NOMOS
Le attualità nel diritto

Quadrimestrale di Teoria generale,
Diritto pubblico comparato e Storia costituzionale

FABIO GIGLIONI* - CHIARA MARI**

COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI SOLIDALI (CERS), AMMINISTRAZIONE CONDIVISA E TERZO SETTORE***

Abstract [It]: Il contributo analizza le Comunità energetiche rinnovabili e solidali (CERS) mettendo in rilievo il ruolo attivo dei cittadini e degli enti del Terzo settore nel contribuire alla lotta alla povertà energetica. La prima parte del saggio considera gli strumenti giuridici per garantire la solidarietà nella produzione e consumo dell'energia pulita quali l'apertura della configurazione a tutti i consumatori e l'attenzione alle famiglie a basso reddito ponendo una correlazione con il modello dell'amministrazione condivisa. La seconda parte si concentra, invece, sul ruolo degli Enti del terzo settore nella costituzione delle CERS individuando i nodi irrisolti della disciplina di riferimento. L'analisi, richiamando anche gli statuti di Comunità costituite, è volta a sottolineare la crescente rilevanza dell'aspetto solidale nella comunità energetiche e del generale principio della sussidiarietà orizzontale nel contesto della transizione energetica.

Abstract [En]: This paper analyzes Renewable and Solidarity Energy Communities (RES), highlighting the active role of citizens and non-profit entities in contributing to the fight against energy poverty. The first part of the essay considers legal instruments to ensure solidarity in the production and consumption of clean energy, such as openness to all consumers and attention to low-income families, and correlates them with the shared administration model. The second part focuses on the role of third-sector entities in establishing RES, identifying unresolved issues in sector regulations. The analysis, also drawing on the statutes of established communities, aims to underscore the growing importance of solidarity in energy communities and of the general principle of horizontal subsidiarity in the context of the energy transition.

Parole chiave: Energia rinnovabile, Comunità, Terzo settore, Sussidiarietà.

Keywords: Renewable Energy, Community, Non-profit Sector, Subsidiarity.

SOMMARIO: 1. L'identità giuridica delle CERS. – 1.1. Inquadramento normativo delle CER e assenza di una definizione specifica di CERS. – 1.2. Gli strumenti per favorire la solidarietà individuati nella normativa. – 1.3. La correlazione con il modello dell'amministrazione condivisa. – 2. Il modo eterogeneo di considerare la solidarietà. – 2.1. Due modelli di solidarietà. – 2.2. Solidarietà e soggettività. – 2.3. La solidarietà come lotta alla povertà energetica. – 3. Le CERS nella disciplina degli enti del terzo settore. – 3.1. Ricostruzione dell'evoluzione normativa relativa all'ammissibilità della costituzione di CER/S come enti del terzo settore. – 3.2. Le forme giuridiche delle CER/S-ETS. – 3.3. L'esame dei primi statuti di CERS-ETS.

* Professore ordinario di Diritto amministrativo – Sapienza Università di Roma.
** Ricercatrice in *tenure track* (RTT) di Diritto amministrativo – Sapienza Università di Roma.
*** Contributo sottoposto a *peer review*. Il contributo è frutto di una riflessione comune degli Autori, tuttavia, i paragrafi 1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 2.3 sono stati scritti da Chiara Mari; mentre i paragrafi 3.1, 3.2, 3.3 da Fabio Giglioni.

ISSN 2279-7238

1. L'identità giuridica delle CERS

1.1. Inquadramento normativo delle CER e assenza di una definizione specifica di CERS

Le comunità energetiche rinnovabili e solidali (CERS) costituiscono un modello innovativo di CER che consente a cittadini, imprese e amministrazioni pubbliche di collaborare tra loro attraverso l'autoproduzione di energia pulita per le proprie necessità e, allo stesso tempo, di promuovere iniziative di utilità sociale.

Esse non trovano un'espressa definizione nella normativa nazionale e sovranazionale; tuttavia, è possibile rintracciarne i fondamenti giuridici indagando su quattro aspetti diversi: sulle finalità sociali insite del modello CER[1]; sulla legislazione regionale e sui regolamenti comunali; sul meccanismo degli incentivi; sulla riconosciuta autonomia organizzativa relativa alla scelta della forma giuridica.

In relazione al primo aspetto, rileva innanzitutto l'art. 22 della direttiva 2018/2001/Ue (c.d. RED II) che prevede una regolamentazione dettagliata sulle comunità energetiche[2] evidenziandone la finalità non solo ambientale ma anche solidale volta a coinvolgere le «famiglie a basso reddito o vulnerabili»[3].

La direttiva è stata recepita con il d.lgs. 8 novembre 2021 n. 199, Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili che agli artt. 31 e seguenti regolamenta le CER[4] stabilendo la possibilità di fornire benefici non solo ambientali ma anche sociali ai membri delle comunità o più in generale al territorio in cui esse operano[5]. A questo fine, la normativa nazionale prevede l'apertura delle comunità energetiche a qualsiasi consumatore, a prescindere dalla capacità economica e dal reddito[6]. Ciò denota la

---

[1] Sull'argomento delle comunità energetiche si vedano in particolare C. CANDELISE - G. RUGGIERI, *Status and Evolution of the Community Energy Sector in Italy*, in *Energies*, n. 13/2020; E. FERRERO, *Le comunità energetiche: ritorno a un futuro sostenibile*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 8-9/2020; V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 3/2022; L. DE SANTOLI, *Le comunità dell'energia*, Quodlibet, 2011; C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, n. 29/2022, 111-134.

[2] E. CUSA, *Il diritto dell'Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto dell'economia*, n. 2/2020, 287 ss.

[3] L'art. 22, comma 4, l. f) della Direttiva 2018/2001/Ue dispone che: «La partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili».

[4] Per completezza si evidenzia che le regole applicative del modello delle CER sono contenute in documenti di natura tecnica: Delibera Arera 4 agosto 2020, 318/2020/R/eel sull'autoconsumo di energia rinnovabile; Deliberazione Arera 27 dicembre 2022, 727/2022/R/EEL che approva il «Testo integrato delle disposizioni dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente per la regolazione dell'autoconsumo diffuso (TIAD)»; GSE, Regole tecniche per l'accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa, 2022.

[5] L'art. 31 comma 1, l. a) del d.lgs. n. 199/2021 prevede: «I clienti finali, ivi inclusi i clienti domestici, hanno il diritto di organizzarsi in comunità energetiche rinnovabili, purché siano rispettati i seguenti requisiti: a) l'obiettivo principale della comunità è quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari […]».

[6] L'art. 31, comma 1, l. d) del d.lgs. n. 199/2021 disponeva: «d) la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili […]» e, a seguito della modifica del d.l. 28 febbraio 2025 n. 19, è stata prevista la massima apertura nella partecipazione alle CER.

possibilità di coinvolgere tutti i cittadini in un contesto solidale nel quale si possono aiutare i partecipanti con minori risorse economiche[7].

La stessa attenzione alla solidarietà era contenuta nel primo tentativo di applicazione del modello, effettuato con il decreto c.d. milleproroghe, d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica che aveva disciplinato per la prima volta e in via "sperimentale" le comunità energetiche mettendone in risalto le diverse finalità. L'art. 42 *bis* aveva, in effetti, previsto al comma 3, l. c) che «l'obiettivo principale dell'associazione è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera la comunità, piuttosto che profitti finanziari».

Da un punto di vista organizzativo, la considerazione del tema sociale è emersa, però, con maggiore evidenza solo a seguito dell'ampliamento dei soggetti ammessi a partecipare alle CER. Il d.lgs. n. 199 ha infatti allargato le categorie di componenti ricomprendendovi gli enti del terzo settore e, dunque, evidenziando la rilevanza degli aspetti di solidarietà sociale caratteristici di tali organismi[8].

Pertanto, alla luce della disciplina europea e nazionale, le comunità energetiche si possono fondare non solo sulla collaborazione attiva per così dire economico-ambientale, ma anche su quella solidale, allo scopo di perseguire sia la transizione energetica sia la soddisfazione dei singoli fabbisogni.

Quando l'aspetto sociale individuato dalla normativa è perseguito in maniera determinante e in termini ampi, si configura il modello delle CERS[9]. In sostanza, queste nascono da una sorta di "interpretazione" estensiva del sistema originario delle comunità energetiche mediante la valorizzazione dell'obiettivo solidale volto a contrastare la povertà energetica, il disagio sociale e le disuguaglianze[10].

Con riferimento al secondo aspetto, le CERS trovano un riconoscimento espresso in alcune leggi regionali che ne individuano le seguenti caratteristiche: partecipazione di soggetti economicamente svantaggiati; presenza tra i componenti di enti del terzo settore; collocazione in aree montane; realizzazione di progetti di inclusione e solidarietà sociale. Tra queste, la l.r. della Liguria 6 luglio 2020, n. 13, all'art. 3 *bis* prevede espressamente la locuzione "Comunità energetiche rinnovabili e solidali", assente in ambito nazionale e sovranazionale, mentre le altre leggi regionali richiamano la nozione di CER con forte

---

[7] F. CUSANO, *L'efficienza energetica nel quadro della transizione ecologica*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, n. 2/2022, 150 ss.; S. SUPINO - B. VOLTAGGIO, *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Il Mulino, Bologna, 2019.

[8] L'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021 dispone al comma 1, l. b): «la comunità è un soggetto di diritto autonomo i cui soci o membri possono essere persone fisiche, PMI, […] enti religiosi, terzo settore e associazioni di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali individuate nell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istituto Nazionale di Statistica».

[9] Le CERS «rappresentano una speciale categoria di comunità energetiche, che possono essere sviluppate in qualsiasi realtà, dai piccoli comuni ai supercondomini, dalle periferie urbane ai parchi, con lo specifico obiettivo di portare oltre ai benefici ambientali anche quelli sociali», Legambiente, *Tutti i segreti per un'energia condivisa e solidale, Guida pratica allo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili e solidali e all'autoconsumo collettivo*, 2022, 8.

[10] S. LAZZARI, *Il percorso per l'attivazione di Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali*, Labsus, 2022.

valenza e carattere sociale[11]. In particolare, vengono individuate come CERS le comunità energetiche che hanno un impatto sul territorio in termini di benefici sociali per la collettività, soprattutto riguardo ai componenti fragili o che vivono in zone disagiate[12]. Le Regioni identificano, dunque, le comunità energetiche solidali come una specie del generale modello originario delle CER e le configurano soprattutto come strumento di realizzazione di iniziative sociali con particolare riferimento ai territori svantaggiati.

Inoltre, a livello locale un riconoscimento espresso delle CERS si riscontra nel Regolamento di Roma Capitale "per la messa a disposizione di aree e impianti solari fotovoltaici a favore di Comunità energetiche rinnovabili e solidali" adottato nel dicembre 2024[13] e che costituisce il primo caso significativo di regolamentazione comunale per promuovere le comunità energetiche solidali. Questo Regolamento definisce esplicitamente la nozione di CERS come comunità che, secondo quanto previsto nel relativo statuto, mette a disposizione i benefici derivanti dalla condivisione dell'energia per realizzare interventi soprattutto sociali a favore della collettività presente nell'area di riferimento[14].

Il terzo aspetto che mette in evidenza gli specifici profili giuridici delle CERS attiene alla disciplina degli incentivi pubblici relativi alle forme di autoconsumo e condivisione energetica, destinati soprattutto ai territori più fragili. In proposito l'art. 8 del d.lgs. 199 prevede l'attribuzione di incentivi pluriennali con limiti correlati alla potenza dei singoli impianti e alla dimensione territoriale[15]. Incentivi a fondo perduto sono attribuiti, in base al

[11] La l.r. della Liguria 6 luglio 2020, n. 13, all'art. 3 *bis* rubricato "Comunità energetiche rinnovabili solidali" prevede che la Regione riconosce le comunità aventi almeno una delle seguenti caratteristiche: «a) siano composte anche da soggetti economicamente svantaggiati al fine di contrastare la povertà energetica; b) fra i membri siano presenti enti del terzo settore, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica sociale; […] d) siano situati in aree montane e interne del territorio regionale; e) che realizzino progetti di inclusione e solidarietà sociale, anche attraverso la collaborazione con gli enti locali, con gli enti del terzo settore o società cooperative». Gli stessi requisiti sono individuati nell'art. 4 della l.r. dell'Emilia-Romagna 27 maggio 2022 n. 5 che fa riferimento alle Comunità energetiche rinnovabili «a forte valenza sociale e territoriale». Anche la l.r. Toscana 28 novembre 2022, n. 42 ha previsto all'art. 4 i «criteri di priorità» per l'attribuzione alle comunità energetiche di benefici per interventi a carattere sociale tra cui: la presenza, tra i componenti della CER, di soggetti economicamente svantaggiati, enti del terzo settore ed enti proprietari e di gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale; la presenza, negli atti costitutivi delle CER, di forme di equità sociale, volte a contrastare la povertà energetica e, più in generale, a sostenere l'inclusione ed i soggetti economicamente svantaggiati.

[12] L'art. 3 *bis* l.r. della Liguria 6 luglio 2020, n. 13 citato fa riferimento alle comunità energetiche solidali come «CER […] a forte valenza sociale e territoriale».

[13] Deliberazione dell'Assemblea Capitolina, n. 174 del 12 dicembre 2024.

[14] L'art. 2 del Regolamento di Roma Capitale "per la messa a disposizione di aree e impianti solari fotovoltaici a favore di Comunità energetiche rinnovabili e solidali" all'art. 2, l. i) specifica la seguente definizione: «Comunità Energetica Rinnovabile Solidale o CERS: comunità energetica rinnovabile che, secondo quanto previsto nel relativo statuto, metta a disposizione i benefici derivanti dalla condivisione dell'energia alla comunità di riferimento per realizzare interventi di carattere ambientale, sociale ed economico attraverso convenzioni o patti di collaborazione da sottoscrivere tra la CERS e l'Amministrazione ai sensi del Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale, ovvero altri strumenti di amministrazione condivisa ovvero, in ogni caso, altri strumenti che garantiscano la destinazione a interventi di carattere ambientale, sociale ed economico nell'area di riferimento».

[15] L'art. 8 del d.lgs. n. 199/2021 prevede: «a) possono accedere all'incentivo gli impianti a fonti rinnovabili che hanno singolarmente una potenza non superiore a 1 MW e che entrano in esercizio in data successiva a quella di entrata in vigore del presente decreto; b) per autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente e comunità energetiche rinnovabili l'incentivo è erogato solo in riferimento alla quota di energia condivisa da impianti e utenze di consumo connesse sotto la stessa cabina primaria».

DM 7 dicembre 2023, n. 414[16] del Ministero dell'Ambiente e della sicurezza energetica e al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)[17], ai comuni con popolazione residente inferiore ai 5.000 abitanti (poi esteso a 50.000)[18]. Lo scopo è di agevolare la realizzazione delle CER nei territori più disagiati, nel contesto delle esigenze non solo energetiche ma anche economiche legate alla complessità del tessuto demografico e sociale. Appare evidente che nei piccoli comuni, dove sono presenti maggiori ostacoli di ordine tecnologico e sociale, una possibile soluzione alla povertà energetica è rappresentata proprio dalla costituzione delle CERS, che, date le caratteristiche organizzative e procedurali fin qui ricordate, sono potenzialmente in grado di dare le risposte più adeguate ai bisogni dei singoli e delle collettività. Al riguardo, non può essere trascurato che i benefici ottenuti in sede di incentivo – al netto delle spese – possono anche essere utilizzati a favore di iniziative solidali per i componenti o per soggetti terzi nel contesto territoriale in cui opera la comunità che si affiancano alla produzione e autoconsumo di energia[19].

Sulla stessa scia è inquadrabile il quarto aspetto relativo alla libertà di scelta della forma giuridica dell'organizzazione. Va messo infatti in evidenza che per configurare le CERS la normativa consente di scegliere la soluzione strutturale più adatta a perseguire le finalità solidali. La disciplina generale delle comunità energetiche prevede, in effetti, una certa libertà nelle forme (ad esempio associazione, cooperativa, fondazione) che permette di individuare quella preferibile a seconda degli obiettivi perseguiti dalla comunità, con l'unico limite rappresentato dall'impossibilità di produrre profitti finanziari[20]. Pertanto, nel quadro della disciplina generale, le CERS per costituirsi individuano la forma più adatta al perseguimento delle proprie finalità sociali. In sostanza, le modalità di realizzazione delle comunità energetiche solidali scaturiscono dall'esercizio dell'autonomia delle forme, riconosciuta dal legislatore e, di conseguenza, delle scelte strategiche e operative effettuate dai singoli componenti del sodalizio.

Alla luce dell'analisi svolta, emerge che le CERS non hanno una vera e propria identità giuridica slegata da quella delle ordinarie Comunità energetiche; con queste ultime condividono sia le regole di costituzione sia le modalità di funzionamento, pur caratterizzandosi principalmente per la rilevanza attribuita alle finalità solidali in favore degli specifici contesti territoriali.

---

[16] L'art. 1 del D.M. n. 414 del 2023 dispone: «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».

[17] PNRR - M2C2 - Investimento 1.2 (Promozione rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo).

[18] Decreto del 16 maggio 2025, n. 127 del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) e Regole Operative CACER, aggiornamento approvato il 17 luglio 2025.

[19] «Il che accade, ad esempio, quando la CER in forma di associazione con un'autoproduzione di energia elettrica decida di destinare totalmente (al netto dei costi sostenuti) il denaro, ricevuto dal GSE come tariffa premio e/o come contributo ARERA, o per aiutare delle persone bisognose diverse dai propri associati o per realizzare attività di interesse generale in favore della comunità ove opera la CER». E. CUSA, *Le incentivate comunità energetiche rinnovabili e il loro atto costitutivo*, Consiglio nazionale del notariato, studio n. 38/24/I, 11.

[20] L'art. 32 comma 1 l. c) del d.lgs. n. 199/2021 si limita ad indicare che i componenti della CER «regolano i rapporti tramite un contratto di diritto privato che tiene conto di quanto disposto alle lettere a) e b), e che individua univocamente un soggetto, responsabile del riparto dell'energia condivisa».

1.2. Gli strumenti per favorire la solidarietà individuati nella normativa

Gli strumenti per favorire la solidarietà nell'ambito delle CERS riguardano sia i diritti/doveri dei componenti (espressione dell'autonomia privata dei partecipanti), sia le attività ulteriori rispetto alla produzione di energia rinnovabile che possono essere sviluppate in base alla legge.

In primo luogo, i membri della comunità energetica godono di specifici diritti/doveri che possono essere volti ad agevolare i soggetti vulnerabili che fanno parte del sodalizio e che, ove presenti in maniera significativa, contribuiscono a configurare il modello come CERS.

In proposito, viene in rilievo innanzitutto la possibilità di ingresso consentita a tutti, con particolare riguardo a coloro che dispongono di minori risorse economiche (c.d. meccanismo della "porta aperta")[21].

La Direttiva 2018/2001/Ue all'art. 22, comma 4, l. f) prevede l'ampliamento della partecipazione «a famiglie a basso reddito o vulnerabili».

L'art. 31, comma 1, l. d) del d.lgs. n. 199/2021 disponeva in un primo momento: «d) la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili […]» A seguito della modifica del 2025 è rimasto il richiamo alla «partecipazione aperta e volontaria», ma è stato eliminato il riferimento espresso ai soli consumatori, comprese le componenti più vulnerabili, ritenuto implicito nel meccanismo di massima apertura[22].

L'attenzione a coloro che hanno un basso reddito è volta a favorire l'ingresso di consumatori che hanno effettivamente bisogno della riduzione dei costi dell'energia; in tal senso, le comunità concorrono a perseguire l'obiettivo generale della lotta alla povertà energetica. In altre parole, viene favorita l'inclusione dei soggetti economicamente vulnerabili che possono incontrare un significativo beneficio economico nell'appartenenza ad una CERS. Questo beneficio si sostanzia sia nel risparmio sui costi energetici sia sulla eventuale redistribuzione dei benefici derivanti dalla vendita dell'energia prodotta in eccesso rispetto ai bisogni di autoconsumo, ivi comprese le iniziative solidali svolte utilizzando tali proventi. Inoltre, l'ingresso di componenti a basso reddito ha l'ulteriore scopo di evitare che partecipino alle comunità soltanto consumatori in possesso di adeguate risorse economiche e, per questo, più predisposti ad assumersi il rischio di utilizzo di nuove

[21] In relazione al meccanismo di "apertura", il considerando n. 71 della direttiva 2018/2001/Ue prevede che: «la partecipazione ai progetti di energia rinnovabile dovrebbe essere aperta a tutti i potenziali membri locali sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori». Cfr. l'art. 31, comma 1, l. d) del d.lgs. n. 199/2021.

[22] La lettera d) dell'art. 31 comma 1 è stata, poi, modificata dall'art. 1 *bis* del d.l. 28 febbraio 2025, n. 19 e attualmente dispone «la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta e volontaria, fermo restando che l'esercizio dei poteri di controllo fa capo ai soggetti di cui alla lettera b) che sono situati nel territorio in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di cui al comma 2, lettera a)». Il riferimento ai "consumatori" anche "vulnerabili" è stato eliminato al fine di garantire la massima apertura nella costituzione delle configurazioni. In effetti una comunità energetica è composta anche da produttori di energia (soggetti che realizzano un impianto) e da autoconsumatori (in possesso di un impianto e che usano l'energia prodotta per i propri bisogni) che si affiancano ai singoli consumatori (come i soggetti più fragili che non possiedono un impianto ma usano l'energia prodotta dagli altri componenti della CER). Cfr. *Dossier* 11 luglio 2025 del Servizio studi di Camera e Senato su D.L. 19/2025 – A.C. 2281-A, 25 ss.

modalità di produzione e consumo di energia. L'obiettivo della normativa è, dunque, quello dell'inclusione sociale di soggetti vulnerabili che sarebbero altrimenti esclusi dal mercato energetico delle CER proprio per la loro condizione economica svantaggiata.

Occorre evidenziare al riguardo che la definizione delle modalità per l'apertura delle comunità ai soggetti vulnerabili non è univoca, essendo demandata all'autonomia privata dei componenti. I mezzi per consentire l'accesso ai più fragili sono nello specifico due: la definizione di quote associative di basso ammontare; l'imposizione di limiti all'ammissione di potenziali partecipanti.

In particolare, per favorire l'ingresso di consumatori a basso reddito gli statuti delle comunità possono prevedere quote associative di importo ridotto rispetto alle quote ordinarie[23]. Del resto, il principio della massima apertura in ingresso che "sulla carta" favorisce le famiglie meno abbienti, sarebbe "sostanzialmente" vanificato in presenza di quote associative troppo onerose, da esse difficilmente sostenibili. La legge non prevede, però, indicazioni specifiche relative all'ammontare delle quote di partecipazione che viene deciso caso per caso a seconda della forma giuridica prescelta, del numero dei partecipanti, delle esigenze correlate alla produzione energetica e alle altre attività svolte. Pertanto, questa agevolazione sui costi di ingresso è applicata in maniera non uniforme; dipende quindi dalle specificità della comunità e dalla "sensibilità" dei promotori nei confronti delle famiglie con scarse risorse economiche e dall'esercizio dell'autonomia decisionale.

Con riferimento, poi, ai limiti all'ammissione di potenziali componenti, spetta ai singoli partecipanti la valutazione sulla sostenibilità sociale ed economica della comunità a fronte dell'ingresso di nuovi membri. Al riguardo si pone, in particolare, l'interrogativo se la massima apertura debba essere garantita anche qualora l'ingresso di un numero eccessivo di componenti – con scarse risorse economiche – impedisca alla comunità di funzionare, raggiungendo un accettabile equilibrio economico. In proposito si possono prendere in considerazione due orientamenti. Secondo un'interpretazione che privilegia la sostenibilità nel lungo termine dei progetti, l'accesso deve essere comunque limitato se può incidere sulla operatività della comunità[24]. Stando a tale orientamento, *in primis* la quantità di energia che si produce potrebbe non essere sufficiente per tutti i partecipanti se si amplia eccessivamente il numero dei componenti. Inoltre, vi potrebbe essere una proporzionale diminuzione dei benefici economici derivanti dalla condivisione dell'energia o dalla redistribuzione dei proventi derivanti dalla vendita della produzione in eccesso, anche in

[23] In proposito è stato affermato: «Di contro, sono tendenzialmente illecite non solo le clausole tese a limitare la partecipazione a determinate sottocategorie di clienti finali, ma anche quelle che, imponendo oneri di partecipazione eccessivi e sproporzionati (ad es. quote associative di ingente valore), finiscano surrettiziamente per restringere il campo dei soggetti interessati alla partecipazione alla C.E.R.». A. PERSICO, *La partecipazione nelle comunità di energia rinnovabile*, in *Federalismi.it*, n. 5/24, 152.

[24] È stato al riguardo evidenziato che «il diritto di ingresso nella comunità energetica può essere legittimamente negato dai competenti organi della comunità, quando questa sia impossibilitata ad offrire i beni o i servizi che richiederebbe l'aspirante membro, se potesse entrare in tale comunità». E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 1/2020, 116.

termini di promozione e di partecipazione a progetti sociali[25]. Da ultimo vi potrebbe essere il rischio di dover estendere eccessivamente l'ambito territoriale di riferimento della comunità, ammettendo l'ingresso indiscriminato di soggetti seppur a basso reddito ma non collegati ad un contesto locale specifico, quale ambito territoriale ottimale. Ciò renderebbe più complessa l'effettiva realizzazione di iniziative solidali soprattutto se sostenibili in un territorio ristretto.

Diverso è l'altro orientamento, che si rivela più attento alle esigenze sociali e ai bisogni dei componenti con minori risorse economiche, secondo il quale l'accesso deve essere sempre consentito. Occorre, in base a tale posizione, permettere ai consumatori con minori risorse di accedere alla comunità e ottenere benefici economici anche nel breve termine o con progetti meno duraturi o con utilità minime. In sostanza, viene valorizzata la massima apertura in ingresso a prescindere dall'ammontare effettivo dei benefici ottenibili che possono anche essere trascurabili[26].

Da un'attenta lettura del quadro regolatorio e delle finalità ad esso connesse, sembra preferibile, nell'ottica della sostenibilità, una soluzione intermedia che consenta l'apertura massima, fino a dove ciò non costituisca un "blocco" dell'attività della CERS, tale da impedirne il corretto esercizio. Così si accetta che tutti i soggetti a basso reddito possano ottenere un beneficio seppur minimo dal modello, a condizione che le loro esigenze non incidano negativamente sul suo funzionamento. Ad ogni modo, anche in questa prospettiva le soluzioni non possono essere generali ma vanno calate sulla concreta realtà di riferimento, dipendendo sostanzialmente dalle scelte autonome dei membri. In effetti, esse vanno parametrate in relazione alle necessità dei soggetti fragili, al numero dei componenti della comunità, alla forma giuridica prescelta, alle iniziative volte alla solidarietà. Per fare un esempio, in una CERS composta principalmente da famiglie a basso reddito può essere più importante la sostenibilità del progetto a lungo termine e l'ammontare dei benefici economici da ripartire tra i componenti o l'utilizzo degli stessi per progetti sociali, piuttosto che l'applicazione generalizzata del principio della massima apertura. Al contrario in una CERS realizzata principalmente da famiglie con redditi elevati, può essere significativa la massima apertura per consentire l'ingresso a soggetti economicamente vulnerabili che potrebbero ottenere benefici seppur minimi nella partecipazione.

Passando ora all'esame delle attività consentite, va evidenziato come la disciplina richiamata preveda espressamente che queste possano riguardare non solo la produzione di energia ma anche altri aspetti quali, ad esempio, la realizzazione e l'utilizzo di colonnine elettriche, l'attuazione di attività di rilevanza sociale attraverso l'investimento dei ricavi della vendita di energia in eccesso, la promozione di attività sociali destinate ai componenti più fragili della stessa comunità[27].

---

[25] «Un incremento successivo della partecipazione potrebbe comportare l'impossibilità di soddisfare alcune obbligazioni contrattuali assunte […], ovvero la proporzionale diminuzione dei benefici economici individuali derivanti dalla condivisione dell'energia [...]». A. PERSICO, *La partecipazione nelle comunità di energia rinnovabile*, cit., 152.

[26] Peraltro, i partecipanti mantengono comunque gli stessi di diritti di "cliente finale" con la conseguente possibilità di utilizzo dell'energia sul mercato e della scelta del fornitore qualora la comunità non offra più vantaggi significativi.

[27] Si veda l'esempio della Comunità energetica rinnovabile e solidale di Napoli Est.

L'art. 31, comma 2 l. f) prevede, in effetti, che «[…]la comunità […] può promuovere interventi integrati di domotica, interventi di efficienza energetica, nonché offrire servizi di ricarica dei veicoli elettrici ai propri membri e assumere il ruolo di società di vendita al dettaglio e può offrire servizi ancillari e di flessibilità».

Gli statuti delle comunità prevedono, inoltre, che queste attività ancillari possano riguardare anche l'educazione ad un uso consapevole dell'energia, la promozione di progetti in tema di energia rinnovabile[28], la realizzazione di campagne informative[29], il supporto alla ricerca e alla programmazione[30].

Risulta, così, che gli effetti di solidarietà sono collegati alle attività parallele alla produzione e consumo di energia da realizzare con l'utilizzo degli eventuali proventi che derivano dalla vendita della stessa energia non consumata e della parte di incentivo non utilizzata per le spese. Le attività ulteriori richiamate possono, in sostanza, essere realizzate per sviluppare una sensibilità verso le problematiche sociali della comunità; per conoscere la rilevanza dell'uso delle energie rinnovabili nel territorio di riferimento; per aiutare i componenti vulnerabili.

1.3. La correlazione con il modello dell'amministrazione condivisa

Le comunità energetiche rinnovabili e solidali sono collegabili al modello dell'amministrazione condivisa con il quale hanno in comune il fondamento costituzionale, le finalità, la definizione dei rapporti tra pubblico e privato[31].

Innanzitutto, il fondamento costituzionale delle CERS si riscontra, come per il modello dell'amministrazione condivisa, nell'art. 118, comma 4 Cost. relativo alla sussidiarietà orizzontale[32] che impone agli enti territoriali di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per attività di interesse generale nella quale può essere compresa la produzione di energia pulita a fini solidali[33]. La Corte costituzionale, nella sentenza n. 48 del 2023 ha, in proposito, evidenziato che il legislatore ha espresso un *favor* marcato nei confronti delle CER come strumenti ispirati proprio al principio di sussidiarietà orizzontale essendo formate da cittadini, imprese, enti del terzo settore che, con il supporto della stessa amministrazione,

[28] Lo Statuto énostra, all'art. 3 l. f) ricomprende tra le attività della CER: «educare le comunità in cui opera ad un uso consapevole ed ecosostenibile dell'energia […] i) promuovere e partecipare a progetti di ricerca con obiettivi coerenti all'oggetto sociale».

[29] Lo Statuto della "Comunità Energetica PartEnergy", all'art. 4 prevede tra le attività: «informare attraverso newsletter, canali di stampa, internet, social media, riguardo gli aggiornamenti normativi e tecnologici riguardanti lo sviluppo energetico ecosostenibile e sensibilizzare alla lotta alla povertà energetica».

[30] Art. 4, Atto costitutivo, "Energy city All".

[31] C. MARI, *L'amministrazione condivisa modello per le comunità energetiche*, in *Rapporto Labsus 2023 sull'amministrazione condivisa dei beni comuni. Al cuore dell'amministrazione condivisa*, 2024, 16 ss.; T. FAVARO, *Transizione energetica e amministrazione decentrata*, in *GiustAmm.it*, n. 5/2020 dove si evidenzia che le comunità energetiche costituiscono uno strumento di amministrazione condivisa.

[32] F. TRIMARCHI BANFI, *Teoria e pratica della sussidiarietà orizzontale*, in *Diritto Amministrativo*, n. 1/2020, 3 ss.

[33] A. CHIAPPETTA, *Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2023.

producono e condividono energia rinnovabile[34]. In questo contesto rientrano a maggior ragione le comunità solidali che, oltre a fondarsi sulla disciplina delle CER, esaltano ancor di più l'intervento dei cittadini a fini sociali, creando così un ulteriore collegamento tra la disposizione costituzionale sopra richiamata e gli articoli 2 e 3 Cost., vale a dire alla luce del principio di solidarietà e del principio di uguaglianza sostanziale.

In relazione alle finalità, il perseguimento dell'interesse della collettività – espressione dell'amministrazione condivisa – si riscontra pienamente nelle CERS. In particolare, il perseguimento dell'interesse collettivo emerge chiaramente nelle finalità solidali delle CERS da ravvisare nella creazione di un gruppo di soggetti attenti alle esigenze dei cittadini con minori risorse economiche, che possono entrare a far parte di una comunità senza limiti minimi di reddito e utilizzare l'energia a costi inferiori rispetto a quelli di mercato.

Le CERS sono, infine, assimilabili al modello dell'amministrazione condivisa anche in relazione ai rapporti tra amministrazione e cittadini. Per quanto riguarda i soggetti pubblici quali i Comuni, questi possono sostenere le iniziative dei cittadini che intendono realizzare una comunità. In tal caso l'intervento dell'amministrazione si realizza mediante l'erogazione di benefici quali la concessione in uso di edifici, di terreni o di impianti esistenti; tramite la pubblicazione di avvisi pubblici e la sollecitazione di manifestazioni di interesse; mediante protocolli d'intesa. Ciò consente un ampliamento dell'azione dei cittadini (privati e imprese) al quale corrisponde anche un rinnovato ruolo pubblico di supporto in una logica di collaborazione paritaria e di "condivisione" energetica per la solidarietà. Detto supporto pubblico alle iniziative dei cittadini attivi nelle CERS costituisce anche il cardine del modello dell'amministrazione condivisa.

Per quanto riguarda i cittadini, il coinvolgimento di tutti, compresi quelli con minori risorse economiche, costituisce un altro elemento determinante per il modello della condivisione pubblico-privato. Questo implica una partecipazione attiva di tutti i cittadini che non devono mettere a disposizione necessariamente risorse economiche, ma anche quelle di diverso tipo come tempo e volontà di collaborazione. Così, si consente un'ampia partecipazione alla vita sociale anche delle famiglie a basso reddito che possono essere parte attiva nell'ambito della comunità. In questo quadro, si inserisce esattamente il modello delle CERS nelle quali i componenti vulnerabili possono partecipare senza esborsi economici ma semplicemente collaborando nel meccanismo di autoconsumo e nelle altre attività promosse.

Le comunità energetiche rinnovabili e solidali rappresentano dunque un modello di amministrazione condivisa, ma con elementi di peculiarità a partire dall'utilizzo di strumenti giuridici diversi rispetto ai patti di collaborazione[35], solitamente impiegati per definire i

[34] Corte cost., sent. n. 48/2023. Cfr. M. GRECO, *Le comunità energetiche rinnovabili nel sistema di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2023, 634 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, 144-167.

[35] Si vedano G. ARENA, *Cosa sono e come funzionano i patti per la cura dei beni comuni*, in *Labsus*, n. 2/2016 dove si legge che «Il patto di collaborazione è lo strumento con cui il comune ed i cittadini attivi concordano tutto ciò che è necessario ai fini della realizzazione degli interventi di cura, rigenerazione e gestione dei beni comuni in forma condivisa»; G. CALDERONI, *I patti di collaborazione: (doppia) cornice giuridica*, in *Aedon*, n. 2/2016.

rapporti tra pubblico e privato[36]. In effetti, la regolamentazione dei rapporti tra soggetti nelle CERS viene individuata essenzialmente nello statuto – a seconda della forma giuridica prescelta – che disciplina i rapporti, i ruoli e le responsabilità tra i diversi componenti. Non sembra pertanto esserci spazio per ulteriori accordi o patti con l'amministrazione[37].

Un altro elemento di peculiarità consiste nel diverso grado di partecipazione nelle comunità delle amministrazioni pubbliche, che – come in parte già richiamato – possono assumere la veste di componenti o di facilitatori. Ciò dà vita a forme diverse di amministrazione condivisa a seconda del ruolo assunto dalla parte pubblica. Nel dettaglio, se le amministrazioni partecipano come componenti sono poste sullo stesso piano dei privati e si realizza una effettiva condivisione di diritti, doveri e obiettivi. Basti considerare il "peso" del voto che, in genere, è uguale per i partecipanti pubblici e privati. Al contrario se il pubblico si limita a supportare le iniziative si verifica una forma di co-progettazione poiché l'amministrazione sostiene le iniziative di cittadinanza attiva solidale dall'esterno.

In definitiva, alla luce delle considerazioni svolte, è possibile ritenere che le CERS rientrino a pieno titolo nel modello dell'amministrazione condivisa. Di conseguenza, in assenza di una disciplina specifica, ad esse possono essere applicati i relativi principi e regole, soprattutto in caso di dubbi o incertezze sulle modalità di gestione della collaborazione pubblico-privato.

2. Il modo eterogeneo di considerare la solidarietà

2.1. Due modelli di solidarietà

Le comunità energetiche rinnovabili e solidali si fondano su almeno due modelli di solidarietà: il primo inteso come reinvestimento degli utili prodotti; il secondo come creazione di una rete solidale di cittadini.

Il reinvestimento degli utili derivanti dalla produzione energetica in progetti comunitari consente di incentivare iniziative sociali in ambito locale, ambientale e culturale incidendo favorevolmente sul territorio[38]. Le iniziative possono essere di diverso tipo, sia collegate all'uso delle energie rinnovabili; sia estranee ad esse[39]. Nel primo caso si fa riferimento, come già detto, alle colonnine di energia elettrica che possono essere realizzate dalle CERS per favorire l'utilizzo di fonti rinnovabili; nel secondo caso ai progetti che possono essere

[36] F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, n. 20/2022, 204-217; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, 117/118, 1997, 29-65.

[37] A. AQUILI, *Innovazione e sostenibilità nel settore energetico: nuove forme partenariali e contrattuali per le comunità energetiche*, in *Munus*, n. 1/2024, 209-254.

[38] G. SEPIO, *Conclusioni*, in *Gli Enti di Terzo Settore come veicolo per lo sviluppo delle Comunità Energetiche*, Terzjus, Roma, 2024, 71 dove si specifica «attraverso il reinvestimento dei proventi generati dalla produzione energetica in progetti comunitari, si incentivano iniziative locali in ambito sociale, ambientale e culturale promuovendo un circolo virtuoso che sostiene il territorio e i suoi abitanti». Ciò anche considerato che le CER creano nuove opportunità occupazionali e di sviluppo economico. Cfr. C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Amministrazione in cammino*, 2020.

[39] Si veda l'art. 31, comma 2 l. f) del d.lgs. n. 199/2021, già richiamato.

vari purché fondati sulla solidarietà. In relazione a questi ultimi anche gli statuti si riferiscono, in effetti, genericamente a progetti ulteriori rispetto all'autoconsumo energetico senza specificazioni di dettaglio. Vengono richiamati soltanto le necessità: di lottare contro la povertà energetica[40], di sostenere economicamente iniziative sociali[41], di sviluppare attività di produzione di beni e servizi sostenibili[42]. Si lascia così alla comunità la possibilità di scegliere il progetto migliore per le finalità ambientali, sociali ed economiche a seconda del contesto di riferimento e delle necessità locali. In sostanza, la rilevanza dell'aspetto solidale si determina proprio nell'ambito delle tipologie di progetti, diversi dalla produzione energetica, che le comunità elaborano a seconda delle specifiche esigenze. La presenza di dette iniziative solidali conduce a distinguere, dunque, le CERS dal modello generale delle comunità energetiche fondate principalmente sulla produzione energetica.

In relazione al secondo modello, la creazione di un gruppo di cittadini coeso che persegue il medesimo obiettivo è il fondamento delle CERS. Queste, in effetti, favoriscono il senso di comunità e di responsabilità per il bene comune, a partire dalla creazione e dal consumo condiviso di energia. L'azione congiunta consente di creare rete tra gli stessi partecipanti, permettendo loro di supportare soprattutto i componenti fragili. Tale aspetto relativo alla creazione di un gruppo viene indirettamente richiamato dalla Direttiva 2018/2001/ue che, nel considerando 70, ritiene l'azione coesa dei cittadini un "valore aggiunto" poiché comporta un'accettazione sociale delle energie rinnovabili a livello locale, lo sviluppo di investimenti privati nel settore energetico in ambito territoriale, l'intervento dei singoli nella transizione energetica[43]. Pure negli statuti si fa espresso riferimento alla necessità di «rafforzare la coesione sociale» e «valorizzare il territorio in cui opera l'Associazione»[44] mettendo in evidenza la rilevanza da un lato del rapporto solidale che si crea tra i componenti della CERS e, dall'altro, dell'attenzione ai cittadini residenti nel medesimo territorio, pur non appartenenti alla struttura della comunità.

Vi è anche da dire che la creazione di una comunità è fortemente influenzata dalle condizioni socio-culturali[45] e dalla dimensione territoriale[46]; essa risulta maggiormente complessa nelle situazioni di disagio sociale, dove vi è maggiore carenza di servizi compresi quelli energetici. Tale aspetto è riconosciuto nelle leggi regionali che richiamano la

[40] Nell'art. 4 l. l) della Comunità energetica rinnovabile solidale solare Lodigiana si individua nell'oggetto il «fornire servizi per ridurre la povertà energetica».

[41] Nello statuto della Comunità energetica rinnovabile e solidale di Lecco, all'art. 4.4 tra le finalità si individua quella di «erogare a titolo gratuito denaro a sostegno di specifici progetti coerenti ai propri scopi, in particolare per realizzazione di benefici ambientali, economici e sociali alle aree locali in cui opera l'Associazione».

[42] Art. 2.2 dello statuto dell'associazione CERS Mirafiori.

[43] Considerando 70 della Direttiva 2018/2201/Ue: «La partecipazione dei cittadini locali e delle autorità locali a progetti nell'ambito delle energie rinnovabili attraverso le comunità che producono energia rinnovabile ha comportato un notevole valore aggiunto in termini di accettazione delle energie rinnovabili a livello locale e l'accesso a capitali privati aggiuntivi, il che si traduce in investimenti a livello locale, più scelta per i consumatori e una maggiore partecipazione dei cittadini alla transizione energetica».

[44] Art. 2 dello statuto dell'associazione CERS Mirafiori.

[45] Nel Piano per la transizione ecologica, 8 marzo 2022, a p. 19 si legge: «Certamente non ci sarà una transizione ecologica senza una transizione economico-sociale e senza cambiamenti culturali e di modelli educativi condivisi».

[46] P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Edizioni scientifiche italiane, 2023, 617 fa riferimento al confronto tra saperi tecnici e saperi locali e della c.d. "coscienza di luogo".

valorizzazione delle comunità soprattutto nelle zone disagiate o di montagna dove è richiesto un significativo intervento solidale nel settore energetico. Basti considerare la legge regionale Liguria 5 luglio 2020, n. 13 che all'art. 3 *bis* tra i requisiti delle CERS riconosce la circostanza che «siano situate in aree montane e interne del territorio regionale». Sulla stessa scia si colloca il riconoscimento nell'ambito dei fondi del PNRR di un incentivo a fondo perduto per la realizzazione delle comunità energetiche nei piccoli comuni, già richiamato. In sostanza, la creazione di un gruppo solidale di cittadini caratteristico delle CERS è utile soprattutto nei territori che presentano disagi sociali ed economici dovuti alla posizione geografica e territoriale.

Una volta individuati e analizzati i due modelli – vale a dire quello strettamente energetico e quello più solidaristico – occorre chiedersi se essi siano alternativi o possano essere utilizzati congiuntamente. Dallo studio della disciplina legislativa e statutaria emerge che la realizzazione di attività solidali e la creazione di comunità sono applicati insieme nel contesto delle CERS. Basti considerare gli statuti richiamati[47] che elencano tra le finalità delle CERS solidali sia la realizzazione di progetti sia la promozione della coesione sociale senza indicare una alternatività o un ordine di prevalenza dell'una rispetto all'altra. In effetti, entrambe le modalità contribuiscono a rafforzare il legame solidale tra gli stessi cittadini che insistono nel medesimo ambito territoriale di azione. Pertanto, sembra potersi sostenere che i due modelli di solidarietà operano congiuntamente consentendo di realizzare appieno le finalità proprie delle CERS.

2.2. Solidarietà e soggettività

La finalità solidale prescinde dalla tipologia di soggetti pubblici e privati partecipanti alle comunità. In effetti, l'attenzione alle persone più fragili si riscontra sia nelle comunità composte dai soli soggetti privati, sia nelle comunità c.d. miste, dove si sviluppa la collaborazione tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

Di conseguenza, la differente soggettività giuridica pubblica o privata dei componenti non rileva ai fini della costituzione delle CERS poiché in esse è determinante soltanto il perseguimento delle finalità solidali.

La costituzione mediante una specifica forma giuridica di natura civilistica è, in effetti, volta a rendere la comunità un soggetto autonomo che agisce in nome proprio, è titolare di diritti ed obblighi ed è indipendente dalle influenze delle singole componenti. In sostanza la comunità energetica mantiene la sua autonomia anche rispetto alla specifica posizione dei singoli membri[48], i quali partecipano al processo decisionale strategico e operativo volto a programmare ed attuare gli obiettivi e le finalità solidali di positivo impatto sociale.

[47] Statuti dell'associazione CERS Mirafiori, della Comunità energetica rinnovabile solidale solare Lodigiana, della Comunità energetica rinnovabile e solidale di Lecco.

[48] «Per evitare gli abusi e garantire un'ampia partecipazione, le comunità di energia rinnovabile dovrebbero poter mantenere la propria autonomia dai singoli membri e dagli altri attori di mercato tradizionali che partecipano alla

Altra ragione di tale indifferenza soggettiva è data dalla circostanza che l'obiettivo sociale accomuna amministrazione e cittadini e, dunque, si muove in una logica trasversale. Pertanto, l'attenzione ai soggetti più fragili della società anche da un punto di vista energetico può essere perseguito sia dai soli cittadini, che creano la comunità per i vantaggi economici aiutando allo stesso tempo i componenti con meno risorse, sia dall'amministrazione che può avere come obiettivo ulteriore all'autoconsumo la realizzazione di iniziative sociali a beneficio della popolazione che insiste sul territorio di riferimento.

Occorre, però, porsi l'interrogativo se la soggettività diversa incida o meno sul funzionamento, sulle modalità di costituzione e di realizzazione delle CERS. In effetti, la presenza di categorie specifiche di soggetti diversi può influenzare favorevolmente il successo delle iniziative e consentire di realizzare modelli più efficienti rispetto ai casi di partecipazione dei soli singoli cittadini. In tali casi, l'effetto positivo va, in particolare, ravvisato soprattutto nell'apporto di *expertise* e di *know how* nella realizzazione delle iniziative di solidarietà.

Seguendo questa impostazione, gli enti del terzo settore (ETS) possono avere un ruolo determinante poiché, data la particolare impostazione organizzativa, sono in grado di per sé di operare per finalità sociali. Il loro contributo può costituire dunque un valido supporto alle iniziative sociali dal momento che esse già costituiscono parte della loro attività fondamentale. Per questo, il d.lgs. n. 199/2021 all'art. 31 prevede espressamente che le CER possano essere controllate da tali enti. In altre parole, gli enti del terzo settore sono in grado di organizzare in maniera efficiente iniziative di solidarietà e possono mettere dette competenze a servizio delle comunità energetiche[49].

Lo stesso avviene per gli enti religiosi che hanno sia la finalità di sostegno alle persone fragili sia le competenze organizzative per fornire questo aiuto anche nel contesto delle energie rinnovabili. Pure questi soggetti sono esattamente richiamati nella normativa di riferimento sopra citata poiché le attività di natura sociale e comunitaria costituiscono il fondamento principale della loro azione. In particolare, gli enti religiosi hanno gli strumenti necessari per coinvolgere nei progetti i cittadini più fragili e bisognosi e per individuare le situazioni nelle quali si richiede un intervento di lotta alla povertà energetica[50].

Non va infine sottovalutato il fatto che, anche l'intervento diretto delle amministrazioni locali può essere determinante per consentire l'utilizzo degli utili prodotti dalle CERS a fini sociali. In effetti le amministrazioni, al fine di partecipare direttamente alle comunità,

comunità in qualità di membri o azionisti, o che cooperano con altri mezzi, come gli investimenti» considerando n. 71 della Direttiva 2018/2001/Ue.

[49] D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, 2022, 150 ss.

[50] Cfr. il Vademecum realizzato dalla Conferenza episcopale italiana (CEI) su *Le comunità energetiche rinnovabili: elementi etici, tecnici, economico-giuridici per gli enti religiosi*, 2024 dove si legge: «In alcuni casi, il carattere sociale e solidale può essere l'elemento prevalente delle CER che, attraverso l'agire collettivo, si pongono quale obiettivo primario il contrasto alle disuguaglianze e alla povertà energetica. A fronte di ciò, si parla di Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali (CERS) per riferirsi ad una specifica categoria di modelli energetici caratterizzati da una particolare attenzione verso le persone e le comunità più fragili. Pur non essendo un concetto formalmente regolarizzato dalla normativa, il suddetto modello sta diventando conosciuto e apprezzato da diversi tipi di attori», 16.

possono adottare iniziative sia per favorire e semplificare i passaggi procedimentali necessari sia per far fronte ad eventuali ostacoli burocratici. L'impegno degli enti locali è cruciale anche per superare le resistenze che possono derivare dalla scarsa conoscenza delle informazioni tecniche, economiche e normative di base nonché dalla carenza di professionalità dei dipendenti. Si tratta di aiutare gli attori pubblici, politici e funzionari, a superare la "paura di decidere" o sindrome del c.d. NIMTOO (*not in my term of office*) tipica dei progetti ambientali che rischia di avere l'effetto di rinviare *sine die* le decisioni pubbliche rilevanti. Ad esempio, le amministrazioni che intendono far parte di una CERS possono organizzare incontri formativi o seminari per "sensibilizzare" e aggiornare i funzionari che esercitano le competenze istituzionali riguardanti la realizzazione delle comunità.

Inoltre, la circostanza che l'iniziativa venga promossa dall'amministrazione costituisce, agli occhi dei cittadini, una garanzia di certezza e stabilità del progetto da realizzare, poiché si presuppone che la parte pubblica abbia gli strumenti adeguati a gestire la realizzazione delle comunità, soprattutto se volte a fini solidali. In tal caso, trovano applicazione i generali principi di collaborazione e buona fede di cui all'art. 1, comma 2*bis*, della legge n. 241/1990.

In sostanza anche se le CERS possono essere costituite solo da privati, o da questi e da organismi pubblici, la partecipazione attiva di alcuni soggetti specifici può contribuire in maniera decisiva alla promozione del modello. È possibile così mettere a disposizione della costituzione delle comunità energetiche alcune specifiche conoscenze e competenze in relazione alle modalità per realizzare forme di solidarietà traguardate da molteplici punti di vista: procedimentali (è il caso della partecipazione delle pubbliche amministrazioni); organizzativi (è il caso della partecipazione degli enti del terzo settore); spiccatamente sociali (è il caso della partecipazione degli enti religiosi). In pratica, nelle comunità rinnovabili la solidarietà non appare direttamente collegata alla soggettività pubblica o privata dei componenti. Tuttavia, essa si persegue in maniera più efficiente quando determinate categorie di partecipanti – richiamate espressamente dalla disciplina di riferimento – entrano a far parte del sodalizio.

2.3. La solidarietà come lotta alla povertà energetica

La solidarietà nelle CERS può essere ravvisata nella dichiarata lotta alla povertà energetica intesa come difficoltà nel far fronte alle spese legate al consumo dell'energia da parte di soggetti economicamente vulnerabili[51].

Più nello specifico, la c.d. povertà energetica è definibile come quella «situazione nella quale una famiglia o un individuo non sia in grado di pagare i servizi energetici primari (riscaldamento, raffreddamento, illuminazione, mobilità e corrente) necessari per garantire un tenore di vita dignitoso, a causa di una combinazione di basso reddito, spesa per l'energia

[51] La povertà energetica consiste nella difficoltà di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici o, in alternativa, un accesso ai servizi energetici che implica una distrazione di risorse, in termini di spesa o di reddito, superiore a un "valore normale" (Strategia energetica nazionale, 2017 e Piano nazionale integrato energia e clima, 2019).

elevata e bassa efficienza energetica nelle proprie case»[52]. Questo problema è sentito ed affrontato sia a livello nazionale[53] sia in ambito internazionale ed europeo.

In particolare, l'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile nel goal 7 invita ad assicurare a tutti entro il 2030 l'accesso universale ai servizi energetici a prezzi accessibili, affidabili e moderni. Di recente, in Europa, la Commissione ha istituito un gruppo di coordinamento sulla povertà energetica e i consumatori vulnerabili (*Energy Poverty and Vulnerable Consumers Coordination Group*)[54] per aiutare gli Stati membri a confrontarsi sul tema. In precedenza, sono stati realizzati studi quali il rapporto della Rete europea dell'energia del 2019 dal titolo Energy Poverty in the European Union[55] a seguito del quale è stata elaborata una Raccomandazione della Commissione proprio in tema di povertà energetica dove si evidenzia che il contrasto al fenomeno è un elemento essenziale per l'inclusione sociale[56].

Da ultimo, la Direttiva UE 2023/1791[57] sull'efficienza energetica riporta una puntuale definizione di povertà energetica, descrivendola come l'impossibilità di accedere a servizi energetici essenziali «che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute».

Tra le soluzioni previste per contrastare la povertà energetica, così come definita negli atti richiamati, è stata ricompresa la costituzione di CER[58] soprattutto solidali, dal momento che esse consentono ai meno abbienti di reperire l'energia a prezzi più bassi e in loco, dato che si produce e si consuma nel medesimo contesto territoriale. Si ritiene che ciò favorisca l'indipendenza energetica a livello locale, riducendo nel contempo la dipendenza dal mercato energetico nazionale e internazionale che prevede costi maggiori (dovuti ad esempio agli oneri di sistema). In sostanza, si parte dal presupposto che le CERS possano

---

[52] Cfr. il Parere del Comitato delle Regioni dal titolo «Governance multilivello e cooperazione intersettoriale per la lotta contro la povertà energetica», adottato il 26 giugno 2019, punto 13. A. GRIGNANI, *Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica*, in *Ambiente e sviluppo*, n. 2/2022, 113 ss.; 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*, n. 1/2024, 344-372.

[53] Come si legge nel sito dell'Osservatorio nazionale sulla povertà energetica (oipeosservatorio.it): «nel 2022 erano oltre 2 milioni le famiglie in povertà energetica, pari al 7,7% del totale delle famiglie (cfr. comunicato OIPE del 27/2/2024), in base alla misura ufficiale adottata con la Strategia Energetica Nazionale del 2017. Nel Piano nazionale integrato energia e clima del 2020, inviato dal Governo alla Commissione europea, l'obiettivo è ridurre la povertà energetica entro il 2030 in un intervallo fra il 7 e l'8% del totale delle famiglie».

[54] Commissione europea, decisione 2022/589 del 6 aprile 2022 che stabilisce la composizione e le disposizioni operative per l'istituzione del gruppo di coordinamento della Commissione per la povertà energetica e i consumatori vulnerabili.

[55] Si veda anche il Paper dell'Energy Poverty Advisory Hub del 2022, dal titolo *Energy Poverty. National Indicators. Insights for a more effective measuring.*

[56] Raccomandazione (UE) 2020/1563 della Commissione, del 14 ottobre 2020, sulla povertà energetica.

[57] Direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull'efficienza energetica e che modifica il regolamento (UE) 2023/955. All'art. 2, punto 52, definisce la povertà energetica come: «l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinenti, a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni».

[58] Nel considerando 117 della direttiva 2023/1791 si legge: «le comunità energetiche, se adeguatamente sostenute dagli Stati membri, possono contribuire a contrastare la povertà energetica agevolando i progetti di efficienza energetica, la diminuzione dei consumi di energia e la riduzione delle tariffe di fornitura».

garantire l'accesso all'energia in maniera diretta e a costi minori rispetto a quelli praticati dal mercato agevolando altresì i soggetti maggiormente vulnerabili.

Così concepita, la dimensione solidaristica delle CERS è palese poiché la povertà energetica incide sulla qualità della vita delle famiglie a basso reddito riguardando servizi primari, come il riscaldamento necessario per garantire un'esistenza dignitosa. Ciò appare ancora più evidente qualora si consideri che detta forma di povertà mette più a rischio componenti fragili della società, quali le persone disabili, anziane e i bambini che richiedono particolare attenzione nonché specifiche garanzie e tutele per la salvaguardia dei propri diritti sociali. Per tale ragione alcuni statuti richiamano espressamente nell'oggetto sociale la necessità di «fornire servizi per ridurre la povertà energetica»[59] per garantire il rispetto dei diritti e della «dimensione umana» dei partecipanti[60]. In altre parole, la difficoltà di ottenere un approvvigionamento energetico costituisce espressione di un disagio sociale che le comunità possono contribuire a ridurre mediante un abbassamento dei costi e la creazione di una rete solidale di partecipanti.

Quali possono essere le concrete modalità di raggiungimento dell'obiettivo solidale della lotta alla povertà energetica? Nelle CERS si sono affermate tre linee di azione: consumo diretto e riduzione dei costi di produzione; ottimale utilizzo degli incentivi; vendita di energia prodotta in eccesso rispetto all'esigenza dei partecipanti.

In effetti, l'utilizzo dell'energia autoprodotta consente un risparmio rispetto all'acquisizione della stessa sul mercato considerato che alcuni costi fissi come gli oneri di sistema non sono interamente ricompresi. In altre parole, la bolletta energetica è minore per coloro che appartengono ad una comunità energetica, consentendo ai meno abbienti di far fronte ai relativi costi e soddisfare il proprio fabbisogno.

In relazione agli incentivi, il Decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica sopra richiamato prevede un beneficio economico per l'autoconsumo di energia che – una volta accantonati i costi dell'impianto ove presenti – può essere usato anche per aiutare le componenti vulnerabili. Lo stesso avviene per i proventi dell'energia in eccesso venduta che possono essere redistribuiti tra i componenti o utilizzati per supportare i partecipanti più fragili, anche mediante progetti solidali.

A fronte del delineato quadro potenzialmente virtuoso, va evidenziato che nelle CERS il tema della povertà energetica e delle relative soluzioni da adottare pongono alcune problematiche specifiche, proprio correlate alle difficoltà di coinvolgimento dei componenti più bisognosi presenti nella realtà sociale di riferimento.

In effetti, le situazioni di disagio sociale richiedono misure apposite per coinvolgere i cittadini nella lotta alla povertà energetica che li riguarda da vicino. Si fa riferimento, ad esempio, alla c.d. alfabetizzazione energetica che consiste nella promozione di una consapevolezza collettiva basata sulla esatta percezione dei benefici derivanti dall'adozione di questo modello innovativo di produzione di energia. In concreto, per far sì che i cittadini partecipino ad una CERS, soprattutto quando possiedono scarse risorse economiche,

[59] Art. 4 dello Statuto della Comunità energetica rinnovabile e solidale Lodigiana.
[60] Comunità energetica rinnovabile e solidale RinnovAnguillara A.P.S.

occorre che per loro siano chiari i vantaggi ed i benefici, nonché le opportunità offerte da questo modello di energia condivisa[61]. Detta consapevolezza si realizza principalmente mediante uno scambio di informazioni tra amministrazioni e cittadini che vivono situazioni di disagio sociale mediante l'utilizzo di appositi strumenti come campagne informative, questionari, seminari informativi. In particolare, l'organizzazione di incontri e seminari rivolti alla collettività consente di coinvolgere un'ampia platea di cittadini compresi i soggetti che hanno minori possibilità di utilizzare gli strumenti telematici e, dunque, consultare i siti dedicati alle CERS o i siti istituzionali dei Comuni. L'utilizzo dei questionari con finalità sia di raccogliere le opinioni della cittadinanza sia di informare consente poi di arrivare in maniera diretta ai cittadini coinvolgendoli attivamente nella redazione delle risposte. Gli strumenti sono scelti in base alle specifiche realtà territoriali, da dove emerge il quadro socio economico dei bisogni, poiché devono essere in grado di raggiungere realmente una fascia della popolazione vulnerabile e con specifiche esigenze da un punto di vista energetico.

In definitiva, per realizzare una lotta effettiva alla povertà energetica occorre, tra l'altro, la "fiducia" nel modello organizzativo solidaristico da parte dei partecipanti, soprattutto di quelli più fragili. Ciò si ottiene grazie alla consapevolezza sulle opportunità e potenzialità offerte dalle CERS[62] sviluppata anche mediante una efficace azione informativa pubblica. In assenza di questo elemento l'obiettivo di contrasto alla povertà energetica rischia di essere difficilmente raggiungibile.

3. Le CERS nella disciplina degli enti del terzo settore

3.1. Ricostruzione dell'evoluzione normativa relativa all'ammissibilità della costituzione di CER/S come enti del terzo settore

Le caratteristiche fondamentali che si rintracciano nelle CERS rendono evidenti i potenziali nessi con la disciplina degli enti del terzo settore (ETS). I profili solidaristici che esse devono perseguire e, in generale, il solido inquadramento delle comunità energetiche nell'ambito del principio di sussidiarietà orizzontale affermato dalla Corte costituzionale sollecitano esattamente i criteri che sono alla base del riconoscimento dei soggetti che si collocano nel terzo settore.

A dispetto di tale evidenza, tuttavia, il collegamento esplicito tra CERS e disciplina degli ETS è avvenuto solo a seguito del correttivo legislativo avvenuto con il decreto legge n. 57/2023. Per effetto di tale intervento, infatti, è stata introdotta la medesima espressione nell'art. 5, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 117/2017 - codice del terzo settore, e nell'art. 2, c. 1, lett. e), d.lgs. n. 112/2017, relativo alla disciplina sull'impresa sociale. La disposizione introdotta

[61] G. DE MAIO, *Povertà energetica e comunità energetiche*, Editoriale scientifica, Napoli 2024.

[62] L'art. 22 della Direttiva 2018/2001/Ue prevede alla l. a) del comma 4 che «siano eliminati gli ostacoli normativi e amministrativi ingiustificati per le comunità di energia rinnovabile».

prevede che costituiscono attività di interesse generale valide per il riconoscimento di ETS, tra cui anche le imprese sociali, la produzione, l'accumulo e la condivisione «di energia da fonti rinnovabili ai fini di autoconsumo, ai sensi del d.lgs. n. 199/2021». La novità legislativa riguarda naturalmente le CER in genere, ma le soprammenzionate caratteristiche delle CERS candidano queste ultime a maggior ragione a tal fine. D'altra parte, si è visto che, fatta eccezione per qualche sparuta normativa regionale dedicata puntualmente a loro, le CERS non sono altro che un adattamento specifico del modo in cui le CER possono essere costituite. La novità legislativa poi serve a porre un chiaro discrimine con altre soluzioni che, pur essendo animate dall'obiettivo di contrastare la povertà energetica, non rientrano tra i soggetti che possono acquisire la qualifica di ETS[63].

Il perseguimento del nuovo fine menzionato, se presente negli statuti, è elemento necessario ma non sufficiente affinché le CER/S siano ETS; a tal fine, come è noto, occorre il rispetto anche di precisi vincoli patrimoniali e l'iscrizione al Registro unico nazionale del terzo settore. Inoltre, dare vita a una CER/S non comporta automaticamente la qualificazione di ETS, che resta una scelta volontaria. Con riferimento alle finalità vi è poi una sottile discrasia tra la creazione di una CER/S e la qualificazione di un ETS: secondo l'art. 31, c. 1, lett. a), d.lgs. n. 199/2021 fornire vantaggi ambientali, economici e sociali ai soci o ai membri o al territorio prossimo deve costituire l'obiettivo principale di un soggetto che aspiri a costituire una CER/S, mentre la qualificazione degli ETS dipende dal fatto se i soggetti interessati svolgano in via esclusiva o principale le attività di interesse generale. Ai sensi della disciplina del terzo settore le comunità energetiche in sé sono dunque considerate attività di interesse generale, anche se non è previsto che queste siano costituite solamente per soddisfare le esigenze dei componenti o del territorio locale. Tuttavia, tenuto conto della combinazione delle due norme, sembra più esatto ricavare la conclusione che la non necessaria esclusività dell'azione solidale nei confronti dei membri e delle aree locali significhi semplicemente che l'assicurazione di vantaggi ambientali, economici e sociali debba essere perlomeno l'attività principale, senza negare che possa essere perfino esclusiva. Tale lettura interpretativa si oppone alla ricostruzione alternativa che prevederebbe che le comunità energetiche debbano obbligatoriamente svolgere anche altre attività rispetto a quella principale. La modifica del 2023, quindi, retroagisce sulla disciplina delle CER/S attribuendo un significato diverso da quello più restrittivo che in una prima fase poteva essere dedotto.

L'acquisizione della qualificazione di ETS permette alle CER/S di aggiungere vantaggi ulteriori rispetto a quelli che le CER/S hanno per la produzione e il consumo di energia. Si tratta di vantaggi potenziali il cui effettivo accesso dipende da una serie di condizioni. Ad esempio, mentre è certo che la qualificazione di ETS consente di accedere a fonti di finanziamento pubblico e privato aggiuntivi previste dal codice del terzo settore, le

[63] Il riferimento è alle comunità energetiche di cittadini (CEC) che prevedono la produzione e la condivisione di energia elettrica di qualunque fonte e che, appunto, sarebbero definitivamente escluse dalla possibilità di essere configurate come ETS. Sul tema si vedano G. MONACO, *Per un inquadramento generale delle comunità energetiche rinnovabili, tra politiche europee e principi costituzionali di riferimento*, in *Dir. pub. eur.*, n. 1/2023, 593-594; R. PISELLI, *Le comunità energetiche tra pubblico e privato: un modello transtipico*, in *Dir. e soc.*, n. 4/2022, 780-787.

agevolazioni fiscali varieranno in considerazione della forma giuridica che assumono le CER/S-ETS[64], anche se il beneficio dell'imposta di registro per ogni atto giuridico compiuto è uguale per tutti. Simili considerazioni possono essere avanzate per i benefici che consistono nell'uso di beni pubblici. La forma giuridica scelta dalle CER/S-ETS incide sull'accesso agevolato a beni pubblici, che è solitamente negato alle imprese sociali o se i beni sono utilizzati a fini produttivi. In altri casi, è lo stesso codice del terzo settore a ritagliare vantaggi in relazione alla specifica tipologia soggettiva assunta dagli ETS[65]. Pertanto, così come non è automatico per le CER/S l'acquisizione della qualifica di ETS, non è neppure automatico per loro il conseguimento di benefici normalmente previsti per gli ETS.

Un altro punto di attenzione riguarda la partecipazione delle amministrazioni pubbliche tra i componenti delle CER/S. Dalla lettura combinata delle lettere b) e d) dell'art. 31, c. 1, d.lgs. n. 199/2021 è possibile ricavare che una CER/S possa essere controllata da enti appartenenti alle pubbliche amministrazioni. Peraltro, l'amministrazione interessata potrebbe essere perfino quella comunale e quindi coincidere con uno dei principali soggetti con cui naturalmente una CER/S si deve confrontare. La circostanza può risultare rilevante se tale soggetto aspira alla qualifica di ETS, dal momento che ai sensi dell'art. 4, c. 2, d.l.gs. 117/2017, non possono acquisire tale qualificazione le pubbliche amministrazioni o soggetti controllati dalle pubbliche amministrazioni[66].

Le due disposizioni sembrerebbero effettivamente disallineate. Nel caso in cui una CER/S è controllata da pubbliche amministrazioni appare preclusa la qualifica di ETS. Né la disciplina delle comunità energetiche, né il codice del terzo settore chiariscono cosa debba intendersi per controllo societario, sicché pare necessario ricorrere ai criteri offerti dall'art. 2359 cod. civ., che distingue tra controllo di diritto e controllo di fatto delle società. Dunque, per capire quando una CER/S risulti controllata da una pubblica amministrazione, sarà necessario ricorrere al menzionato articolo del codice civile per analogia.

La preclusione della qualifica ETS appare ragionevole anche alla luce di un'altra considerazione. Le CER/S-ETS possono essere il soggetto di interlocuzione delle pubbliche amministrazioni nella co-programmazione, co-progettazione e, a condizioni più restrittive, nelle convenzioni, con la conseguenza che a confrontarsi con le pubbliche amministrazioni potrebbe essere un soggetto controllato da altre pubbliche amministrazioni o, perfino, dalla stessa pubblica amministrazione[67]. L'ipotesi più semplice da prospettare è

[64] Il regime fiscale di agevolazione per le imprese sociali è, ad esempio, diverso da quello previsto dalle associazioni, sia in termini qualitativi sia in termini quantitativi. Si veda anche I. IOANNONE, *L'analisi giuridica*, in *Gli enti del Terzo Settore come veicolo per lo sviluppo delle Comunità Energetiche*, cit., 39-41.

[65] Sono i casi previsti dagli art. 74 e 75 del codice del terzo settore, dal momento che il primo si riferisce alle organizzazioni di volontariato e il secondo alle associazioni di promozione sociale.

[66] Cfr. I. IOANNONE, *L'analisi giuridica*, cit., 46-50.

[67] Si veda sul punto C. IAIONE - E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza di interessi*, in *Dir. e soc.*, n. 4/2022, 632, che ricostruiscono la partecipazione del comune nelle CER/S come espressione di un modello gestionale riconducibile alla disciplina dei servizi pubblici locali. In termini parzialmente simili, anche G. PIZZANELLI, *I partenariati dell'amministrazione condivisa: il caso delle comunità energetiche rinnovabili*, in E. FREDIANI (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, Giappichelli, in corso di pubblicazione, che però àncora saldamente la soluzione gestori nell'ambito dell'amministrazione condivisa.

quella di una CER/S-ETS controllata da un'amministrazione comunale, che sviluppa una relazione di co-progettazione o convenzione con il comune stesso. Peraltro, considerato lo spettro di attività più ampie, è molto più probabile che tale circostanza ricorra proprio quando si dia vita a una CERS, perché potrebbe essere considerato dalle autorità locali un soggetto privilegiato con cui relazionarsi per fronteggiare alcuni bisogni di ordine sociale. Si capisce che ipotesi di questo tipo sono in netta contraddizione con lo spirito degli strumenti di collaborazione previsti dal codice del terzo settore. Né pare che fattispecie di questo tipo possono essere controbilanciate da misure che prevengano conflitti di interessi o situazioni di commistione che compromettono l'alterità effettiva dei due soggetti, perché contrasterebbe in ogni caso con la chiara distinzione che il legislatore pone tra ETS e pubbliche amministrazioni.

Le conclusioni appena raggiunte mantengono viva la possibilità che le CER/S-ETS siano composte anche da pubbliche amministrazioni, a condizioni che queste ultime non esercitino un ruolo preponderante e di controllo nella gestione. Potrebbe essere utile in questo senso rafforzare le condizioni di separazione con l'adozione di misure a salvaguardia della prevenzione di conflitti di interessi, che in assenza di specifiche indicazioni per legge possono essere tratti dalle indicazioni di Anac per situazioni analoghe o con accorgimenti specifici degli statuti[68].

3.2. Le forme giuridiche delle CER/S-ETS

Le eterogenee tipologie soggettive cui possono dar vita le CER/S devono essere misurate alla luce della disciplina degli ETS. In linea di principio per qualunque configurazione soggettiva le CER/S assumano, fatta eccezione per le società a fini di lucro, non è preclusa la qualificazione di ETS. Tuttavia, in base al codice del terzo settore, se una CER/S si struttura sotto forma di impresa sociale, l'applicazione della disciplina dedicata agli ETS risulta derogata in diversi punti dal d.lgs. n. 112/2017. Si è già detto qualcosa a proposito dei vantaggi assicurati dal codice del terzo settore.

In termini generali gli ETS, che si strutturano sotto forma di imprese sociali aventi carattere cooperativo, garantiscono ampiamente il requisito della partecipazione "aperta a tutti", con i soci che possono liberamente entrare a far parte del gruppo sociale in ogni momento contribuendo attivamente ai fini sociali e godendo di pari diritti. È un assetto molto adatto alle CERS e coerente con le imprese sociali ETS[69]. Le organizzazioni a forma associativa presentano un filtro di maggiore spessore nell'accesso di nuovi soci, ma nel complesso risultano organizzazioni sufficientemente aperte e governate dall'assemblea dei soci a garanzia comunque di un assetto organizzativo democratico. In ogni caso, anche per le osservazioni svolte dianzi, non dovrebbe essere considerato necessariamente negativo un

[68] In generale per le sfide che si presentano alle pubbliche amministrazioni impegnate nella costituzione delle CER/S si vedano le osservazioni di C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, cit., 124-126.

[69] Cfr. A. FICI, *Introduzione*, in *Gli enti del Terzo Settore come veicolo per lo sviluppo delle Comunità Energetiche*, cit., 6-7.

sistema di governo dell'accesso che sappia contemperare la massima apertura con esigenze collegate più strettamente alla funzionalità concreta delle CERS[70]. Più complessa è la compatibilità delle fondazioni con il requisito della massima apertura delle CERS, dal momento che in questo caso risulta necessario distinguere. Le fondazioni di partecipazione mantengono una base associativa e quindi sono più coerenti con le CERS; le fondazioni classiche sono più soggette al condizionamento del soggetto conferente. In questo caso, la garanzia di apertura a tutti può essere ottenuta solo sulla base di accorgimenti specifici presenti negli statuti che attenuino il potere determinante del controllore a beneficio di un ruolo significativo anche degli altri membri. È evidente, tuttavia, che se le fondazioni classiche devono utilizzare soluzioni *ad hoc*, è preferibile da subito dare vita a fondazioni di partecipazione.

A imprimere una scelta decisiva sulle forme giuridiche è tuttavia la composizione della comunità. Se si tratta di comunità con pochi soggetti composti perlopiù da amministrazioni pubbliche ed enti del terzo settore e pochi altri cittadini, la struttura associativa appare preferibile. Se la composizione soggettiva è più complessa in termini quantitativi, e preponderante nella componente privata, la struttura cooperativa appare maggiormente rispondente alle finalità cui devono corrispondere le CER/S-ETS. Un altro fattore determinante è il carattere e la potenza degli impianti di energia rinnovabile coinvolti: più si tratta di gestire impianti potenti, più appare necessaria una struttura organizzativa adeguata che corrisponda ad adeguate capacità gestionali.

In disparte il profilo già analizzato delle CER/S-ETS controllate dalle pubbliche amministrazioni, merita ulteriori considerazioni anche la verifica se un soggetto di pubblica amministrazione possa promuovere una CER/S che aspiri al riconoscimento di ETS. Oltre alle considerazioni già svolte in merito alla necessità che un soggetto di tal natura potrà fare domanda di riconoscimento di ETS solo quando avrà raggiunto un assetto gestionale che attenui il ruolo dell'ente promotore, le pubbliche amministrazioni sono comunque tenute a osservare l'art. 5, d.lgs. n. 175/2016, che obbliga le stesse a dare specifica motivazione del ricorso allo strumento societario nel caso si scelga il modello cooperativo[71]. La circostanza che la legge promuove la costituzione di CER/S non appare, infatti, sufficiente a rendere irrilevante l'obbligo di motivazione, previsto dalla disciplina sulle società pubbliche.

3.3. L'esame dei primi statuti di CERS-ETS

La varietà soggettiva delle CERS-ETS risulta confermata anche da un esame di un campione degli statuti delle CERS. Si nota che almeno in questa fase iniziale è prediletta la forma associativa, dal momento che appare anche la meno complessa e gravosa da un punto

[70] Si veda in merito anche A. PERSICO, *La partecipazione nelle comunità di energia rinnovabile*, cit., 151-153.
[71] Si veda in questo senso I. IOANNONE, *L'analisi giuridica*, cit., 47.

di vista economico e degli oneri amministrativi[72], sebbene non manchino esempi di costituzione di cooperative[73]. Le associazioni, peraltro, si distinguono in diverse sotto categorie: associazioni riconosciute, associazioni non riconosciute[74] e associazioni di promozione sociale. Non si ravvisano per il momento, invece, organizzazioni di volontariato, cooperative di comunità o società consortili[75], mentre l'unica fondazione costituita è una fondazione di associazione[76].

Risulta interessante verificare che in alcuni statuti è già decisa la volontà di qualificarsi come ETS e sono chiari ed espliciti i rimandi al codice del terzo settore[77]. La comunità energetica sorge con l'obiettivo esplicito di ottenere la qualificazione di ETS. Come è stato sottolineato, le CERS possono scegliere la qualificazione, anche se non si fa cenno negli statuti. L'inclusione negli statuti dell'esplicito collegamento agli ETS rende questi soggetti vincolati a tale esito. Interessante è il caso della costituzione delle CERS-ETS di secondo livello che coordinano altre CER accentrando su di esse la funzione solidaristica propria delle CERS. In altre parole, in questo caso viene demandato al solo soggetto di secondo livello il compito di assolvere alle finalità solidaristiche.

Negli statuti si fa esplicito richiamo al contrasto della povertà energetica come una delle finalità specificatamente perseguite, ma non mancano anche riferimenti alle attività ultronee e contigue di potenziamento dell'efficienza energetica e di consumo di energie rinnovabili.

Infine, risulta interessante notare che le prime CERS-ETS non sono costituite da pubbliche amministrazioni. Al massimo negli statuti si prevede che esse possano partecipare alle comunità. È ancora presto per capire se tale dato sia l'esito consapevole della difficile convivenza tra CERS originate o controllate da pubbliche amministrazioni ed ETS o sia il riscontro temporaneo di un preciso momento che andrà verificato in tempi più lunghi, tenuto conto anche del fatto che normalmente i processi di attivazione di CERS da parte delle pubbliche amministrazioni richiedono passaggi procedurali più articolati.

---

[72] Sulla preferenza del modello associativo si sono soffermati S. CARRARA - A. GIURICKOVIC DATO - M. LISANTI - M. MACCHIA - G. SFERRAZZO, *L'amministrazione sensibile: il modello delle comunità energetiche*, in *Amm. in cammino*, 2024, 6-8.

[73] Si possono citare a questo proposito la CERS Lodigiana soc. coop., la KönCeRT Società Cooperativa Impresa Sociale; la Sun-Fai CERS e Energie d'alta quota Società cooperativa a responsabilità limitata.

[74] Tra queste merita di essere evidenziata la CERS Mirafiori.

[75] Sul tema si soffermano anche L. DI PROPOLO - J. DOMANICO, *La transizione ecologica attraverso le Comunità Energetiche Rinnovabili: tra i principi di diritto ambientale e nuove strategie politiche europee*, in *Amministrativ@mente*, n. 3/2024, 1122-1127.

[76] Si tratta della CERS Liguria che è appunto definita Fondazione di partecipazione.

[77] Questo è, ad esempio, il caso della CERS RinnovAnguillara A.P.S., della CERS Lecco ETS e della Comunità energetica rinnovabile Sienaenergia ETS, con quest'ultima che assume già all'atto di fondazione la qualifica di ETS.