



2 NOVEMBRE 2022

Le comunità energetiche: un nuovo  
modello di collaborazione pubblico-  
privato per la transizione ecologica

di Chiara Mari

Ricercatrice di Diritto amministrativo  
Sapienza – Università di Roma

# Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica\*

**di Chiara Mari**

Ricercatrice di Diritto amministrativo  
Sapienza – Università di Roma

**Abstract [It]:** L'articolo analizza il tema della collaborazione pubblico-privato nell'ambito delle comunità energetiche rinnovabili prendendo in considerazione il ruolo di cittadini, imprese e amministrazioni locali. Il coinvolgimento attivo e paritario di soggetti pubblici e privati consente di raggiungere le finalità economiche, sociali ed ambientali correlate all'utilizzo delle fonti rinnovabili. Le comunità energetiche rappresentano, dunque, un nuovo modello di cooperazione orizzontale volto a perseguire l'obiettivo della transizione ecologica.

**Title:** Energy communities: a new model of public-private collaboration for the ecological transition

**Abstract [En]:** The article analyzes the issue of public-private collaboration in the context of renewable energy communities, taking into consideration the role of citizens, companies and local administrations. The active and equal involvement of public and private entities makes it possible to achieve the economic, social and environmental purposes related to the use of renewable sources. Energy communities therefore represent a new model of horizontal cooperation aimed at pursuing the goal of ecological transition.

**Parole chiave:** Comunità energetiche; collaborazione pubblico-privato; sussidiarietà orizzontale; partecipazione di cittadini e imprese; transizione ecologica

**Keywords:** Energy communities; public-private collaboration; horizontal subsidiarity; participation of citizens and companies; ecological transition

**Sommario:** **1.** Le comunità energetiche rinnovabili: la collaborazione di cittadini, imprese e amministrazioni. **2.** Il ruolo paritario dei soggetti pubblici e privati nella normativa europea, nazionale e regionale. **2.1.** La soggettività giuridica "aperta". **2.2.** La partecipazione "attiva" di cittadini e imprese. **2.3.** L'intervento delle amministrazioni locali. **3.** Le soluzioni adottate negli statuti. **4.** I nodi critici: consapevolezza, competenza, complessità. **5.** La cooperazione orizzontale paritaria come un nuovo modello collaborativo pubblico-privato per la transizione ecologica.

## **1. Le comunità energetiche rinnovabili: la collaborazione di cittadini, imprese e amministrazioni**

Le Comunità energetiche (CER) rappresentano un modello innovativo nell'ambito della transizione ecologica<sup>1</sup> poiché implicano la collaborazione di cittadini, imprese e amministrazioni nella produzione e condivisione di energia rinnovabile in uno scambio tra pari<sup>2</sup>.

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il tema del presente articolo è frutto dell'assegno di ricerca sugli aspetti tecnico giuridici dell'energia svolto dall'autrice nell'a.a. 2021/2022 presso l'Università di Pisa, sotto la supervisione del Prof. Marco Raugi, nell'ambito del progetto AUTENS (*Sustainable Energy Autarky*).

<sup>2</sup> Sull'argomento delle comunità energetiche si vedano M. BOLOGNESI, A. MAGNAGHI, *Verso le comunità energetiche in Scienze del territorio*, special issue "Abitare il territorio al tempo del Covid", 2020; C. CANDELISE, G. RUGGIERI, *Status and Evolution of the Community Energy Sector in Italy* in *Energies*, n.13, 2020; V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli*

Tali comunità si fondano, in effetti, sul presupposto che tutti i soggetti pubblici e privati possono diventare – in collaborazione tra loro – produttori e consumatori (c.d. *prosumers*)<sup>3</sup> di energia contribuendo, dunque, alla soddisfazione del proprio fabbisogno e allo stesso tempo promuovendo il fine di tutela ambientale grazie all'utilizzo delle fonti rinnovabili<sup>4</sup>.

Cittadini, imprese ed amministrazioni operano, dunque, congiuntamente per creare la comunità a beneficio dei partecipanti e della collettività con ruoli distinti ma strettamente correlati. In particolare, da lato privato i cittadini possono promuovere la costituzione delle CER<sup>5</sup> e le imprese possono fare parte della comunità oppure occuparsi esclusivamente della gestione come soggetti “esterni”; dal lato pubblico le amministrazioni possono partecipare oppure limitarsi a supportare la realizzazione dei progetti.

Detta collaborazione pubblico-privato nelle CER è volta al perseguimento di finalità economiche sociali ed ambientali<sup>6</sup>. In particolare, la finalità economica consiste nella riduzione dei costi che risultano minori utilizzando la propria energia rispetto a quella fornita dalla rete pubblica essendo esclusi gli oneri di sistema. La finalità sociale riguarda la creazione di una comunità di soggetti che collaborano tra loro e partecipano ai fabbisogni collettivi in modo responsabile e anche a vantaggio dei cittadini con minori risorse economiche<sup>7</sup>. Infine, la finalità più evidente è quella ambientale che attiene alla promozione della produzione di energia rinnovabile al fine di abbandonare le fonti fossili per la transizione energetica<sup>8</sup>.

---

*giuridici di sviluppo sostenibile*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022; L. DE SANTOLI, *Le comunità dell'energia*, Quodlibet, 2011.

<sup>3</sup> M. MAUGERI, *Elementi di criticità nell'equiparazione, da parte dell'AEEGSI, dei «prosumer» ai «consumatori» e ai «clienti finali»*, in *N. giur. civ. comm.*, n. 7-8, 2015; L. RUGGERI (a cura di), *Needs and Barriers of Prosumerism in the Energy Transition Era*, Dykinson, Madrid, 2021.

<sup>4</sup> “I *prosumer* sono strumentali all’obiettivo pubblicistico di integrazione del mercato energetico, promuovendo rapporti non (più) trilaterali, ma orizzontali, stante la possibilità di scambiare l’elettricità autoprodotta direttamente tra privati, favorendo l’incontro tra domanda e offerta e la riduzione delle asimmetrie informative”. R. MICCU’, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell’efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2022, p. 619.

<sup>5</sup> “Sotto il profilo della rivoluzione collaborativa, i cittadini non sono più solo co-produttori ma divengono anche co-gestori del servizio di distribuzione. Quello che si può fare qui è anzitutto favorire la aggregazione di produttori diffusi di energia in cooperative di comunità e creare una nuova forma di partenariato pubblico-privato, in cui il privato sono gli stessi cittadini”. C. IAIONE, *L’energia dei cittadini*, in *Labsus*, 2013.

<sup>6</sup> L’art. 31, comma 1, l. a) del d.lgs. n. 199/2021 dispone: “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”. Si veda anche ARERA, *Orientamenti in materia di configurazioni per l’autoconsumo previste dal decreto legislativo 199/2021 e dal decreto legislativo 210/2021*, documento per la consultazione, n. 390/2022/R/EEL, p. 30.

<sup>7</sup> L’art. 31, comma 1, l. d) del d.lgs. n. 199/2021 prevede che la comunità “è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, fermo restando che l’esercizio dei poteri di controllo è detenuto dai soggetti aventi le caratteristiche di cui alla lettera b)”.

<sup>8</sup> C. VIVANI, *La transizione ecologica fra semplificazione e riorganizzazione amministrativa*, in *Giurisprudenza italiana*, n.5, 2021; S. LAZZARI, *La transizione verde nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza “Italia domani”*, in *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell’Ambiente*, n. 1, 2021.

Si tratta, in sostanza, di una nuova forma di partenariato pubblico-privato<sup>9</sup> che si fonda sul principio della sussidiarietà orizzontale e in particolare sull'art. 118, comma 4 della Costituzione, che impone agli enti territoriali di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini per attività di interesse generale<sup>10</sup>. In effetti, le comunità energetiche implicano la cooperazione orizzontale tra cittadini, imprese e amministrazioni soprattutto comunali per far fronte al fabbisogno energetico e nel perseguimento delle richiamate finalità sociali, economiche e ambientali correlate ai territori<sup>11</sup>. Detta cooperazione comporta un ampliamento dell'intervento dei singoli al quale non corrisponde un arretramento dei soggetti pubblici che svolgono comunque un'attività di intervento diretto o promozione delle iniziative<sup>12</sup>.

Partendo da questa premessa, nelle note che seguono è approfondita la partecipazione richiamata dei soggetti pubblici e privati che svolgono diversi ruoli determinanti per la realizzazione delle CER per individuare gli elementi che caratterizzano detta forma di partenariato e valutare, dunque, le peculiarità del modello collaborativo nel settore energetico.

## **2. Il ruolo paritario dei soggetti pubblici e privati nella normativa europea, nazionale e regionale**

Le comunità energetiche sono disciplinate a livello europeo e nazionale dove vengono individuati gli elementi essenziali del ruolo dei soggetti pubblici e privati partecipanti.

In particolare, la direttiva 2018/2001/UE (c.d. RED II)<sup>13</sup> prevede all'art. 22 una disciplina dettagliata sulle comunità energetiche<sup>14</sup> mettendo in risalto la collaborazione tra soggetti pubblici e privati grazie alla

---

<sup>9</sup> Sul tema del partenariato pubblico-privato si veda A. FIORITTO (a cura di), *Nuove forme e nuove discipline del partenariato pubblico privato*, Giappichelli, Torino, 2017.

<sup>10</sup> L'art. 118 comma 4 della Costituzione prevede: "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà".

<sup>11</sup> La creazione di una comunità energetica "favorisce una effettiva collaborazione orizzontale tra cittadini e amministrazioni comunali nel perseguimento dei fini sottesi alla sostenibilità ambientale e allo sviluppo dei territori. In tal senso, occorre precisare che il principio di sussidiarietà orizzontale comporta non già un mero arretramento dei pubblici poteri, ma un potenziamento della partecipazione dei singoli e delle comunità energetiche all'amministrazione del servizio energetico". R. MICCU', M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 641.

<sup>12</sup> F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Diritto e società*, n. 2/2016, p. 306, ove si osserva che "la sussidiarietà sociale trova il suo campo di elezione nella dimensione locale e, poiché si articola sulla collaborazione tra autonomie, può essere concluso che la sussidiarietà istituzionale ha rappresentato un decisivo impulso per le relazioni di cooperazione sussidiaria".

<sup>13</sup> La direttiva 2019/944/UE (relativa al mercato elettrico) disciplina, invece, la comunità energetiche di cittadini (CEC) che non sono oggetto della presente analisi.

<sup>14</sup> Le CER sono definite come un soggetto giuridico che conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; i cui azionisti o membri sono persone fisiche, piccole o medie imprese (PMI) o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari. Sulle Comunità energetiche in Europa si vedano R. FERNANDEZ, *Community renewable energy projects: the future of the sustainable energy transition?*, in *The international spectator*, vol. 56, n. 3, 2021, pp. 87-104; J. LOWITZSCH, C.E. HOICKA, F.J. VAN

valorizzazione, da un lato, della partecipazione aperta e volontaria alle CER, dall'altro lato, dell'intervento significativo di persone fisiche, imprese e amministrazioni locali<sup>15</sup>. In altri termini, qualsiasi soggetto pubblico o privato tra quelli elencati può prendere parte alle comunità cooperando alla realizzazione di un progetto per finalità sociali, economiche e ambientali.

Peraltro, l'importanza della collaborazione emerge anche nel punto quattro dell'art. 22, lett. e), che prevede la parità di trattamento tra i componenti delle CER<sup>16</sup>. In particolare, la direttiva ritiene determinante un trattamento equo e non discriminatorio dei consumatori che partecipano alla CER per impedire l'imposizione di criteri troppo rigidi per eventuali nuovi membri o per categorie di partecipanti (pubblici o privati). Ciò si riverbera ad esempio nel processo decisionale interno dove non vi possono essere membri con diritti di veto rispetto ad altri membri, a garanzia di una gestione democratica paritaria che prescinde dalla natura pubblica o privata dei componenti<sup>17</sup>. In altre parole, i soggetti pubblici e privati che fanno parte della comunità energetica sono posti in una condizione di sostanziale parità, nella quale le diverse posizioni giuridiche sono poste sullo stesso piano e in modo simmetrico<sup>18</sup>.

In ambito nazionale, 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 art. 31 e seguenti regolamenta le CER e si fonda sul medesimo presupposto collaborativo paritario<sup>19</sup>. In effetti, si prevede espressamente che i partecipanti alle comunità

---

TULDER, *Renewable energy communities under the 2019 European Clean Energy Package – Governance model for the energy clusters of the future?* in *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, vol. 122, 2020.

<sup>15</sup> L'art. 22 commi 1 e 2 della direttiva 2018/2001/UE prevede: “1. Gli Stati membri assicurano che i clienti finali, in particolare i clienti domestici, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile, mantenendo al contempo i loro diritti o doveri in qualità di clienti finali e senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione a una comunità di energia rinnovabile, a condizione che, per quanto riguarda le imprese private, la loro partecipazione non costituisca l'attività commerciale o professionale principale. 2. Gli Stati membri assicurano che le comunità di energia rinnovabile abbiano il diritto di: a) produrre, consumare, immagazzinare e vendere l'energia rinnovabile, anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile; b) scambiare, all'interno della stessa comunità, l'energia rinnovabile prodotta dalle unità di produzione detenute da tale comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile, fatti salvi gli altri requisiti di cui al presente articolo e il mantenimento dei diritti e degli obblighi dei membri della comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile come clienti; c) accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica appropriati, direttamente o mediante aggregazione, in modo non discriminatorio”.

<sup>16</sup> L'art. 22, comma 4, l. e) della direttiva 2018/2001/UE prevede: “le comunità di energia rinnovabile non siano oggetto di un trattamento discriminatorio per quanto concerne le loro attività, i loro diritti e obblighi in quanto consumatori finali, produttori, fornitori, gestori del sistema di distribuzione, o altri partecipanti al mercato”.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> Ciò sembra trovare fondamento nell'uso giuridico del significato di comunità già messo in evidenza dalla dottrina “in quello di gruppi anche a base volontaria, rispondenti a rapporti di parità sostanziale tra gli associati e aventi un'organizzazione relativamente non autoritativa”, nella voce *Comunità* (premessa), in *Enciclopedia del diritto*, vol. VIII, Giuffrè, Milano, 1962, p. 319.

<sup>19</sup> L'art. 31 comma 1 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; b) la comunità è un soggetto di diritto

possono essere sia privati cittadini o imprese sia soggetti pubblici e che la CER è aperta a tutti i consumatori a prescindere dalla loro capacità economica, con la conseguenza che essa ammette anche coloro che sono a basso reddito. Emerge, allora, la finalità inclusiva della disposizione in relazione alla compartecipazione pubblica e privata volta ad utilità principalmente sociali ed ambientali oltre che economiche<sup>20</sup>.

Per la verità detta finalità inclusiva e collaborativa si ritrova già nel primo tentativo di promozione delle comunità che è stato effettuato dal 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 all’art. 42 *bis* ha disciplinato per la prima volta e in via “sperimentale” le comunità energetiche<sup>21</sup>.

La disciplina del decreto n. 199/2021 ha esteso, poi, l’ambito di applicazione delle CER rispetto alla appena ricordata previgente disciplina con riferimento a tre aspetti principali: ha ampliato le tipologie di

---

autonomo e l’esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente a persone fisiche, PMI, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell’elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall’Istituto Nazionale di Statistica (di seguito: ISTAT) secondo quanto previsto all’articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di cui al comma 2, lettera a); c) per quanto riguarda le imprese, la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l’attività commerciale e industriale principale; d) la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, fermo restando che l’esercizio dei poteri di controllo è detenuto dai soggetti aventi le caratteristiche di cui alla lettera b)”.

<sup>20</sup> In relazione ai presupposti tecnici, va sottolineato che siamo di fronte a progetti di costruzione e gestione di impianti di produzione energetica che costituiscono gli *asset* delle comunità. In tale ambito, un ruolo determinante è affidato alla digitalizzazione che presuppone lo sviluppo di *software* e applicazioni dedicate che costituiscono una parte del “patrimonio” comunitario. Inoltre, le CER sono sostenute anche mediante incentivi pubblici, erogati dal gestore dei servizi energetici (GSE) che sono volti a favorirne la realizzazione. L’incentivo consiste in una tariffa o beneficio economico attribuito alla sola quota di energia prodotta dall’impianto e condivisa all’interno della comunità nell’ambito di un limite di potenza prestabilito. L’art. 8 del d.lgs. n. 199/2021 prevede che: “a) possono accedere all’incentivo gli impianti a fonti 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; [...] e) la domanda di accesso agli incentivi è presentata alla data di entrata in esercizio e non è richiesta la preventiva iscrizione a bandi o registri; [...] c) l’incentivo è erogato in forma di tariffa incentivante attribuita alla sola quota di energia prodotta dall’impianto e condivisa all’interno della configurazione” (ad oggi il D.M. 16 settembre 2020 prevede un incentivo di 110 euro/Mwh per 20 anni, ma l’art. 8 comma 1 del d.lgs. n. 199/2021 dispone l’emanazione di un nuovo decreto ministeriale entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso d.lgs. n. 199, vale a dire dal 15 dicembre 2021).

<sup>21</sup> Il quadro normativo di attuazione transitoria nell’ordinamento nazionale dell’autoconsumo collettivo e delle comunità di energia rinnovabili è stato integrato con la deliberazione 318/2020/R/eel dell’ARERA “*Regolazione delle partite economiche relative all’energia elettrica condivisa da un gruppo di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente in edifici e condomini oppure condivisa in una comunità di energia rinnovabile*” che individua le modalità e la regolazione economica relative all’energia oggetto di condivisione, e con il decreto del Ministero dello Sviluppo Economico (MiSE) del 16 settembre 2020, che individua la tariffa incentivante per la remunerazione degli impianti a fonti rinnovabili. Si veda E. FERRERO, *Le comunità energetiche: ritorno a un futuro sostenibile*, in *Ambiente & sviluppo*, n.8-9, 2020.

soggetti partecipanti includendo anche le imprese del terzo settore<sup>22</sup> e gli enti religiosi nonché tutte le amministrazioni locali dell'elenco ISTAT; ha aumentato la potenza energetica ammessa ad incentivo da 200 KW a 1 Mw; ha modificato il presupposto del collegamento dei partecipanti alla medesima cabina da secondaria a primaria.

In altri termini, la nuova disciplina ha ampliato il campo di applicazione delle comunità energetiche sia in relazione ai soggetti partecipanti sia in relazione ai presupposti oggettivi e tecnici. L'ampliamento dei soggetti è particolarmente rilevante poiché evidenzia la tendenza ad aumentare le forme di collaborazione pubblico privato nella realizzazione delle CER che, a seguito del nuovo decreto, sono aperte a tutte le amministrazioni soprattutto locali compresi gli enti religiosi e del terzo settore – prima non ricompresi – oltre che alle imprese ed ai cittadini. In altre parole, l'ampliamento dei soggetti determina un rafforzamento della cooperazione orizzontale poiché coinvolge potenzialmente categorie di partecipanti del tutto diversi.

Nell'ambito del quadro normativo nazionale e sovranazionale delle comunità energetiche si muovono quelle regioni che hanno introdotto specifiche discipline territoriali<sup>23</sup>. Dette leggi regionali hanno l'obiettivo di agevolare l'applicazione della disciplina sulle CER a livello locale e consentire di facilitare tali processi in accordo con i cittadini e valorizzando le forme di cooperazione orizzontale. In effetti, le leggi regionali si occupano nel dettaglio della definizione dei rapporti tra pubblico e privato facendo riferimento a specifici strumenti quali i protocolli d'intesa per favorire la collaborazione con i cittadini. Detti strumenti – analizzati nei paragrafi che seguono – consentono di raggiungere un accordo tra i soggetti pubblici e privati delineando gli specifici ruoli nel campo della promozione e realizzazione condivisa delle comunità.

Nell'ambito di tale cooperazione il livello locale assume un ruolo determinante considerato che la produzione diffusa di energia rinnovabile si realizza principalmente in una dimensione di carattere comunale o sovracomunale. In effetti i comuni essendo più prossimi ai cittadini partecipano attivamente nelle comunità in via diretta diventandone componenti o indiretta favorendo le iniziative private<sup>24</sup>. La

---

<sup>22</sup> Già l'art. 5, comma 1, l. e) del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 “*Codice del terzo settore*” ha inserito tra le attività di interesse generale gli “interventi e servizi finalizzati alla salvaguardia e al miglioramento delle condizioni dell'ambiente e all'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali [...]”.

<sup>23</sup> Le leggi regionali sono, però, in numero limitato poiché non tutte le Regioni si sono dotate di una specifica legge. Alcune delle leggi regionali in vigore sono le seguenti: l.r. Liguria 6 luglio 2020, n. 13, “*Promozione dell'istituzione delle comunità energetiche*”; l.r. Lombardia 23 febbraio 2022, n. 2 “*Promozione e sviluppo di un sistema di Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) in Lombardia. Verso l'autonomia energetica*”; l.r. Marche 11 giugno 2021, n.10, “*Interventi regionali di promozione e sostegno dell'istituzione dei gruppi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili e delle comunità energetiche rinnovabili*”; l.r. Piemonte n. 3 agosto 2018, n.12 “*Promozione dell'istituzione delle comunità energetiche*”; l.r. Puglia 9 agosto 2019, n. 45, “*Promozione dell'istituzione delle comunità energetiche*”.

<sup>24</sup> A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n.2/2021 che afferma: “nel modello innovativo di produzione e consumo dell'energia descritto, alle amministrazioni locali spetta un ruolo sussidiario, teso al supporto delle iniziative e all'instaurazione di sinergie per lo

cooperazione tra amministrazioni comunali e cittadini nella realizzazione delle comunità si svolge comunque nell'ambito della pianificazione regionale<sup>25</sup>.

Alla luce della ricostruzione normativa fin qui svolta risulta evidente che la cooperazione pubblico privato si realizza mediante l'attribuzione di ruoli paritari individuabili in tre caratteristiche delle CER che meritano un approfondimento: l'apertura della comunità; la partecipazione di molteplici soggetti privati; il ruolo attivo delle amministrazioni locali.

## 2.1. La soggettività giuridica “aperta”

Un primo elemento che caratterizza la collaborazione pubblico-privato nelle CER e che può contribuire ad evidenziare la parità tra i componenti consiste nei meccanismi procedurali di “apertura” sia per far parte della comunità sia per recedere in qualsiasi momento, previa definizione delle partite economiche di compartecipazione.

Tale meccanismo è definito negli statuti delle comunità energetiche che assumono un ruolo determinante poiché oltre a costituire l'ente, disciplinano i rapporti tra i membri della comunità<sup>26</sup>. In effetti, la comunità energetica, dovendo configurarsi quale soggetto giuridico autonomo<sup>27</sup>, viene costituita nella maggior parte dei casi come associazione non riconosciuta o società cooperativa<sup>28</sup> richiedendo l'adozione di un apposito atto costitutivo e statuto.

---

svolgimento di attività di interesse generale. Di tale ruolo è necessaria l'assunzione di consapevolezza da parte dei soggetti pubblici interessati, anche grazie a “reti” informative volte a favorire la divulgazione di informazioni, conoscenze, competenze inerenti al processo di costituzione e alle attività delle comunità di energia rinnovabile, onde sfruttare a pieno le potenzialità virtuose del modello”, p.18.

<sup>25</sup> Le CER redigono, entro dodici mesi dalla loro costituzione, un documento strategico per valutare la produzione di energia rinnovabile nell'ambito della pianificazione regionale. Tale documento individua le azioni per la riduzione dei consumi energetici da fonti non rinnovabili e l'efficientamento dei consumi energetici. Le azioni sono sottoposte alla verifica di coerenza con il Piano regionale energetico-ambientale (PEAR). Ogni 3 anni, poi, la Giunta regionale verifica l'attuazione del documento strategico e i risultati che sono stati conseguiti. Se vengono riscontrati risultati negativi in sede di verifica e attuazione del documento strategico, le comunità energetiche non possono accedere ai finanziamenti. È prevista l'istituzione di un Tavolo permanente fra le comunità energetiche e la Regione per acquisire i dati sulla riduzione dei consumi energetici, sulla quota di autoconsumo e sulla quota di utilizzo di energie rinnovabili ed individuare le modalità per una gestione più efficiente. Cfr. artt. 3 e 5 l. r. Puglia n. 45/2019; artt. 3 e 5 l.r. Piemonte, n. 12/2018; artt. 3 e 4 l.r. Liguria n. 13/2020.

<sup>26</sup> Alcune CER si dotano di ulteriori regolamenti. Inoltre, la disciplina fa esplicito riferimento ad un contratto di diritto privato tra i componenti. Cfr. art. 32, comma 1, l. c), d.lgs. n. 199/2021.

<sup>27</sup> Detto soggetto è proprietario degli impianti di produzione di energia o ne ha la piena disponibilità. Gli impianti sono soggetti a procedure di autorizzazione. Le recenti riforme sono volte alla semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per gli impianti di produzione di energie rinnovabili. In particolare, nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, l'installazione di pannelli fotovoltaici si considera intervento di manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di consenso comunque denominati, ad eccezione degli impianti che ricadono in aree o immobili di cui all'articolo 136, comma 1, lettere b) e c), del codice dei beni culturali e del paesaggio. (d.l. 1° marzo 2022, n. 17, art. 9 “Semplificazioni per l'installazione di impianti di energia rinnovabile”).

<sup>28</sup> Si veda M. ROMEO, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, n.4, 2021.



In relazione al meccanismo di “apertura”, il considerando n. 71 della direttiva 2018/2001/ce 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”*.

L’art. 31 del d.lgs. 199/2021 prevede, poi, che *“la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili”* e l’art. 32 che i partecipanti *“possono recedere in ogni momento dalla configurazione di autoconsumo, fermi restando eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che devono comunque risultare equi e proporzionati”*.

Pertanto, in relazione alla partecipazione, l’apertura implica che i componenti o i potenziali partecipanti non possono essere esclusi sulla base di criteri arbitrari o discriminatori, ad esempio attraverso una quota di iscrizione irragionevolmente eccessiva. Anche se possono essere individuati criteri di adesione, questi devono consentire la massima partecipazione possibile e, dunque, essere oggettivi, trasparenti e ispirati al principio di proporzionalità. In tale quadro si pone l’interrogativo se amministrazioni e cittadini sono posti sullo stesso piano nell’ipotesi di richiesta di ingresso in una comunità. È evidente, in effetti, che l’apporto collaborativo dell’amministrazione potrebbe essere – in alcune realtà locali – maggiormente significativo rispetto alla partecipazione di un singolo componente/consumatore. L’amministrazione partecipante potrebbe, in particolare, essere vista come garanzia di stabilità del progetto da un punto di vista organizzativo ed economico e, dunque, avere maggiore “peso” rispetto all’intervento di un semplice cittadino<sup>29</sup>. Invero, la disciplina fa riferimento alla assenza di discriminazione tra i *“potenziali membri”* senza distinzione tra soggetti pubblici e privati e a *“tutti i consumatori”* senza ulteriori specificazioni. In altre parole, l’apertura della comunità riguarda allo stesso modo soggetti pubblici e privati che sembrano posti sullo stesso piano secondo un modello collaborativo e di partenariato. Di conseguenza, qualsiasi atto sostanziale o procedurale introdotto con lo scopo di costituire potenziali posizioni asimmetriche potrebbe essere affetto da vizi di illegittimità o illiceità.

In proposito si pone, poi, lo specifico interrogativo se la comunità energetica possa limitare l’accesso dei partecipanti per esigenze correlate al fabbisogno energetico, ad esempio, qualora l’energia prodotta non sia sufficiente per coloro che ne richiedono l’ingresso. Alla luce di un’interpretazione fondata sulle finalità economica e ambientale delle CER, tale possibilità deve essere consentita quando la comunità non è in grado di fornire i servizi per i quali viene costituita nei confronti di un numero elevato di partecipanti<sup>30</sup>. Se, invece, si valorizza l’elemento sociale, la comunità deve essere intesa come aperta a tutti i richiedenti

<sup>29</sup> A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, cit., p. 7 e ss.

<sup>30</sup> “A mio parere, 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, p. 116.

che soddisfino i requisiti predeterminati<sup>31</sup>. A prescindere dall'interpretazione seguita risulta, comunque, necessario che la comunità mantenga una stabilità economica di lungo periodo e garantisca i servizi nei confronti di tutti i partecipanti evitando forme di discriminazione<sup>32</sup>. Anche in questa ipotesi risulta evidente che cittadini, imprese e amministrazioni sono poste dalla normativa sullo stesso piano al momento della richiesta di partecipazione alle comunità energetiche.

Da un diverso punto di vista, l'apertura è determinante perché permette ai soggetti pubblici e privati non solo di prendere parte spontaneamente alle comunità ma anche di “cambiare idea” e uscirne qualora non sia più conveniente o non si ritenga opportuno continuare la collaborazione, anche se questa scelta comporta conseguenze economiche comunque da valutare. In sostanza detto meccanismo favorisce la partecipazione alle CER dal momento che i soggetti non sono vincolati alla scelta effettuata ma possono modificare la propria situazione, comparandone direttamente i costi/benefici sulla base delle disposizioni degli statuti.

Tale flessibilità si associa alla disposizione secondo la quale i partecipanti mantengono la qualifica di utenti finali potendo comunque usufruire dell'energia fornita dalla rete pubblica qualora la partecipazione alla comunità non sia del tutto soddisfacente. In altre parole, la scelta di diventare componenti delle CER non è né esclusiva, né irrevocabile ma flessibile a seconda delle esigenze correlate al consumo energetico fermo restando che ogni partecipante conserva i diritti di utente finale.

Detto aspetto evidenzia che la comunità energetica è fondata su una cooperazione paritaria tra i componenti pubblici e privati. La possibilità di recesso non viene, in effetti, attribuita soltanto alla parte pubblica con i meccanismi tradizionali pubblicistici dell'autotutela, ma anche ai singoli cittadini. Si può fare riferimento ad un modello paritetico nel quale sia cittadini sia l'amministrazione hanno la possibilità di rivedere le proprie decisioni per ragioni di opportunità o di convenienza economica. Questo meccanismo può essere assimilato a quanto contenuto nell'art. 21 *sexies* della l. n. 241/90 secondo il quale “*il recesso unilaterale dai contratti della pubblica amministrazione è ammesso nei casi previsti dalla legge o dal contratto*”.

Va, però, evidenziato che il recesso comporta il pagamento di un corrispettivo che non viene predeterminato per legge ma va parametrato sulla base delle singole CER. L'unica condizione imposta è che il corrispettivo sia equo e proporzionato rispetto alla compartecipazione agli investimenti sostenuti<sup>33</sup>.

Al riguardo, si pone la necessità di individuare l'esatta finalità del corrispettivo anche alla luce del modello collaborativo sopra delineata.

---

<sup>31</sup> Si veda P.A. MORI, *Cos'è l'impresa di comunità*, in *Imprese di comunità*, a cura di P.A. MORI e J. SFORZI, Bologna, il Mulino, 2018, pp. 37-42.

<sup>32</sup> RESCOOP.UE, CLIENTEARTH, *Energy Communities under the Clean Energy Package. Transposition Guidance*, 24 giugno 2020 in [www.rescoop.eu](http://www.rescoop.eu).

<sup>33</sup> E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., p. 113.

In assenza di un'espressa indicazione normativa, il fine principale del corrispettivo può essere correlato alla necessità di tutelare la comunità già costituita e garantirne la stabilità finanziaria. In altre parole, occorre evitare che l'uscita di alcuni componenti dalla comunità comporti l'impossibilità di continuazione dell'attività della CER<sup>34</sup>. Pertanto, anche in relazione all'uscita dalla comunità i singoli privati e le amministrazioni sono collocate sullo stesso piano non potendo operare scelte che comportino il rischio di minare la continuità e la stabilità della CER.

Peraltro, il corrispettivo ha una natura flessibile dal momento che viene individuato in base alle esigenze specifiche della comunità e dei partecipanti. La flessibilità del corrispettivo consente, dunque, ai soggetti pubblici e privati partecipanti di aderire alle comunità in maniera più agevole considerata la possibilità di modifica della propria scelta al mutare delle condizioni di base relative all'uso dell'energia, senza un eccessivo aggravio economico. Allo stesso tempo, la flessibilità del corrispettivo ne consente la parametrizzazione sulla base delle esigenze correlate all'attività della comunità.

A conclusione di questo paragrafo risulta evidente che l'"apertura" in ingresso e in uscita oltre a favorire la partecipazione nelle comunità denota una cooperazione orizzontale necessitata tra soggetti pubblici e privati entrambi messi nelle condizioni di poter rivedere le proprie posizioni a fronte di un eventuale corrispettivo, con i limiti sopra evidenziati. Ciò significa che già dalla prima impostazione degli atti statuari fino ad arrivare alla costruzione e acquisizione degli impianti e ai meccanismi di gestione, la collaborazione tra i diversi partner costituisce il presupposto da ricercare e mantenere costante nel tempo per il buon andamento dell'organizzazione e funzionamento delle CER. In questo senso il ruolo paritario dei componenti pubblici e privati ne costituisce uno dei pilastri fondamentali, sia nella fase costitutiva iniziale di avvio sia nella fase di implementazione delle attività.

## **2.2. La partecipazione "attiva" di cittadini ed imprese**

Un secondo elemento che caratterizza la collaborazione pubblico e privato nelle comunità energetiche si rinviene nel ruolo attivo dei soggetti privati ammessi a partecipare. La comunità consente, in effetti, ai cittadini e alle imprese di diventare parti attive nella produzione di energia in un sistema "diffuso" contribuendo al raggiungimento del fabbisogno individuale e collettivo. Si è fatto riferimento al riguardo ad una "cittadinanza societaria" volta alla cura di interessi sociali dei singoli individui<sup>35</sup> e in base alla quale si consente ad ognuno di agire per le proprie esigenze.

---

<sup>34</sup> RESCOOP.UE, CLIENTEARTH, *Energy Communities*, cit., p.23.

<sup>35</sup> "L'internalizzazione dei costi ambientali e sociali derivanti dall'inquinamento, riflette la capacità dei suoi attori sociali e istituzionali presenti in un dato territorio di mettere a frutto le risorse in termini di capitale umano, accesso equo e sostenibile alle fonti energetiche e di conoscenze disponibili in ambito locale. Tali istanze suggeriscono di fare riferimento alla nozione di «cittadinanza societaria», ove si ravvisa l'esistenza di un «ordinamento di base», composto dall'insieme di interessi sociali dei singoli individui, e in cui si garantisce che ogni consociato possa organizzarsi

In particolare il decreto n. 199/2021 all'art. 31, comma 1, l. b) prevede che: *“la comunità è un soggetto di diritto autonomo e l'esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente a persone fisiche, PMI, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica [...]”*.

Le “persone fisiche” richiamate, vale a dire i cittadini/consumatori, hanno un ruolo determinante potendo diventare promotori delle iniziative a prescindere dalla situazione socio-economica individuale. La disciplina prevede, come già ricordato, che la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili. La finalità della disciplina è, dunque, inclusiva tendendo a coinvolgere non solo gli utenti abbienti ma anche le famiglie a basso reddito. In altri termini, è determinante il coinvolgimento di tutte le fasce della popolazione anche quelle più deboli, per consentire la massima diffusione del modello.

Il ruolo dei cittadini ha, però, anche una funzione di più ampio respiro poiché mediante la promozione delle comunità energetiche consente di utilizzare le energie rinnovabili a vantaggio della collettività e al fine di abbandonare l'uso delle fonti fossili come richiesto per la transizione ecologica. Pertanto, i cittadini occupandosi dei propri bisogni individuali contribuiscono anche ad ottenere vantaggi collettivi condividendo la realizzazione dei progetti e le responsabilità con la parte pubblica sul modello della c.d. amministrazione condivisa<sup>36</sup>.

La collaborazione orizzontale tra soggetti privati (attivi) e pubblici si basa su alcuni aspetti che denotano la tendenza a porre sullo stesso piano cittadini, imprese e amministrazioni nella promozione e realizzazione delle CER<sup>37</sup>.

L'aspetto principale consiste nell'utilizzo di un adeguato scambio di informazioni per il superamento delle asimmetrie informative tra pubblico e privato. I cittadini devono essere consapevoli delle opportunità correlate alla realizzazione delle comunità per poter intraprendere le relative iniziative. La rilevanza dello scambio di informazioni si riscontra nella direttiva 2018/2001/Ue che nel preambolo al punto 26 evidenzia: *“gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati ad adottare misure, tra cui la fornitura di informazioni, la fornitura di assistenza tecnico-finanziaria, la riduzione dell'onere amministrativo, compresi i criteri di gara incentrati sulle*

---

autonomamente per soddisfare le proprie esigenze”. R. MICCU', M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 621.

<sup>36</sup> F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2022, pp. 204-217; G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari di politica costituzionale*, n. 117/118, 1997, pp. 29-65; T. FAVARO, *Transizione energetica e amministrazione decentrata*, in *GiustAmm.it*, n. 6, 2020 dove si evidenzia che le comunità energetiche costituiscono uno strumento di amministrazione condivisa.

<sup>37</sup> E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., p. 71 e ss.

*comunità, la creazione di periodi d'offerta su misura per le comunità di energia rinnovabile o la possibilità per tali comunità di essere retribuite tramite sostegno diretto quando rispettano i requisiti degli impianti di piccola taglia.”*

L'art. 18 par. 6 della stessa direttiva prevede, poi, che gli Stati membri elaborino programmi adeguati di informazione, sensibilizzazione, orientamento o formazione “*al fine di informare i cittadini sulle modalità di esercizio dei loro diritti in quanto clienti attivi e sui benefici e sugli aspetti pratici, compresi gli aspetti tecnici e finanziari, dello sviluppo e dell'impiego di energia da fonti rinnovabili, incluso l'autoconsumo<sup>38</sup> di energia rinnovabile o l'utilizzo nell'ambito delle comunità di energia rinnovabile.*”

Lo scambio di informazioni tra amministrazione e cittadini rientra, dunque, nelle misure necessarie per consentire uno sviluppo delle comunità energetiche che implicano una considerazione paritaria tra soggetti pubblici e privati. Entrambi devono essere a conoscenza dei presupposti previsti dalla disciplina di riferimento per poter realizzare i progetti delle comunità energetiche.

Occorre, allora, individuare con quali modalità può essere garantito lo scambio di informazioni indicato dalla direttiva.

Uno strumento utilizzabile consiste nell'applicazione della disciplina sul diritto di accesso in materia ambientale del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 195 che prevede la massima trasparenza relativa ai progetti di impatto ambientale senza necessità di dimostrazione di uno specifico interesse da parte del cittadino richiedente<sup>39</sup>.

Un'ulteriore modalità consiste nella pubblicazione dei progetti di realizzazione delle CER sui siti istituzionali delle amministrazioni locali per renderli noti anche ai cittadini non partecipanti, in applicazione del principio di trasparenza ai sensi del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33<sup>40</sup>. In questo modo, i cittadini hanno a disposizione le informazioni sulle comunità senza necessità di una specifica richiesta e possono monitorare lo sviluppo dei relativi progetti<sup>41</sup>.

Infine, per lo scambio di informazioni può essere utile anche l'utilizzo delle piattaforme digitali o dei social media e, dunque, di strumenti informali che consentano all'amministrazione di raggiungere una

---

<sup>38</sup> Sul tema dell'autoconsumo collettivo si veda E. GIARMANÀ, *Autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2021.

<sup>39</sup> F. FONDERICO, *Il diritto di accesso all'informazione ambientale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2006.

<sup>40</sup> L'art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 33/2003 attribuisce rilievo ai siti istituzionali evidenziando: “Ai fini del presente decreto, per pubblicazione si intende la pubblicazione, in conformità alle specifiche e alle regole tecniche di cui all'allegato A, nei siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni dei documenti, delle informazioni e dei dati concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, cui corrisponde il diritto di chiunque di accedere ai siti direttamente ed immediatamente, senza autenticazione ed identificazione”. L'art. 40, comma 2 prevede poi: “Le amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 195 del 2005, pubblicano, sui propri siti istituzionali e in conformità a quanto previsto dal presente decreto, le informazioni ambientali di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195, che detengono ai fini delle proprie attività istituzionali, nonché le relazioni di cui all'articolo 10 del medesimo decreto legislativo. Di tali informazioni deve essere dato specifico rilievo all'interno di un'apposita sezione detta «Informazioni ambientali»”.

<sup>41</sup> Sul punto sia consentito rinviare a C. MARI, *La democrazia ambientale. Partecipazione e forme di tutela*, Roma, IPZS, 2016.

vasta platea di cittadini. Del resto, l'uso della tecnologia consente agli interessati di potersi informare agevolmente sui progetti in corso mediante la consultazione dei siti o delle piattaforme dedicate<sup>42</sup>.

Occorre al riguardo precisare, che le informazioni mettono i cittadini nella condizione di partecipare attivamente alle comunità soltanto qualora siano chiare e comprensibili e non richiedano necessarie competenze tecniche. È evidente, in effetti, che mettere a disposizione informazioni di difficile comprensione non consente di superare le asimmetrie informative. In altre parole, non è sufficiente fornire informazioni in applicazione degli istituti del diritto di accesso, ma è necessario garantirne la comprensibilità.

Un diverso aspetto che caratterizza la collaborazione pubblico-privato riguarda la democraticità nella realizzazione delle CER vale a dire la partecipazione di un'ampia parte della popolazione. Il modello della cittadinanza "attiva" può comportare, in effetti, il rischio che vi siano "caste" di cittadini appunto attivi che operano nel settore energetico escludendo una parte della popolazione<sup>43</sup>. In altre parole, vi è il rischio che le comunità siano costituite soltanto dai cittadini più inseriti nella vita politica e sociale dei comuni o maggiormente sensibili alle tematiche ambientali. Ciò viene superato se si considera che gli stessi cittadini possono "gestire il cambiamento" facendosi promotori delle iniziative e coinvolgendo la cittadinanza restia allo sviluppo di iniziative mediante uno scambio di informazioni tra singoli<sup>44</sup>. In altre parole, lo scambio di informazioni prospettato nella direttiva comunitaria riguarda i rapporti pubblico-privato ma trova applicazione anche nei rapporti tra cittadini che possono promuovere lo sviluppo del modello delle CER parallelamente all'attività svolta dai soggetti pubblici. L'azione di promozione delle comunità può essere, dunque, svolta indistintamente dalle amministrazioni e dai soggetti privati considerato che, anche con riferimento a tale aspetto, svolgono un ruolo sostanzialmente paritetico.

Un ultimo aspetto relativo alla collaborazione riguarda la correlazione tra cittadini e gestori privati che si occupano delle comunità energetiche. In effetti, oltre ai cittadini anche le imprese svolgono un ruolo determinante dal momento che possono partecipare alle comunità a condizione che non abbiano scopi puramente di ritorno economico. Queste imprese possono anche operare come gestore privato favorendo dall'esterno la realizzazione e la gestione delle CER. Il ruolo non è chiaramente definito nella

---

<sup>42</sup> R. CAVALLO PERIN, D. U. GALETTA (a cura di), *Il diritto dell'amministrazione digitale*, Giappichelli, Torino, 2020.

<sup>43</sup> È stato sottolineato come "la partecipazione può produrre, nello stesso tempo, inclusione o ulteriori forme di esclusione sociale; [...] democratizzazione o de-democratizzazione delle scelte; [...] riduzione o accentuazione delle disuguaglianze sociali" G. MOINI, *Teoria e critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Franco Angeli, Milano, 2012, p. 38.

<sup>44</sup> In relazione alla partecipazione e al ruolo della cittadinanza è stato specificato che "si tratta di una «sfida nella sfida»: è abbastanza evidente, infatti, che sussistono interessi diversi, e spesso contrastanti, tra i diversi portatori di interesse (*stakeholders*), ma è altrettanto evidente che non possono essere le autorità politiche, da sole, a gestire il cambiamento". E. GIOVANNINI, *L'Utopia Sostenibile*, Laterza, Bari, 2018, p. 44.

normativa di riferimento, ma trova riscontro nelle esperienze concrete di realizzazione delle comunità<sup>45</sup>. Detto gestore privato (un esempio è costituito dalla società Enel X) opera mediante contratto di servizio per la creazione, gestione e sviluppo della comunità energetica rinnovabile. In particolare, può occuparsi della predisposizione della documentazione, della realizzazione degli impianti, della gestione pluriennale e delle analisi energetiche per il continuo miglioramento delle CER. In un quadro normativo non ancora completamente definito, è determinante che gli atti fondamentali a cominciare dallo statuto, delineino i rapporti interni e le relazioni esterne con le imprese coinvolte, tenendo presente la rilevanza della cooperazione orizzontale amministrazione-gestore privato.

Il ruolo di cittadini e imprese analizzato denota, dunque, che i rapporti e relazioni individuati nelle CER comportano una promozione del modello se i soggetti pubblici e privati sono considerati in maniera paritaria a partire dallo scambio di informazioni per arrivare alle modalità di coinvolgimento dei cittadini e delle imprese. In altre parole, la partecipazione dei cittadini e delle imprese alle comunità energetiche implica un'equiparazione con i soggetti pubblici sia nell'ambito della comunità – basti considerare gli stessi diritti attribuiti ai componenti – sia nei rapporti esterni – come nel caso della conoscenza delle informazioni rilevanti o dell'attività volta ad ampliare la platea degli interessati.

### **2.3. L'intervento delle amministrazioni locali**

Un ulteriore elemento che caratterizza la collaborazione pubblico-privato nelle comunità energetiche riguarda l'intervento delle amministrazioni locali. Queste hanno un ruolo di facilitatore nei confronti delle iniziative dei cittadini potendo fornire informazioni, mettere a disposizione gli edifici o fornire un supporto finanziario, oltre a diventare componenti delle CER. Le modalità specifiche di intervento delle amministrazioni locali si riscontrano nelle leggi regionali che si occupano di individuare gli strumenti per promuovere le CER volti alla realizzazione di una cooperazione orizzontale.

Una modalità disciplinata consiste nella predisposizione di protocolli d'intesa per individuare i ruoli dei singoli soggetti in accordo tra amministrazione e privati.

In proposito dette leggi regionali prevedono espressamente che i comuni e gli enti locali che intendono procedere alla costituzione di una comunità energetica adottano uno specifico protocollo d'intesa, cui possono aderire soggetti pubblici e privati redatto sulla base dei criteri definiti con provvedimento della Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente<sup>46</sup>. Il contenuto dei protocolli può

---

<sup>45</sup> Nella deliberazione dell'ARERA del 4 agosto 2020, n. 318/2020/R/eel cit., si legge: “è stato richiesto di dettagliare in modo specifico quale possa essere il ruolo del produttore, nonché di prevedere la possibilità per un soggetto terzo (ivi incluse le Energy Service Company–ESCO) di essere proprietario dell'impianto di produzione ovvero di essere soggetto referente per la gestione, anche nei confronti del sistema elettrico, delle configurazioni in oggetto”, p.15.

<sup>46</sup> Art. 1, comma 2, l.r. Piemonte, n. 12/2018: “I comuni che intendono proporre la costituzione di una comunità energetica, oppure aderire a una comunità energetica esistente, adottano uno specifico protocollo d'intesa, redatto sulla

riguardare la sola costituzione delle comunità energetiche o prevedere aspetti più ampi sulla promozione delle energie rinnovabili.

Nel dettaglio, si è previsto, ad esempio, che la parti dell'accordo avviino lo studio di modelli per lo sviluppo delle energie rinnovabili nell'ambito delle comunità energetiche tra soggetti pubblici e privati; si occupino dell'installazione di colonnine di ricarica ad accesso pubblico, per veicoli elettrici, alimentate con energia verde, certificata tramite garanzie d'origine di provenienza europea, immessa in rete e prodotta da impianti alimentati al 100% da fonti rinnovabili<sup>47</sup>. I protocolli sono, dunque, uno strumento che consente di ottenere la collaborazione pubblico-privato per individuare le modalità maggiormente idonee alla costituzione delle comunità energetiche nei territori di riferimento.

Tali protocolli denotano non solo i tentativi di favorire la collaborazione, ma anche il ruolo determinante delle amministrazioni locali. In altri termini dalle leggi regionali è evidente che il livello di governo maggiormente coinvolto nella collaborazione con i cittadini è quello comunale<sup>48</sup> più vicino alla popolazione. Ciò può trovare una spiegazione nella circostanza che i comuni sono maggiormente a conoscenza delle realtà territoriali nonché delle esigenze e delle opinioni dei cittadini che vivono in un dato territorio a differenza di enti posti ad un livello di governo più alto<sup>49</sup>.

Dall'analisi della legislazione regionale finora emanata, emerge che questi protocolli d'intesa costituiscono una tipologia giuridica particolare, non pienamente riconducibile né agli accordi tra amministrazioni pubbliche e privati ai sensi dell'art. 11 della l. 7 agosto 1990, n. 241 né agli accordi di programma *ex art.* 34 del Testo Unico sugli enti locali, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267<sup>50</sup>. La carenza di un'esatta qualificazione di detti protocolli può rendere complessa la realizzazione di un'effettiva collaborazione tra i soggetti coinvolti. In effetti, nel caso di dubbi sui rapporti tra le parti dell'accordo non si può fare riferimento alle regole generali previste per gli accordi amministrativi o di programma e ciò può portare a conflitti interni. Pertanto, la natura di detti protocolli andrà verificata anche alla luce delle esperienze concrete di applicazione della nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 199/2021 e delle leggi regionali in corso di adozione.

Il Comune può altresì occuparsi della predisposizione di avvisi pubblici e manifestazioni di consenso per verificare se la cittadinanza è disposta a far parte delle comunità energetiche. In particolare, i Comuni

---

base dei criteri adottati con provvedimento della Giunta regionale entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, sentita la commissione consiliare competente"; art. 1 comma 2, l.r. Puglia, n. 45/2019; art. 1, comma 2, l.r. Liguria, n. 13/2020.

<sup>47</sup> Protocollo di intesa S. Donato Milanese, Città metropolitana Milano, Eni s.p.a.

<sup>48</sup> C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Amministrazione in cammino*, 2020.

<sup>49</sup> M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2017, p. 148 ss.

<sup>50</sup> Per la ricostruzione delle vicende giuridiche sul tema, si veda E. BRUTI LIBERATI, voce *Accordi pubblici*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. V, Giuffrè, Milano, 2001.



possono promuovere procedimenti per l'acquisizione della candidatura per aderire alla comunità energetica promossa e/o partecipata dallo stesso Comune. In relazione alle modalità di adesione, gli interessati possono, ad esempio, compilare e far pervenire al Comune un modello di adesione ed essere contattati direttamente da preposti dell'amministrazione e della comunità energetica per avere informazioni di dettaglio sugli interventi da farsi e sui vantaggi che ne conseguono al fine della valutazione della partecipazione. Detti avvisi pubblici consentono, dunque, all'amministrazione di coinvolgere i cittadini per collaborare alla realizzazione di una comunità energetica.

Infine, i Comuni possono organizzare incontri di sensibilizzazione, tavole rotonde, seminari informativi della collettività locale per far conoscere alla popolazione i vantaggi e le opportunità correlati alle CER. Gli strumenti delineati – protocolli, manifestazioni di interesse, incontri di sensibilizzazione – evidenziano come la promozione delle comunità richiede un apporto significativo delle amministrazioni locali volto a coinvolgere la cittadinanza nella realizzazione dei progetti e, dunque, a favorire la cooperazione orizzontale pubblico - privato. Del resto, gli strumenti utilizzati hanno tutti l'obiettivo di regolamentare e favorire la collaborazione tra amministrazioni e privati nell'ambito della richiamata sussidiarietà orizzontale.

L'apporto attivo dei cittadini richiede, in effetti, una "guida" da parte delle amministrazioni locali per agevolare le iniziative promosse dal basso da un punto di vista organizzativo. Al contrario, un'amministrazione "debole" o non in grado di agevolare l'applicazione di tali nuovi modelli può costituire un disincentivo alla realizzazione delle CER<sup>51</sup>. In altre parole, l'intervento anche solo di facilitazione delle amministrazioni locali costituisce un supporto necessario per consentire ai cittadini e alle imprese di realizzare le comunità senza ostacoli burocratici e superando le resistenze da parte degli stessi amministratori che possono derivare dalla carenza di professionalità o di strumenti giuridici di decisione che rendono difficoltoso il sostegno alle iniziative; dalla "paura di decidere" o sindrome del c.d. NIMTOO (*not in my term of office*) tipica dei progetti ambientali<sup>52</sup>.

### **3. Le soluzioni adottate negli statuti**

La cooperazione pubblico-privato viene presa in considerazione in modo specifico negli statuti delle comunità energetiche. Prendendo ad esempio alcuni statuti significativi – la Comunità energetica e

---

<sup>51</sup> È stato in proposito evidenziato che la maggior parte delle iniziative per la realizzazione delle CER viene promossa dalle amministrazioni – soprattutto comunali – che si occupano della costituzione delle comunità e del coinvolgimento dei cittadini. C. CANDELISE, G. RUGGIERI, *Status and Evolution of the Community Energy Sector in Italy* cit., p.12.

<sup>52</sup> La sindrome del c.d. NIMTOO consiste nella riluttanza degli amministratori locali a consentire la realizzazione di progetti per le rinnovabili in relazione alle proteste della cittadinanza. È analoga al fenomeno speculare c.d. NIMBY, *Not in my back yard* che riguarda le resistenze ai progetti della popolazione direttamente incisa. Si veda U. BARELLI, *I limiti alle energie rinnovabili con particolare riferimento alla tutela della biodiversità*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, Anno XXIX, n.1, 2014.

solidale di Napoli Est, la Energy City Hall di Magliano Alpi, la Comunità energetica Rosetana Aps di Roseto Valfortore, la Comunità energetica CommOn light di Ferla e la Comunità energetica di Tito – emerge chiaramente la presenza degli elementi di collaborazione sopra delineati: apertura in ingresso e in uscita; partecipazione dei cittadini e delle imprese; ruolo significativo delle amministrazioni.

In particolare, l'apertura è chiaramente indicata negli statuti con la seguente indicazione: *“La partecipazione all'Associazione è aperta e volontaria. È aperta a coloro i quali, essendo in possesso dei requisiti e condividendone in modo espresso gli scopi, presentano richiesta”*<sup>53</sup>. Tutti i richiedenti interessati possono, dunque, partecipare in maniera aperta e volontaria e una volta entrati a far parte della comunità hanno gli stessi diritti. Gli statuti indicano, in effetti, espressamente che: *“Gli associati hanno parità di diritti e di doveri nei confronti dell'Associazione che è organizzata secondo il principio generale della democraticità della struttura e dell'assenza di discriminazione fra le persone”*<sup>54</sup>; ed ancora che non vi sono discriminazioni tra i componenti: *“L'associazione non dispone limitazioni con riferimento alle condizioni economiche, né discriminazioni di qualsiasi natura in relazione all'ammissione degli associati e alla loro partecipazione alla vita associativa”*<sup>55</sup>. Gli statuti prevedono, poi, espressamente che i partecipanti possano uscire dalla comunità quando lo ritengano opportuno: *“Gli associati possono in ogni momento recedere dall'Associazione e, quindi, uscire dalla configurazione della Comunità Energetica”*<sup>56</sup>. Gli statuti consentono, dunque, la massima apertura per l'ingresso alla comunità e la parità dei componenti senza particolari differenze tra soggetti pubblici e privati.

Dagli statuti emerge altresì il ruolo “attivo” dei cittadini partecipanti dal momento che le comunità non si occupano solo della produzione e consumo di energia ma anche, ad esempio di: *“- organizzazione di servizi accessori e complementari alla distribuzione elettrica; - stimolo all'ideazione, allo sviluppo, alla sperimentazione e alla partecipazione a modelli di governance di generazione distribuita e nuove applicazioni tecnologiche per la diffusione dell'uso di energia da fonti rinnovabili; - supporto alle attività di ricerca nel settore delle fonti energetiche rinnovabili; [...] - promozione dell'attività dell'Associazione, anche attraverso la gestione di eventi di pubblica diffusione dei risultati; - adesione a partnership nazionali e internazionali in altri organismi, sia con enti privati che pubblici per lo sviluppo dell'oggetto dell'attività dell'Associazione; - prestazione di qualsiasi servizio comunque collegato all'attività di cui ai precedenti punti”*<sup>57</sup>.

Il ruolo delle amministrazioni locali viene, poi, evidenziato dagli articoli degli statuti che prevedono espressamente che tra i possibili partecipanti vadano *“comprese le amministrazioni comunali”*<sup>58</sup>. L'espressa

<sup>53</sup> Statuto della comunità energetica di Tito, art. 8.

<sup>54</sup> Statuto della Comunità energetica e solidale di Napoli Est, art. 4.

<sup>55</sup> Statuto della Comunità energetica di Roseto Valforte, art. 8.

<sup>56</sup> Statuto della Comunità energetica CommOn Light di Ferla, art. 13.

<sup>57</sup> Statuto della Comunità energetica Energy City Hall di Magliano Alpi, art.3.

<sup>58</sup> Statuto della Comunità energetica Energy City Hall di Magliano Alpi, art. 6; Statuto della Comunità energetica di Napoli Est, art. 4; Statuto della Comunità energetica CommOn Light di Ferla, art. 5.

indicazione relativa ai comuni indica evidentemente che questi possono essere parte attiva nell'ambito della comunità con un rilievo maggiore rispetto alle amministrazioni poste a più alti livelli di governo.

Dall'analisi degli statuti emerge, dunque, che nella concreta applicazione delle comunità energetiche si richiede una forte collaborazione pubblico - privato espressa nella partecipazione attiva dei privati e nel ruolo di promotore o partecipante comunque significativo delle amministrazioni comunali. La cooperazione orizzontale è altresì rilevante considerato che gli statuti analizzati si fondano sull'”apertura” in ingresso e uscita dei partecipanti e sulla correlata parità tra i componenti della comunità a prescindere dalla natura pubblica o privata. In effetti, a tutti i membri – comprese le amministrazioni comunali – viene consentito di collaborare attivamente alla “vita associativa” senza limiti o discriminazioni, in un’ottica democratica. Peraltro, detta cooperazione consente non solo di realizzare la comunità energetica ma anche di organizzare servizi energetici accessori e soprattutto di promuovere la diffusione del modello mediante il supporto alla ricerca e la gestione di eventi informativi per illustrare i risultati raggiunti nei progetti realizzati. Pertanto, ai componenti pubblici e privati viene riconosciuto un ruolo paritario volto non solo alla cooperazione nella realizzazione e gestione della CER ma anche alla promozione di iniziative analoghe mediante lo scambio di informazioni.

In definitiva, l'analisi degli statuti conferma che le comunità energetiche si costituiscono grazie allo “sforzo” comune di soggetti pubblici e privati in una collaborazione tra pari.

#### **4. I nodi critici: consapevolezza, competenza, complessità**

Le comunità energetiche presentano nodi critici correlati alla collaborazione pubblico-privato che incidono sulla considerazione paritaria dei soggetti coinvolti evidente nei presupposti sopra ricostruiti.

Dal lato privato, il primo nodo critico attiene alla consapevolezza che consente di superare le resistenze alla realizzazione dei progetti ed aumentare il grado di “accettabilità sociale”<sup>59</sup>.

La scarsa conoscenza delle opportunità presentate dalle CER determina, in effetti, un limite alla partecipazione dei privati intesi come cittadini ed imprese. Al contrario una conoscenza approfondita dei benefici della creazione di dette comunità può costituire un incentivo alla realizzazione<sup>60</sup>. A tal fine assume, dunque, rilevanza non solo lo scambio di informazioni – analizzato nei precedenti paragrafi – ma anche l'esatta individuazione dei vantaggi delle comunità energetiche e la loro comunicazione ai

---

<sup>59</sup> M. BOLOGNESI, A. MAGNAGHI, *Verso le comunità energetiche in Scienze del territorio*, cit., p. 144 e ss; R. WÜSTENHAGEN, M. WOLSINK M., M.J. BÜRER, *Social acceptance of renewable energy innovation: An introduction to the concept* in *Energy Policy*, n. 35, 2007 pp. 2683-2691. Sui rapporti tra amministrazione e cittadini si veda G. ANNICHIARICO, *Contraddittorio e partecipazione: due principi di democrazia procedimentale* in *Amministrativamente*, n. 8-9, 2009 dove si evidenzia che: “è stato finalmente positivizzato il rinnovato e moderno rapporto tra amministrazione e cittadini, in cui questi ultimi assumono un ruolo determinante e da protagonista all'interno della funzione amministrativa”.

<sup>60</sup> N. MAGNANI, G. OSTI, *Does civil society matter? Challenges and strategies of grassroots initiatives in Italy's energy transition*, in *Energy Research and Social Sciences*, n. 13, 2016.

cittadini. In altri termini, i cittadini per accettare il modello delle CER e prendervi parte devono essere consapevoli dei vantaggi che derivano da tale modello. Detta consapevolezza dei cittadini si ottiene, dunque, con una maggiore trasparenza relativa alle iniziative e con una sorta di “educazione” della cittadinanza che comporta una sensibilizzazione sulle potenzialità delle comunità energetiche e sulla circostanza che si tratta di un nuovo modello collaborativo pubblico-privato che comporta benefici economici, sociali, ambientali. In altre parole, per la promozione delle comunità energetiche occorre mettere a disposizione dei cittadini informazioni adeguate alla creazione di un’opinione pubblica consapevole sui nuovi modelli che consentono una partecipazione attiva dei singoli alla produzione di energia rinnovabile.

Dal lato pubblico, un nodo critico riguarda la competenza dei funzionari delle amministrazioni che devono essere in grado di conoscere e applicare le nuove regole e, dunque, di agevolare la realizzazione delle CER. A tal fine è fondamentale la formazione dei dipendenti per consentire sia la partecipazione nelle comunità sia il supporto alle iniziative dei cittadini nonché per evitare le resistenze dovute a fenomeni quali la c.d. paura della firma<sup>61</sup> o la tendenza a rimandare le decisioni con impatto ambientale. L’adeguata competenza dei funzionari consente, dunque, da un lato di promuovere la realizzazione delle CER da parte dell’amministrazione e dall’altro lato di assistere i privati che intendono realizzare le iniziative in collaborazione con la parte pubblica. In altri termini, un’idonea formazione dei funzionari favorisce la diffusione delle comunità energetiche grazie alla presenza nell’amministrazione di professionalità in grado di gestirne la costituzione. Per favorire la promozione delle CER occorre, dunque, investire sulla creazione di corsi o percorsi formativi per i dipendenti pubblici locali chiamati a decidere a fronte delle iniziative portate avanti dalla stessa amministrazione o dai privati.

Un ultimo nodo riguarda il tema della complessità e dunque, della semplificazione dei procedimenti volti alla realizzazione delle CER e al rilascio degli incentivi. La direttiva 2018/2001/UE prevede, in effetti, che occorre raggiungere l’obiettivo di eliminare “gli «ostacoli» normativi e amministrativi”<sup>62</sup> con le seguenti modalità: una trasparente analisi costi/benefici; un’apertura a tutti i soggetti anche con basso reddito; strumenti per facilitare l’accesso a finanziamenti (incentivi) e alle informazioni. In altre parole, il procedimento di costituzione delle comunità e quello di ottenimento degli incentivi devono fondarsi, secondo la direttiva, sul principio della semplificazione per evitare di disincentivare i cittadini nella

<sup>61</sup> F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato “responsabilizzato”*, in *Federalismi.it*, n.36, 2020, pp. 64 e ss; S. BATTINI, F. DE CAROLIS, *L’amministrazione si difende*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n.1, 2019, p. 293 e ss.

<sup>62</sup> Art. 22 direttiva 2018/2001/UE; art. 4 del d.lgs. n. 199/2021.

realizzazione dei progetti<sup>63</sup>. Del resto, se il procedimento di rilascio degli incentivi gestito dal GSE non risulta semplificato, i soggetti pubblici e privati possono decidere di non intraprendere l'iniziativa di costituzione di una comunità energetica<sup>64</sup>. La disciplina attuale prevede in particolare che le comunità una volta costituite come soggetto giuridico possano richiedere al GSE mediante il referente gli incentivi attraverso un procedimento *on line* che impone ai richiedenti di presentare tutta la documentazione per provare il rispetto dei limiti imposti dal legislatore per i benefici economici<sup>65</sup>. Pertanto, la complessità scaturisce innanzitutto dalla circostanza che l'onere di presentazione della documentazione idonea è in capo al referente della comunità energetica. Inoltre, l'utilizzo di piattaforme telematiche non garantisce di per sé la celerità e semplicità del procedimento qualora la modalità di presentazione delle istanze non risulti di immediata usabilità per utenti non esperti<sup>66</sup>. Per garantire la semplificazione si potrebbe, dunque, mettere a disposizione di coloro che intendono realizzare le CER informazioni operative relative alla richiesta di incentivi sui siti istituzionali delle stesse autorità che erogano i contributi. Dette informazioni dovrebbero essere chiare e comprensibili per evitare difficoltà di applicazione da parte del referente della comunità che richiede gli incentivi e, pertanto, semplificare il relativo procedimento.

Di conseguenza, la semplificazione va verificata nella concreta applicazione e, dunque, dovrà essere valutata nelle comunità da realizzare in adozione del nuovo decreto di attuazione della direttiva Red II. In conclusione, l'acquisizione da parte dell'amministrazione di competenze adeguate a gestire la realizzazione di nuovi modelli di partenariato e la conoscenza dei relativi vantaggi da parte dei privati costituiscono elementi fondamentali per la cooperazione orizzontale che richiede un grado di consapevolezza e responsabilizzazioni delle parti in un contesto di regole preferibilmente semplificato.

## **5. La cooperazione orizzontale paritaria come un nuovo modello collaborativo pubblico-privato per la transizione ecologica**

Alla luce della ricostruzione effettuata, cittadini, imprese e privati configurano nelle CER un nuovo modello di collaborazione pubblico - privato basato sulla cooperazione orizzontale e paritaria al fine di perseguire l'obiettivo comune della transizione ecologica.

---

<sup>63</sup> A. MARZANATI, *Semplificazione delle procedure e incentivi pubblici per le energie rinnovabili*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n.5, 2012, p. 499; M.A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo e la semplificazione*, in *Ius Publicum Network Review*, 2013; M. RENNA, *Semplificazione e ambiente*, in *Rivista Giuridica dell'edilizia*, 2008, II, pp. 37-70.

<sup>64</sup> Sul tema degli incentivi per le comunità energetiche si veda G. LA ROSA, *Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull'"affidabilità" del sistema di incentivi di cui al decreto Red II*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2022.

<sup>65</sup> GSE, *Regole tecniche per l'accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa*, 4 aprile 2022.

<sup>66</sup> C. LEONE, *Il principio "digital first": obblighi e diritti in capo all'amministrazione e a tutela del cittadino. Note a margine dell'art. 1 della legge 124 del 2015* in *Giust.Amm.it*, n.6, 2016. Si può far riferimento al tema della c.d. "usabilità" ossia il grado di facilità e soddisfazione con cui le persone riescono effettivamente ad informarsi comprendendo appieno il significato dei messaggi veicolati dai canali istituzionali a cominciare da quelli digitali.

Nella costituzione, partecipazione e promozione delle comunità viene, in effetti, affidato ai soggetti pubblici e privati un ruolo pressoché paritetico e, dunque, innovativo per il settore della produzione e distribuzione dell'energia rinnovabile nel quale i rapporti con le amministrazioni sono regolati essenzialmente tramite – rispettivamente – autorizzazioni e concessioni<sup>67</sup>.

In particolare, l'amministrazione non si limita a favorire l'intervento dei privati dall'esterno ma è parte integrante della comunità e assume lo stesso ruolo dei privati nei rapporti interni alla CER, come visto per il presupposto dell'"apertura" in ingresso e in uscita applicabile indistintamente ai componenti pubblici e privati. Inoltre, anche quando l'amministrazione agisce dall'esterno come facilitatore delle iniziative, utilizza strumenti volti al raccordo con i cittadini e le imprese, quali appunto lo scambio di informazioni e i protocolli di intesa per favorire la cooperazione orizzontale.

I cittadini e le imprese sono, a loro volta, messi in condizione di ottenere le medesime informazioni a disposizione della parte pubblica per un coinvolgimento attivo e paritario nelle comunità. Ciò emerge chiaramente dalla circostanza che – mediante le informazioni a disposizione – i privati possono svolgere un ruolo di promozione nei confronti dei soggetti non ancora coinvolti nei progetti in parallelo al ruolo di facilitatore dell'amministrazione.

Detto nuovo modello richiede però la presenza di un'amministrazione "forte" e di un cittadino o soggetto privato "consapevole"<sup>68</sup> che siano, dunque, nelle condizioni di collaborare attivamente alla realizzazione delle comunità energetiche.

L'amministrazione deve essere, in effetti, in grado di supportare e promuovere le iniziative considerate che i comuni svolgono un ruolo determinante dato che un numero significativo di iniziative è stato realizzato proprio a partire dalla proposta pubblica in un approccio *top-down*<sup>69</sup>. La circostanza che

---

<sup>67</sup> V. CERULLI IRELLI, *L'autorizzazione alla produzione e il riconoscimento degli incentivi in Regole e mercato delle energie rinnovabili, Annuario di diritto dell'energia*, (a cura di) G. NAPOLITANO, A. ZOPPINI, il Mulino, 2013, p. 173; M. T. RIZZO, *Le fonti rinnovabili e l'autorizzazione unica in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 5, 2014; A. CARBONE, *Autorizzazione Unica per la costruzione di impianti eolici e conferenza di servizi: sul valore procedimentale del dissenso qualificato*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2012; G. GIUSTINIANI, *Il Mercato dell'energia elettrica: la distribuzione del vettore energetico*, in *Diritto dei Servizi Pubblici*, 2020.

<sup>68</sup> L'elemento della collaborazione pubblico-privato nella produzione di energia è valorizzato anche a livello internazionale dove si applicano modelli di comunità energetiche assimilabili a quello previsto dalla disciplina nazionale. In relazione al tema della collaborazione pubblico privato l'elemento maggiormente caratteristico attiene alle modalità di erogazione degli incentivi che distingue i vari Paesi. Mentre è conforme l'attribuzione alle amministrazioni locali della cura della realizzazione delle comunità energetiche. In relazione alla forma giuridica la modalità prescelta è quella della cooperativa che valorizza anche l'aspetto sociale della collaborazione. Dato che la disciplina è uniforme a livello europeo si possono effettuare anche trapianti tra modelli, ad esempio, in relazione agli incentivi. Si veda V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile*, cit., p. 16 e ss.

<sup>69</sup> "Despite the prevalence of the local dimension, only a few initiatives (the 24%) have been developed with a *bottom-up approach*, hence characterized by strong involvement of citizens or other types of grassroots organizations in the initiation and development of the project. The majority have been developed with a *top-down approach*, i.e., with an institution (i.e., a local authority or a private company) leading the process, defining structural features of the project and facilitating citizens' involvement. Among those, the role of municipalities and municipal utilities is nonetheless remarkable, which

L'iniziativa venga promossa dall'amministrazione costituisce, in effetti, una garanzia di certezza e stabilità del progetto da realizzare nei confronti dei privati che intendono partecipare.

Anche nei casi in cui le comunità sono composte da soli cittadini o privati è determinante la collaborazione dell'amministrazione per facilitare la realizzazione del progetto e coinvolgere i cittadini. Le amministrazioni possono, in effetti, agevolare le iniziative mediante un costante supporto dei partecipanti alle comunità evitando le resistenze che attengono ai progetti relativi alle energie rinnovabili. In particolare, le amministrazioni hanno il compito di informare i cittadini e le imprese, di agevolare la costituzione delle comunità, ad esempio, mettendo a disposizione edifici pubblici o fondi pubblici, di stipulare appositi protocolli d'intesa per favorire la realizzazione delle iniziative. In sostanza, le amministrazioni soprattutto locali svolgono un ruolo di facilitatore determinante per agevolare la costituzione delle CER.

I cittadini e le imprese devono essere a loro volta consapevoli dei vantaggi e delle opportunità relative ad un coinvolgimento nella realizzazione delle comunità energetiche. In effetti, soltanto un'adeguata conoscenza delle modalità di intervento nelle comunità e delle conseguenze favorevoli in termini economici, sociali e ambientali consente una partecipazione attiva dei privati. Al contrario, la carenza di informazioni sui nuovi modelli di partenariato implica che i progetti siano promossi dalla sola parte pubblica o da un numero limitato di soggetti privati maggiormente "sensibili" alle tematiche ambientali, vanificando la finalità collaborativa ed inclusiva presente nella normativa relativa alle CER.

Infine, per la promozione del modello, è altresì necessario un cambiamento culturale per passare dalla accettabilità delle iniziative da parte dei privati alla co-progettazione<sup>70</sup>. In altri termini si tratta di un cambio di paradigma verso la responsabilizzazione dei singoli nella transizione verso l'utilizzo delle fonti rinnovabili. Tale cambio si realizza anche tramite lo scambio di informazioni e l'educazione "dal basso" a partire dalle scuole/università e, dunque, mediante un adeguato grado di istruzione/informazione dei cittadini. Del resto, il cambiamento di paradigma implica una collaborazione effettiva della cittadinanza dal momento che le esperienze di CER promosse dall'amministrazione, seppur significative, non coinvolgono necessariamente tutti i residenti in un dato territorio o i cittadini meno attenti alle tematiche ambientali.

In conclusione, la collaborazione pubblico-privato consente di superare l'idea dell'accettabilità secondo la quale i privati devono limitarsi ad accettare le iniziative calate dall'alto a favore di una condivisione e

---

have often acted as promoters or as facilitators of the initiatives", C. CANDELISE, G. RUGGIERI, *Status and Evolution of the Community Energy Sector in Italy*, cit., p.12.

<sup>70</sup> M. BOLOGNESI, A. MAGNAGHI, *Verso le comunità energetiche*, cit., p. 147 dove si fa riferimento alle "Comunità energetiche dinamiche in cui gli abitanti partecipano, interpretano, co-progettano, sono coinvolti nell'individuazione delle risorse patrimoniali ed assumono un ruolo attivo da protagonisti nella definizione e gestione del processo di transizione del loro territorio verso un orizzonte di autosostenibilità", p. 142.

autoresponsabilità dei cittadini e dei privati secondo un modello sussidiario e paritario<sup>71</sup>. In altri termini, le comunità consentono di valorizzare la c.d. democrazia energetica<sup>72</sup> secondo la quale cittadini e amministrazioni locali partecipano accanto alle imprese alla produzione di energia e alla gestione dei relativi consumi, collaborando alla realizzazione dell'obiettivo comune della promozione dell'uso delle fonti rinnovabili. Detta forma di democrazia implica, dunque, una responsabilizzazione da parte dei singoli nella partecipazione ad attività di interesse generale nonché una collaborazione attiva con le amministrazioni pubbliche<sup>73</sup> che consenta anche ai cittadini di contribuire allo sviluppo delle energie rinnovabili.

In tal modo i privati in cooperazione con la parte pubblica, oltre ad ottenere benefici economici e sociali, contribuiscono alla promozione dell'utilizzo delle fonti energetiche alternative, in sostituzione delle fonti fossili inquinanti, favorendo la transizione verso forme autosostenibili di sviluppo locale. Il nuovo modello costituito dalle CER consente, dunque, di contribuire – mediante forme di collaborazione pubblico-privato a livello territoriale – alla realizzazione delle politiche nazionali ed europee<sup>74</sup> volte a garantire la sostenibilità ambientale mediante il passaggio dall'uso di fonti energetiche inquinanti a quelle alternative<sup>75</sup>.

---

<sup>71</sup> “In queste ricerche sperimentali di promozione delle comunità energetiche, aprire l'orizzonte di una conversione energetica fondata sulla valorizzazione dei patrimoni locali, richiede di superare definitivamente il paradigma dell'accettabilità sociale degli interventi (che non sposta finalità e soggetti degli interventi sulle FER) e la settorialità delle politiche connaturata alle azioni istituzionali (che non intacca i modelli insediativi energivori), promuovendo forme di partecipazione delle comunità locali alla produzione energetica all'interno di un processo di costruzione di forme di autogoverno che le veda protagoniste di forme autosostenibili di sviluppo locale”. M. BOLOGNESI, A. MAGNAGHI, *Verso le comunità energetiche*, cit., p. 147.

<sup>72</sup> “Occorre partire dalla constatazione che nella transizione energetica la trasformazione delle fonti di produzione – a cui consegue la decentralizzazione del mercato energetico – e l'apertura a nuove forme di democrazia energetica vanno di pari passo. Sebbene manchi una definizione del concetto di democrazia energetica, la letteratura sociologica e giuridica più recenti tendono a riconnetterla direttamente alla possibilità per le comunità energetiche e per gli enti locali di partecipare, accanto alle grandi imprese private, alla produzione e alla fornitura dei servizi energetici. Trattasi, quindi, di una rivincita democratica dell'energia, che favorisce una diretta assunzione di responsabilità da parte dei cittadini in attività di interesse generale”. R. MICCU', M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 637.

<sup>73</sup> “A tal fine sono le stesse direttive comunitarie che indicano la via da seguire partendo dalla considerazione delle comunità energetiche come strumento di sviluppo locale, di lotta alla povertà energetica o sviluppo locale e quindi sembrano indicare la strada della aggregazione flessibile e rapida per poter perseguire lo scopo in modo rapido ed efficace. In sintesi, è il passaggio da un approccio individuale ad uno collaborativo che da un lato consente di ottenere benefici riguardanti le sinergie direttamente congiunte all'unione di più utenze energetiche”. C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, cit., p.14.

<sup>74</sup> D. BEVILACQUA, *La normativa europea sul clima e il Green Deal. Una regolazione strategica di indirizzo*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 2022, p. 297 e ss.

<sup>75</sup> Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha stanziato fondi di 2,2, miliardi per la realizzazione delle CER nei comuni di piccole dimensioni. In relazione alla situazione esistente, secondo il Rapporto ENEA *Le comunità energetiche in Italia 2020* sono 12 le comunità energetiche principali situate nel Nord Italia (principalmente in Piemonte, Veneto, Emilia Romagna e Lombardia). Il Rapporto *Comunità rinnovabili 2022* di Legambiente fa riferimento, poi, alla effettiva costituzione di circa 35 CER. Lo studio Federmanager-Aiee prende a riferimento i seguenti dati del Politecnico di Milano: entro 5 anni, nello scenario migliore, si prevedono circa 40mila energy communities, con il coinvolgimento di 1,2 milioni di famiglie, 200mila uffici e 10mila Pmi con una crescita dei posti di lavoro di circa 10.500 unità. Cfr. M.





Le comunità energetiche implicano, in conclusione, che l'energia vada prodotta coinvolgendo tutti i componenti della collettività<sup>76</sup> che devono avere lo stesso ruolo collaborativo sia dal lato pubblico, sia dal lato privato al fine di favorire la transizione ecologica.

---

ROMEO, *Produzione di agroenergie, autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, cit., pp. 1-11. Si vedano anche *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, presentata dal Governo al Parlamento il 21 dicembre 2021, in [www.italiadomani.gov.it](http://www.italiadomani.gov.it) dove in relazione all'investimento di 2,2 miliardi di euro per le comunità energetiche si fa riferimento alla istituzione di un tavolo di confronto con le Regioni cui dovrebbe essere attribuita la responsabilità operativa; Corte dei Conti, sezioni riunite in sede di controllo, *Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza*, marzo 2022, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>76</sup> “In order to facilitate co-determination, a wider involvement and influence on the project development and management must be experienced by members of the initiative on a permanent basis and not only sporadically”. C. CANDELISE, G. RUGGIERI, *Status and Evolution of the Community Energy Sector in Italy*, cit., p.5.