rottura con il principio giuridico di vicinanza e di partecipazione locale che la comunità dovrebbe, si è visto, necessariamente perseguire. Un errore di costituzione, che renderebbe potenzialmente illegittima una CER, potrebbe ben verificarsi nel caso in cui la forma giuridica prescelta, operante su un'area più vasta di quella territorialmente individuata, al momento attuale, dal legislatore, non prevedesse correttamente la *governance* e il coordinamento delle differenti configurazioni.

Assumendo a titolo esemplificativo il caso degli enti del Terzo Settore, un'associazione può legittimamente operare su un ambito territoriale ampio, in piena coerenza con la normativa nazionale e con il Codice del Terzo Settore. Anche qualora lo statuto circoscriva la finalità istituzionale alla previsione di cui all'art. 5, lett. e), d.lgs. n. 117/2017, tale funzione resta ontologicamente più ampia della mera condivisione di energia elettrica ai fini dell'autoconsumo, che rappresenta soltanto una delle possibili modalità attraverso cui si realizza la più generale finalità di «*tutela e miglioramento delle condizioni dell'ambiente*»⁵⁶.

⁵⁵ Cfr., in particolare, art. 2, n. 16, direttiva (UE) 2018/2001 e art. 31, d.lgs. n. 199/2021.

⁵⁶ L'adozione della forma di Ente del Terzo Settore quale struttura giuridica della comunità energetica comporta che le attività connesse all'autoconsumo rappresentino soltanto una delle modalità attraverso cui l'ente realizza le proprie finalità istituzionali. La lett. e) art. 5 d.lgs. n. 117/2017 – come modificata dall'art. 3-*septies*, d.l. n. 57/2023, conv. con mod. in ll. 26 luglio 2023, n. 95 – ricomprende infatti sia gli «interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali», sia, in via aggiuntiva, «la produzione, l'accumulo e la condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo ai sensi del d.lgs. 199/2021». Ne deriva che la funzione primaria dell'ETS

La necessità, però, di armonizzare la portata generale con i limiti territoriali imposti dalla normativa specifica sulle CER obbliga alla realizzazione, all'interno del medesimo contenitore giuridico, di più configurazioni, ognuna geograficamente vincolata ad una singola cabina primaria, non potendosi altrimenti ottenere l'incentivo previsto dal GSE⁵⁷.

La presenza di vari sottogruppi di azione all'interno dello stesso soggetto giuridico crea una potenziale frattura fra l'identità giuridica unitaria – determinata dallo statuto e caratterizzata da una *governance* centralizzata – e il funzionamento energetico territorialmente localizza-

conserva natura ambientale e solidaristica, in attuazione dei principi sanciti dagli artt. 2, 3, 9 e 118, quarto comma, Cost., mentre la condivisione energetica si configura come attività strumentale e non esclusiva rispetto allo scopo statutario complessivo. Questo assetto è coerente anche con la disciplina europea. La direttiva RED II, agli artt. 2 §16, 22, (come nel testo modificato dalla direttiva (UE) 2023/2413 – RED III), stabilisce infatti che le comunità energetiche rinnovabili sono soggetti che perseguono benefici ambientali, economici e sociali a vantaggio dei membri e delle comunità locali, e dunque non sono riducibili alla mera gestione dell'energia. Analogamente, la stessa impostazione può essere trovata dalla direttiva (UE) 2019/944, art. 16, e dalla direttiva (UE) 2024/1711 sul mercato elettrico che, come già affermato, valorizzano la partecipazione democratica e gli obiettivi sociali quali elementi costitutivi del modello comunitario. Ne consegue, sul piano sistematico, che le attività energetiche rilevanti ai fini dell'autoconsumo ai sensi degli artt. 31 ss., d.lgs. n. 199/2021, non assorbono l'intera sfera operativa dell'ETS, né la delimitano territorialmente: esse si collocano, piuttosto, in un quadro più ampio di iniziative ambientali, educative, solidaristiche e di contrasto alla povertà energetica che il CTS attribuisce all'associazione. Diventa così essenziale e necessario distinguere, anche sul piano della *governance*, fra l'identità statutaria generale dell'ETS e l'operatività tecnico-funzionale della o delle configurazioni CACER territorialmente delimitate. Cfr. S. VERNILE, *Dall'economia circolare al principio di circolarità. Una lettura giuridica nel solco dell'art. 9 Cost.*, Torino, 2024, pp. 205 ss.

⁵⁷ L'obbligo di delimitare ogni configurazione di autoconsumo alla singola cabina primaria discende dall'art. 31 comma 2 lett. c), d.lgs. n. 199/2021, secondo cui i punti di prelievo e di immissione devono essere «connessi alla medesima cabina primaria». Tale criterio è attuato dall'art. 10 della deliberazione ARERA 727/2022/R/eel (TIAD), che definisce le modalità tecniche di individuazione della cabina primaria ai fini della configurazione. Il decreto MASE 7 dicembre 2023, n. 414, agli artt. 3 e 4, subordina l'erogazione della tariffa premio all'energia condivisa conformemente alle regole del TIAD. Pertanto, al di fuori di tale perimetro tecnico, la quota di energia non è riconosciuta come condivisa dal GSE e non dà diritto all'incentivo.

to delle singole configurazioni. Il timore, già richiamato, che la CER si trasformi in un ombrello commerciale in cui collocare differenti *cluster* di produzione sotto il controllo di pochi soggetti altamente specializzati e professionali appare piuttosto fondato⁵⁸.

Dal punto di vista normativo, esso ha alcune conseguenze, fino alla potenziale illegittimità dell'assetto formale prescelto – o, comunque, della sua non conformità – cui può conseguire la perdita retroattiva degli incentivi ricevuti e, nel caso degli ETS, dei benefici fiscali. Se, dunque, non è esclusa la possibilità di costituire all'interno di una singola forma più configurazioni, ciò deve essere fatto, per ottenere la «doppia conformità» normativa richiesta dalla disciplina vigente⁵⁹, con estrema cautela, e nel rispetto di alcuni vincoli, da cui si può desumere la natura realmente comunitaria e non meramente apparente tanto delle singole configurazioni che dell'associazione nel suo complesso. In primo luogo, la forma giuridica unitaria, sia essa associazione o altro tipo, deve funzionare come una cornice di principi e limiti, cui affidare in via sussidiaria quelle azioni che, svolte in forma aggregata, possono

⁵⁸ Gli artt. 2, §16, e 22 della direttiva (UE) 2018/2001, come modificati dalla direttiva (UE) 2023/2413, e l'art. 31 comma 2 lett. *b*) e *c*) d.lgs. n. 199/2021 richiedono che la comunità energetica sia controllata da persone fisiche, enti locali, enti non profit o PMI, escludendo soggetti diversi e impedendo che grandi imprese o soggetti commerciali specializzati – anche quando operano come produttori terzi, come si vedrà a breve – esercitino poteri di controllo sulla comunità. Per gli ETS, rilevanti sono gli artt. 21-24 del Codice del Terzo Settore, che danno attuazione al principio democratico delle associazioni vietando concentrazioni decisionali. Ne deriva, pertanto, la necessità di garantire autonomia di *governance* per ciascuna configurazione locale.

⁵⁹ La necessità di assicurare la conformità dell'assetto associativo ai requisiti propri sia degli Enti del Terzo Settore sia delle comunità energetiche rinnovabili discende da due blocchi normativi distinti: per gli ETS, il d.lgs. n. 117/2017, richiede il rispetto dei principi di democraticità, assenza di scopo di lucro e svolgimento esclusivo o prevalente delle attività di cui all'art. 5, con le conseguenze previste dagli artt. 92-94 in caso di perdita dei requisiti, incluse la cancellazione dal RUNTS e la decadenza dai benefici fiscali; quanto alle CER, l'art. 31, commi 1-5, d.lgs. n. 199/2021, il TIAD e il citato decreto MASE subordinano l'accesso e il mantenimento degli incentivi al rispetto delle condizioni soggettive, organizzative e territoriali definite dalla disciplina settoriale, stabilendo la revoca degli incentivi in caso di violazione. Da ciò deriva la necessità di garantire, in caso di più configurazioni all'interno del medesimo ente, una struttura organizzativa che consenta la piena conformità tanto alla disciplina ETS quanto a quella energetica.

avere un impatto di gran lunga maggiore; parimenti, ogni configurazione locale deve avere una propria autonomia di *governance* interna, separata da quella generale, in cui sviluppare una partecipazione democratica realmente comunitaria.

La verifica, dunque, che andrebbe fatta in presenza di più configurazioni all'interno della stessa CER, in punto di statuto, dovrebbe riguardare l'esistenza o meno di una separazione fra la *governance* generale e quella locale, ove risulti assicurata la dimensione territoriale richiesta dalla normativa che, a questo punto, appare indispensabile per la legittimità della comunità stessa.

Nonostante sia certamente possibile individuare, data la grande libertà esistente nella gestione dei rapporti interni, numerose forme di coordinamento e di corretta gestione di una CER multilivello, è possibile individuare alcuni punti minimi, utili anche in sede di controllo da parte degli organi preposti, come il GSE⁶⁰ per la parte relativa alla *compliance* della disciplina energetica di cui all'art. 31 d.lgs. n. 199/2021 che del RUNTS⁶¹ per quanto concerne il rispetto del d.lgs. n. 117/2017.

Tali requisiti minimi appaiono i seguenti: 1) la previsione, accanto all'assemblea generale dell'ente, di un organo assembleare per ciascuna configurazione locale, al fine di assicurare il controllo effettivo dei membri e la democraticità interna; 2) l'adozione, accanto al regolamento generale, di un regolamento operativo per ogni configurazione, autonomamente modificabile nei limiti dello statuto; 3) l'indicazione statutaria delle categorie di soci – associati non parte di una configurazione, consumatori, produttori e *prosumer* – necessaria per garantire la corretta imputazione dei benefici e la verifica della proporzionalità nella ripartizione degli incentivi. In presenza di più configurazioni, la distinzione territoriale delle categorie di soci è imposta non solo per garantire la democraticità interna, ma anche per assicurare – in conformità agli artt. 22 RED II e 31 d.lgs. n. 199/2021 – la corretta imputazione.

⁶⁰ Così il decreto MASE 7 dicembre 2023, n. 414, artt. 3-7; deliberazione ARERA 727/2022/R/eel, art. 10; Regole operative GSE.

⁶¹ Secondo le previsioni di cui agli artt. 92-94 d.lgs. n. 117/2017 (che prevedono, in particolare, la verifica dei requisiti, la cancellazione dal Registro Unico e la perdita delle agevolazioni).

tazione territoriale dei benefici. In tal modo, la rendicontazione, effettuata in relazione ad ogni singola configurazione, consente di verificare la reale destinazione dei contributi e della tariffa premio e l'impatto sociale ed energetico non solo dell'associazione nel suo complesso, ma in relazione ad ogni *cluster*.

Solo così, la struttura centrale potrebbe configurarsi come un mezzo di agevolazione e non di controllo per le singole configurazioni locali, su cui allocare in modo coordinato le attività di gestione – i cui costi per una singola CER possono essere di particolare rilevanza⁶² – e a cui affidare lo svolgimento, in forma aggregata, di progetti ad alto impatto sociale, altrimenti impossibili per singole e più piccole realtà. Una struttura multilivello che preservi l'autonomia delle singole configurazioni è così maggiormente coerente con la disciplina europea, consentendo di attuare sia il principio del controllo effettivo da parte dei membri situati nelle vicinanze degli impianti, sia il carattere territoriale dell'attività, entrambi elementi essenziali per la corretta qualificazione giuridica della CER. Laddove, al contrario, tutte le funzioni decisionali e finanziarie fossero accentrate nella struttura generale, e in assenza di adeguati strumenti statutari o regolamentari atti a garantire organi e *budget* autonomi alle configurazioni locali, si determinerebbe un assetto inidoneo a realizzare la partecipazione effettiva richiesta dalla normativa europea e nazionale. In tale scenario, la distribuzione del potere decisionale e degli incentivi rischierebbe di concentrarsi in capo a un numero ristretto di soggetti – spesso titolari della maggior parte della capacità produttiva – con la conseguenza di trasformare la comunità in un veicolo privatistico orientato all'ottenimento di un mero vantaggio economico, estraneo alla logica solidaristica, territoriale e partecipativa che ne giustifica la disciplina agevolata⁶³.

⁶² Sulla complessità di realizzazione delle CER e i profili pratico-economici si vedano, fra i molti, F. COTANA, M. GAZZINO, P. LISI, M. PUTTI (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili. Opportunità di sviluppo per i territori e strumento per la transizione energetica*, Milano, 2025.

⁶³ I requisiti di territorialità, controllo effettivo e partecipazione locale, dunque, come visto in relazione agli artt. 2, §16, e 22 della direttiva (UE) 2018/2001, (come modificati dalla citata direttiva (UE) 2023/2413), nonché dall'art. 31, commi 2 e 4, d.lgs. n. 199/2021, obbligano a valutare i benefici in relazione non solo alla CER nel suo complesso, bensì verso ogni singola configurazione, e che i membri della stessa, in

La localizzazione territoriale diviene così elemento non solo tecnico, ma prettamente giuridico specie in relazione alla natura democratica e sociale, e la sua corretta implementazione è necessaria, anche in presenza di forme associative su base regionale o nazionale, per poter raggiungere quel fine comunitario previsto – e necessario – a livello europeo.

5. *Il ruolo dei produttori terzi*

La disciplina delle comunità energetiche prevede, in via generale, che i membri di una comunità energetica siano essi stessi i produttori dell'energia necessaria al soddisfacimento dei loro bisogni. La direttiva RED II, in effetti, stabilisce alla lett. a), comma 16, art. 2, come la comunità energetica sia un soggetto giuridico, «effettivamente controllato da azioni o membri» i cui «impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione». La normativa europea identifica nella CER un soggetto promotore nella realizzazione di nuovi impianti FER, il cui scopo è quello di superare la debolezza dei soggetti più vulnerabili all'interno del mercato dell'energia, promuovere a livello locale la transizione ecologica e avviare dal basso una generale riconversione del sistema ener-

quanto posti nelle vicinanze degli impianti, abbiano un potere di gestione, anche in conformità agli artt. 21-24, d.lgs. n. 117/2017, che impediscono concentrazioni decisionali incompatibili con la natura non lucrativa dell'ente. Anche a livello internazionale, si è evidenziato che assetti centralizzati generano asimmetrie di potere e ostacolano la partecipazione locale. Si vedano, sul punto 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*, in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 94, 2018, pp. 187-196. Le evidenze emerse dallo studio di F. HANKE, R. GUYET, M. FEENSTRA, *Do renewable energy communities deliver energy justice? Exploring insights from 71 European cases*, in *Energy Research & Social Science*, n. 80, 2021, pp. 1-10, sembrano indicare che assetti di *governance* multilivello, accompagnati da un'effettiva autonomia decisionale delle unità territoriali, rappresentino condizioni strutturali idonee a prevenire fenomeni di assoggettamento della comunità da parte di soggetti economicamente o tecnicamente dominanti e, al contempo, a preservare la finalità sociale che connota il modello delle comunità energetiche rinnovabili.

getico, con tutti i vantaggi in termini ambientali e sociali che ne conseguono.

Il d.lgs. n. 199/2021 all'art. 31, comma 2, lett. c) non sposa una logica di tipo proprietario degli impianti, né vincola gli stessi, ai fini della percezione dell'incentivo e dei vantaggi previsti dalla normativa, alla loro realizzazione *ex novo* da parte della comunità. La norma italiana, invero, stabilisce che gli impianti di produzione energetica devono essere «nella disponibilità e sotto il controllo della comunità». La differenza, in punto di diritto, è sostanziale. Si esclude la necessità di un vincolo giuridico rigido come, ad esempio, un diritto reale fra la comunità e l'impianto, né viene ad essere necessario che l'attività di sviluppo sia eseguita dallo stesso soggetto giuridico che andrà poi ad utilizzare l'energia⁶⁴.

Questa flessibilità prevista dalla normativa italiana ha consentito, attraverso le Regole Operative del GSE⁶⁵, di prevedere una figura tendenzialmente anomala in relazione alla previsione comunitaria, che è il produttore terzo. Questo soggetto, che da un punto di vista giuridico non fa parte né della configurazione né della CER, può conferire mandato al referente della comunità affinché l'energia immessa in rete dai propri impianti rilevi nel computo dell'energia condivisa, senza incontrare le limitazioni soggettive previste dalla normativa, e potendo così anche svolgere attività commerciale o professionale avente ad oggetto

⁶⁴ La scelta del legislatore nazionale di subordinare l'accesso alla tariffa incentivante alla «disponibilità» e al «controllo» degli impianti – e non alla titolarità proprietaria degli stessi – si pone in linea con la disciplina europea. La RED II, infatti, agli artt. 2, §16, e 22, fa riferimento alle unità di produzione «detenute» dalla comunità o comunque sottoposte al suo controllo effettivo, senza richiedere che la CER sia titolare di un diritto dominicale sull'impianto. Ne risulta confermata una nozione funzionale, e non proprietaria, dell'assetto di imputazione degli impianti rilevanti ai fini dell'autoconsumo.

⁶⁵ Redatte in attuazione dell'art. 11 del decreto CACER e dell'art. 11 dell'Allegato A alla delibera 727/2022/R/eel dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente. Le regole ARERA e GSE, sin dalla fase sperimentale, hanno esplicitato che la detenzione può fondarsi su titoli diversi dalla proprietà, purché idonei a garantire la piena disponibilità funzionale dell'impianto (cfr. ARERA 318/2020/R/eel; regole operative CACER; schede GSE sulle CER), che ammettono la messa a disposizione dell'impianto da parte di un produttore terzo, non socio, purché l'impianto resti nella disponibilità e sotto il controllo della comunità.

la produzione o lo scambio di energia elettrica⁶⁶. In tal senso, non essendo parte del gruppo di autoconsumo, assume una posizione terza⁶⁷. Esso, però, è tenuto a vincolare l'impianto, secondo le regole operative, alla comunità energetica rinnovabile⁶⁸. Ciò è in linea con quanto previsto nel TIAD, secondo cui per la disponibilità dell'impianto (come richiesta nella normativa primaria) è sufficiente un generico assoggettamento alle istruzioni del gruppo di autoconsumo. Il produttore terzo può assumere, inoltre, il ruolo di Referente della comunità energetica previo mandato senza rappresentanza, quando sia una *Energy Service Company* (ESCO) certificata UNI 11352.

Il produttore terzo, dunque, è tenuto a stipulare un accordo di diritto privato con la CER in cui, pur mantenendo la gestione operativa dell'impianto – di cui, ad esempio, le operazioni di manutenzione – sottoponga gli stessi al controllo della comunità. Le regole operative, al pari delle previsioni dell'ARERA, non hanno dato indicazioni particolarmente specifiche su questo punto, limitandosi ad una previsione piuttosto vaga⁶⁹.

Chiarificare i limiti di questo rapporto sul piano giuridico non appare semplice, specie ove il produttore abbia tutto l'interesse a mantenere il controllo – effettivo – sull'impianto, limitandosi a generare un *match* ai fini dell'ottenimento del solo incentivo. Un'errata impostazione contrattuale dei rapporti con il produttore terzo può determinare un significativo squilibrio funzionale, con il rischio che la comunità

⁶⁶ Il produttore terzo non deve né fare parte della configurazione né della CER né, in via generale, di un qualunque gruppo di autoconsumo; proprio per questa sua estraneità, non rileva ai fini dei requisiti soggettivi della comunità previsti a norma dell'art. 31 comma 2 lett. b) del d.lgs. n. 199/2021.

⁶⁷ Si veda quanto stabilito dall'art. 1.2.3.3 delle Regole Operative del GSE: *Clienti e produttori non facenti parte del Gruppo di autoconsumatori ma che rilevano per la configurazione*.

⁶⁸ Ivi. Il medesimo vincolo è previsto, all'art. 1.2.4, in relazione agli impianti di proprietà e/o gestiti da soggetti terzi nel caso dell'autoconsumo a distanza, ove comunque si richiede un generale assoggettamento alle «istruzioni» dell'autoconsumatore.

⁶⁹ La delibera ARERA 727/2022/R/eel (TIAD), in effetti, si limita a stabilire che l'impianto possa rilevare ai fini della configurazione, senza che il titolare sia parte della CER, quando vi sia una disponibilità ed un controllo della FER da parte della comunità.

energetica venga utilizzata quale veicolo per la canalizzazione della tariffa premio o della gran parte di essa verso un unico soggetto, in contrasto con il fine non lucrativo e con gli obiettivi sociali propri delle comunità energetiche.

Tale asimmetria può riflettersi direttamente sulla *governance*, attribuendo al produttore una posizione di potere che snaturerebbe la CER, trasformandola in uno strumento meramente commerciale, con i membri ridotti a percettori di benefici residuali predeterminati contrattualmente. La conformità alla disciplina europea e nazionale richiede, invece, che il controllo effettivo – sugli impianti e sull’energia – resti in capo ai cittadini, agli enti locali e agli altri soggetti legittimati, relegando il produttore terzo a un ruolo meramente tecnico-imprenditoriale, privo di poteri decisionali o economici idonei a condizionare la comunità⁷⁰. Ne discende, sul piano contrattuale, la necessità di assetti idonei a garantire alla comunità una disponibilità degli impianti stabile, continuativa e coerente con la durata della configurazione, escludendo clausole che consentano il recesso *ad nutum* o che attribuiscono al produttore un potere di interruzione incondizionato. L’accordo deve attribuire alla CER un insieme di poteri effettivi: 1) direttivi e di indirizzo in relazione alle modalità di esercizio dell’impianto ai fini della condivisione; 2) ispettivi e di verifica, comprensivi dell’accesso ai dati di produzione e ai sistemi di monitoraggio; 3) autorizzativi sulle modifiche tecniche che incidano sulla configurazione; 4) di controllo sulla destinazione dell’impianto, così da impedirne un utilizzo incompatibile con le finalità comunitarie; 5) sostitutivi o risolutivi in caso di inadempimento.

Parimenti, il compenso riconosciuto al produttore deve rispettare

⁷⁰ Il diritto europeo impone che il controllo effettivo delle comunità energetiche resti ai membri e non possa essere esercitato da operatori commerciali (artt. 2, §16, e 22 direttiva (UE) 2018/2001, cit.; art. 16 direttiva (UE) 2019/944. L’art. 31 commi 2 e 4 d.lgs. n. 199/2021 recepisce tale impostazione, richiedendo che gli impianti siano sotto il controllo della comunità e che i benefici siano ripartiti tra i membri, escludendo strutture che consentano la concentrazione della tariffa premio in capo a soggetti terzi. Le Regole operative del GSE e il TIAD (ARERA 727/2022/R/eel) impongono, del resto, la tracciabilità e la destinazione dei benefici ai membri della configurazione, impedendo che la CER divenga veicolo di trasferimento della tariffa a operatori specializzati.

un criterio di proporzionalità, non potendo assorbire una quota preponderante della tariffa premio o delle altre utilità economiche della configurazione, giacché ciò svuoterebbe la funzione non lucrativa e sociale attribuita alle CER dalla normativa europea e nazionale. Risultano pertanto non conformi gli schemi che – in assenza di effettiva disponibilità dell'impianto e di sottoposizione alle finalità comunitarie – prevedano il trasferimento al produttore di una quota fissa e prevalente degli incentivi, trasformando di fatto la CER in un meccanismo di estrazione di valore in favore di operatori specializzati.

Il contratto deve dunque attribuire alla comunità non una mera facoltà d'uso dell'energia prodotta, ma la disponibilità giuridica e funzionale dell'impianto, comprensiva dei poteri di gestione, coordinamento, destinazione e controllo che caratterizzano la disponibilità civilistica di un bene e che costituiscono la condizione legale per la valorizzazione dell'energia condivisa. Solo un assetto negoziale di questo tipo consente di tradurre in rapporti privatistici il principio – pubblicistico – del controllo effettivo richiesto dalla disciplina delle comunità energetiche.

La possibilità, legittima, di coinvolgere un soggetto terzo come facilitatore per il raggiungimento degli scopi statuari della comunità non può essere usata né per distorcere la sua già fragile struttura democratica e di *governance*, né come veicolo per ottenere vantaggi meramente economici.

Il rafforzamento, a questo punto, alla luce della prima esperienza maturata nell'applicazione pratica del d.lgs. n. 199/2021, degli obiettivi solidaristici delle CER e delle garanzie di partecipazione e democraticità, diviene quanto mai necessario, per garantire il rispetto tanto della disciplina europea che, ancor di più, delle previsioni costituzionali in materia. La ricostruzione qui proposta mostra come la disciplina delle comunità energetiche non possa essere interpretata secondo le categorie tradizionali dei rapporti tra produttori e utenti, né attraverso schemi contrattuali fondati esclusivamente sulla disponibilità dell'energia. Il diritto europeo e quello interno convergono nell'esigere il controllo effettivo degli impianti e la stabilità della loro destinazione alle finalità sociali, economiche e ambientali della comunità. Ciò impone di riconoscere nella CER non un semplice contenitore organizzativo, ma un'entità dotata di una funzione pubblicistica mediata – una

forma privata orientata a interessi generali – in cui la contrattualistica, gli statuti e i regolamenti interni, non svolgono un ruolo affatto secondario, bensì strutturale.

La corretta configurazione dei rapporti con il produttore terzo, lungi dall'essere un dettaglio operativo, costituisce il perno attorno al quale ruota la conformità dell'intera comunità alla disciplina di settore, con ricadute dirette sull'ammissibilità agli incentivi, sulla validità della configurazione e sulla responsabilità degli amministratori. La dimensione giuridica della CER richiede dunque un mutamento di prospettiva: occorre spostare l'attenzione dalla mera tecnica energetica, che appare al momento l'unico elemento realmente regolamentato, al complesso equilibrio tra autonomia privata, funzione sociale e controllo comunitario, riconoscendo che solo attraverso un'accurata ingegneria statutaria e contrattuale è possibile evitare derive privatistiche incompatibili con il sistema.

6. Punti di approdo e implicazioni sistematiche

L'analisi svolta consente di individuare un punto di approdo unitario: la comunità energetica rinnovabile, pur muovendosi entro schemi formalmente privatistici, non può essere ricostruita come un mero modulo organizzativo per la produzione e la condivisione incentivata di energia, ma deve essere qualificata alla luce della funzione sociale, territoriale e partecipativa che ne giustifica il riconoscimento nel diritto eurounitario e interno. In questa chiave, i diversi profili esaminati – dalla tensione tra criterio della cabina primaria e nozione di vicinanza, al rapporto tra CER ed enti del Terzo Settore, fino alla questione delle configurazioni multilivello e del produttore terzo – non esprimono criticità isolate, ma convergono sul medesimo piano. La comunità, infatti, si configura come una forma organizzativa privata a funzione sociale e pubblicistica mediata, la cui legittimazione normativa riposa sulla capacità di coniugare transizione ecologica, partecipazione comunitaria, radicamento territoriale e perseguimento di finalità solidaristiche. Solo così può essere compreso, e giustificato, il trattamento di favore che l'ordinamento le riconosce, il quale trova la propria ragione non nella mera efficienza energetica dell'istituto, ma nella sua idoneità a concor-

rere all'attuazione dei principi costituzionali di solidarietà, uguaglianza sostanziale, tutela dell'ambiente e sussidiarietà orizzontale, nonché, nei casi in cui la CER assuma veste associativa o di ETS, di quelle ulteriori coordinate ordinamentali che trovano espressione negli artt. 2, 3, 9, 18 e 118, quarto comma, Cost.

Muovendo da tale premessa, le criticità evidenziate portano tutte alla medesima conclusione: la necessità di preservare il controllo effettivo della comunità sugli impianti, sui benefici e sulle scelte organizzative, impedendo che l'istituto venga piegato a logiche estrattive o meramente commerciali. Le principali conseguenze sistematiche che ne derivano sono allora evidenti. Da un lato, statuti, regolamenti interni e assetti contrattuali non possono più essere considerati elementi accessori, poiché è in essi che si misura, in concreto, la conformità della CER al paradigma normativo europeo e nazionale; dall'altro lato, ogni interpretazione che assolutizzi il dato tecnico della condivisione energetica, trascurando democraticità, territorialità, non lucratività e funzione sociale, finisce per alterare la causa dell'istituto e, con essa, il fondamento stesso della disciplina agevolativa. Proprio per questo, la futura evoluzione della materia richiede non solo un consolidamento della prassi applicativa, ma anche un progressivo rafforzamento degli elementi normativi idonei a rendere effettivi, e non soltanto enunciati, i caratteri comunitari della CER, così da mantenerla coerente con il disegno eurounitario e costituzionale che ne ha giustificato l'introduzione.

Abstract

Ita

Il contributo esamina la struttura giuridica delle comunità energetiche rinnovabili, analizzando i rapporti tra normativa europea, disciplina nazionale e contrattualistica privata. Particolare attenzione è dedicata al requisito della disponibilità degli impianti, al ruolo del produttore terzo e agli strumenti per evitare squilibri contrattuali idonei a compromettere il controllo effettivo richiesto dal diritto dell'Unione. Il saggio ricostruisce i vincoli di territorialità,

democraticità e finalità sociale, individuando criteri organizzativi per configurazioni multilivello conformi alla «doppia conformità» energetica e associativa, e proponendo una lettura sistematica capace di preservare la natura comunitaria delle CER.

Parole chiave: Comunità energetiche rinnovabili, *governance* partecipativa, regolazione energetica europea, Terzo Settore e transizione ecologica, produttore terzo

En

The contribution examines the legal structure of renewable energy communities, analysing the interaction between EU legislation, national regulation and private contracting. Particular attention is devoted to the requirement of functional availability of energy assets, to the role of third-party producers, and to the contractual safeguards needed to prevent imbalances capable of undermining the effective control mandated by Union law. The paper reconstructs the constraints of territoriality, democratic governance and social purpose, identifying organisational criteria for multi-level configurations consistent with the energetic and associative «dual compliance» framework, and offering a systematic interpretation aimed at preserving the community-based nature of RECs.

Keywords: Renewable energy communities, participatory governance, European energy regulation, Third Sector and ecological transition, third party producer