

Introduzione alle comunità energetiche – quadro normativo di riferimento,  
misure di attuazione e incentivi

*Original*

Introduzione alle comunità energetiche – quadro normativo di riferimento,  
misure di attuazione e incentivi / Borroni, Andrea; Lowitzsch, Jens; Tartaglia, Angelo. - In: TUTELA E SICUREZZA DEL  
LAVORO. - ISSN 2283-7698. - ELETTRONICO. - 1(2020), pp. 31-48.

*Availability:*

This version is available at: 11583/2851439 since: 2020-11-06T23:48:26Z

*Publisher:*

HYper

*Published*

DOI:

*Terms of use:*

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in  
the repository

*Publisher copyright*

(Article begins on next page)

Anno 2020  
Numero 1



ISSN 2283-9224

direttore responsabile  
Professor Francesco Bacchini

# Rivista di Ateneo

# Tutela e Sicurezza del Lavoro

In questo numero tra l'altro:

L' interruzione dell'attività autonoma in situazioni di rischio grave e imminente in Spagna

Introduzione alle comunità energetiche – quadro normativo di riferimento, misure di attuazione e incentivi

La potenziale esposizione dei lavoratori "fragili" al contagio da Covid 19 e la tutela della sorveglianza sanitaria eccezionale

Ente fondatore e proprietario  
Università degli studi di Milano – Bicocca Di.SEA.DE  
Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto per l'Economia

# HYPER

# INTRODUZIONE ALLE COMUNITÀ ENERGETICHE – QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO, MISURE DI ATTUAZIONE E INCENTIVI (\*)

(\*) N.d.R.: Il presente contributo è stato sottoposto, in forma anonima, a valutazione secondo una procedura di blindpeer review.

Sommario. 1. Introduzione: il partecipazionismo e i suoi sviluppi - 2. La compartecipazione nel settore delle energie rinnovabili - 3. Le nuove forme delle "Comunità di energia" e il loro accesso ai programmi di finanziamento - 4. Le sfide legate ai programmi di finanziamento - 5. Introduzione all'analisi - 6. Progetti di successo - 6.1. Il piano di transizione territoriale e la Oil Free Zone "Territorio sostenibile" - 6.2 La comunità energetica del pinerolese - 6.3 La comunità energetica della Val di Susa - 6.4 Ostacoli per la partecipazione dei Comuni alla Comunità dell'energia - 7. Interconnessioni critiche all'interno della normativa italiana - 8. Empowerment tramite "Eco-Bonus 110%"? - 9. Conclusioni e prospettiva

di Andrea Borroni, Jens Lowitzsch e Angelo Tartaglia

## Abstract

*Le Comunità Energetiche rappresentano un tema tanto discusso quanto poco conosciuto e analizzato. Il presente scritto, partendo dalla filosofia partecipativa di matrice giuslavorista che le caratterizza, intende presentare tale istituto e il processo di recepimento all'interno dell'ordinamento italiano, nel quale già spiccano iniziative di successo.*

## Parole chiave:

*Prosumerato – Partecipazionismo dei cittadini – Trapianti giuridici – Comunità energetiche – Energie rinnovabili – Incentivi economici e finanziari*

## 1. Introduzione: il partecipazionismo e i suoi sviluppi

Il tema del partecipazionismo, dopo le iniziali resistenze della prassi e della dottrina, è riuscito a ottenere l'attenzione dovuta e costituisce oggi un classico della letteratura giuridica, almeno nell'alveo della scienza giuslavoristica.

Il partecipazionismo, in ogni caso, si presenta sotto varie ed è connotato da una evidente *vis expansiva*: sono forme di partecipazionismo i premi di produttività come le retribuzioni legate alle stock option. Ma, come noto, il punto d'arrivo della filosofia partecipativa è costituito dagli *Employee Stock Ownership Plans* (ESOPs), istituti giuridici di origine anglosassone<sup>1</sup> che assumono la forma di schemi di retribuzioni accessorie erogate sotto forma di titoli ed obbligazioni dell'impresa a favore dei propri lavoratori.

La funzione principale dell'ESOP è indubbiamente di ordine distributivo, ma esprime la propria finalità precipua nell'espressione del potenziale partecipativo<sup>2</sup> tramite l'influenza e la condivisione delle decisioni d'impresa<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Formalmente gli ESOPs nascono negli Stati Uniti come applicazione operativa del *Employee Retirement Income Security Act* del 1974 noto come ERISA.

<sup>2</sup> LOWITZSCH et al., *Financial Participation for a new social Europe, a Building block approach*, Roma e Berlino, 2008.

<sup>3</sup> A. BORRONI, *Problemi e prospettive dell'inquadramento giuridico degli schemi ESOP di partecipazione azionaria nell'ordinamento italiano*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 1, XX, 2010, pp. 251-260.

L'ESOP risponde ad esigenze specifiche e complesse del rapporto tra lavoratori e azienda, non limitate esclusivamente a diritti di tipo patrimoniale (dividendo e apprezzamento del capitale) ma estese fino a comprendere anche diritti di tipo amministrativo (possibilità di esercitare i diritti connessi con la figura d'azionista)<sup>4</sup>.

Un primo utile risultato conseguente all'adozione di tali diritti partecipativi riscontrabile sul piano empirico consiste nei maggiori livelli di efficienza che l'impresa adottante riesce a raggiungere: la responsabilizzazione dei lavoratori dipendenti conseguente alla condivisione delle sorti finanziarie dell'impresa, infatti, ne induce motivazioni addizionali e ne incrementa la produttività<sup>5</sup> (e ciò senza rischi per i lavoratori che si vedono assegnare le azioni come aggiunta al salario e su base volontaria).

Tra gli elementi favorevoli di questo approccio figura quella di poter contribuire a limitare il rischio di scomparsa delle attività economiche a gestione familiare, in crescente aumento a fronte del processo di globalizzazione e all'avvento di un numero sempre maggiore di investitori finanziari di importanti dimensioni<sup>6</sup>.

Di fatto, però, l'ESOP costituisce uno strumento flessibile e adattabile alle diverse modalità con cui un ente collettivo desidera perseguire l'obiettivo del partecipazionismo.

Assume particolare interesse l'ESOP ove esso assuma la forma di *Tax Reform Stock Ownership Plans* (il c.d. TRASOP). Tale tipologia si riferisce a piani che permettono la distribuzione di una determinata quantità di azioni di società e che vengono finanziati pariteticamente dalla società datrice di lavoro e dai dipendenti della stessa. Per il tramite del ricorso al TRASOP le imprese abbattano significativamente il costo del lavoro (si tratta di una forma di fiscalizzazione dell'azionariato).

In quest'ottica, la legislazione prevede che l'amministrazione finanziaria riconosca un credito d'imposta in rapporto alle somme erogate a beneficio dell'ESOP; successivamente, tali somme vengono utilizzate per l'acquisto delle azioni della società datrice di lavoro da trasferire ai lavoratori<sup>7</sup>.

La duttilità dello strumento dell'ESOP porta a ritenere che lo stesso possa costituire un modello applicabile non solo a favore dei dipendenti, ma in tutti quei casi in cui sia necessario realizzare forme di partecipazione di una data categoria di soggetti al capitale o alla *governance* di una società.

<sup>4</sup> Oltre alle esigenze "interne" sottese al rapporto fra lavoratori ed azienda, vi sono altresì pressioni esogene fortemente connesse alla globalizzazione (ed alla rivoluzione telematica) dei mercati ed orientate a risolvere efficacemente il problema scaturito da un nuovo tipo di concorrenza. Tali esigenze generano la necessità di adottare schemi di remunerazione del lavoro altamente flessibili: anche per questo motivo l'ESOP trova consenso fra gli imprenditori e i *manager* (G. BAGLIONI, *Partecipazione finanziaria e azionariato dei dipendenti, in L'impresa al plurale. Quaderni della partecipazione*, n. 7-8, maggio 2001).

<sup>5</sup> L'adozione dei regimi PEPPER aumenta il livello di produttività medio di circa il 4%, con conseguente aumento dei profitti degli azionisti del 2% e dei livelli degli utili del 14% rispetto alle aziende che non adottano tale regime (cfr. J. R. BLASI, D. L. KRUSE, A. BERNSTEIN, *In the Company of Owners*, Basic Books, New York, 2003).

<sup>6</sup> Rischio evidenziato anche dalla Commissione già nel 2006 (Comunicazione della Commissione, 14 marzo 2006, COM (2006) 117 def. asseriva che con l'invecchiamento della popolazione europea, «un terzo degli imprenditori della Ue, in particolare modo le aziende a conduzione familiare, si sarebbero ritirate nell'arco di dieci anni». L'amara considerazione è tanto più significativa se si pensa che queste imprese rappresentano la spina dorsale delle economie, delle culture e delle tradizioni nazionali europee, in particolar modo del tessuto economico italiano.

<sup>7</sup> Così R. CARAGNANO, G. CARUSO, *L'ESOP, uno strumento per l'impresa minore*, cit., pp. 5-6.

In questo senso, sarebbe più corretto parlare di xSOP, dove la “x” indica il beneficiario del piano di partecipazione. Si pensi, a titolo esemplificativo, ai c.d. “consumatori fedeli”, a favore dei quali possono essere implementati specifici piani di azionariato (CuSOPs – *Customer Stock Ownership Plans*), con assegnazione di quote della società che li ha fidelizzati, ovvero agli stessi cittadini, titolari di azioni di società privatizzate che controllano e gestiscono servizi pubblici (CitSOP – *Citizen Stock Ownership Plans*)<sup>8</sup>.

L’istituto delle Comunità Energetiche rientra appieno in questa tendenza: responsabilizza i partecipanti, persegue interessi comuni, rispondendo a esigenze di tutela del potere di acquisto salariale e permette di rispondere a esigenze preservazione delle realtà locali.<sup>9</sup>

## 2. La compartecipazione nel settore delle energie rinnovabili

La compartecipazione dei consumatori nel settore delle energie rinnovabili (ER) rappresenta un passaggio fondamentale per realizzare gli obiettivi ai quali mira il processo di transizione energetica; in questo senso, la Direttiva sulle Energie Rinnovabili (Renewable Energy Directive – RED II) si colloca nel cd. pacchetto sull’energia pulita promosso dall’Unione europea<sup>10</sup>, con regole che vanno a combinarsi e integrarsi con la Direttiva e il Regolamento sul Mercato Interno dell’Elettricità (*Internal Electricity Market Directive – IEMD, Internal Electricity Market Regulation – IEMR*) del 2019<sup>11</sup>. La RED II fornisce il quadro attuativo di riferimento per le Comunità di Energia Rinnovabile (REC) che deve essere recepito nell’ordinamento nazionale nei 27 Stati membri dell’UE entro giugno del 2021.

Più specificamente, l’art. 22 del RED II obbliga gli Stati membri a introdurre una “cornice attuativa” o “*enabling framework*” per promuovere e favorire lo sviluppo delle Comunità di Energia Rinnovabile (REC).

Le REC, in sintesi, sono un soggetto giuridico al quale si partecipa su base aperta e volontaria; le REC devono rimanere autonome tendono al controllo di azionisti o membri che siano localizzati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili: ciò anche perché, lo scopo delle REC è quello di garantire benefici ambientali, economici

<sup>8</sup> Su tali innovative modalità di partecipazionismo si veda quanto illustrato in A. BORRONI (a cura di), *Commentary on the Labour Code of Georgia*, World of Lawyers, Tbilisi, 2014, pp. XXIV-XXVII.

<sup>9</sup> Il tema è caro agli autori in quanto una delle prime discussioni sul prosumerato e sulla possibilità di applicare la matrice dell’ESOP al campo energetico è avvenuta il 28 febbraio 2018, nel corso della conferenza internazionale “The Employees Stock Ownership Plans, uno sguardo d’insieme”, tenuta presso l’Università Università Milano Bicocca, Facoltà di Economia, in occasione della presentazione dell’opera A. Borroni (ed.), *La partecipazione finanziaria dei lavoratori all’impresa: uno sguardo d’insieme*, 2017, a cui si rimanda per approfondimenti e bibliografia completa. Forme di autoconsumo collettivo da fotovoltaico si sono già adottate in Austria (dove con un emendamento alla legge energetica nazionale le reti elettriche nei condomini sono state definite come private aprendo quindi la possibilità di produrre elettricità fotovoltaica da distribuire poi agli utenti del condominio stesso), Francia (l’autoconsumo collettivo è stato introdotto già nel maggio del 2017), Portogallo (il Decreto-Lei n. 162/2019 recepisce in anticipo, ricalcandone in gran parte gli elementi fondamentali, la nuova Direttiva Europea sulla promozione delle fonti energetiche rinnovabili) e Spagna (il Decreto Reale 244 di aprile 2019, infatti, la Spagna ha recepito in anticipo la nuova Direttiva Europea sulle energie rinnovabili, introducendo ufficialmente le configurazioni di autoconsumo collettivo e delle comunità energetiche).

<sup>10</sup> Il 30 novembre 2016 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di misure per mantenere il livello di competitività dell’UE in considerazione del fatto che la transizione energetica cambia i mercati energetici globali con quattro obiettivi principali, vale a dire (i) l’efficienza energetica, (ii) la *leadership* globale nell’IR, (iii) un accordo equo per i consumatori e (iv) una riprogettazione del mercato interno dell’energia elettrica.

<sup>11</sup> Entrambe sono state pubblicate il 14 giugno 2019 nella Gazzetta ufficiale: lo IEMD (GU L 158/125) da recepirsi nel diritto interno entro il giugno 2020 e lo IEMR (GU L 158/54), che è entrato in vigore il 1 ° gennaio 2020.

o sociali a livello di comunità locale in cui opera, piuttosto che privilegiare la creazione di profitti meramente finanziari.

In tale direzione, la RED II fissa dei requisiti di *governance* (controllo effettivo locale del 51%<sup>12</sup> e un limite del 33% per le singole quote rispettando il criterio di autonomia<sup>13</sup>) che determinano una eterogeneità dei co-investitori e che devono essere presi in considerazione al fine di precisare le condizioni preferenziali dettate a sostegno delle REC.

I requisiti dettati dalla disciplina non sono casuali, tanto che i summenzionati principi di *governance* del RED II e l'architettura del RE-Cluster (con la conseguente correlazione tra co-investitori) impattano sia sulle fonti di finanziamento generali sia sugli incentivi specifici<sup>14</sup>. In altre parole, i progetti portati avanti unicamente a livello municipale, quelli che vedono la partecipazione preponderante di una singola ESCO o di una società energetica, nonché i progetti portati avanti esclusivamente da investitori finanziari non potranno beneficiare né dei vantaggi dell'*enabling framework*, né dei privilegi previsti per le forme di energia condivisa.

### 3. Le nuove forme delle "Comunità di energia" e il loro accesso ai programmi di finanziamento

Le comunità energetiche sono menzionate e definite sia nel RED II che nel IEMD.

A livello tassonomico, mentre la RED II si concentra sulla promozione delle energie rinnovabili e si esprime in termini di "Comunità di energia rinnovabile" (REC), la IEMD, essendo un atto giuridico di carattere più generale, si rivolge a "Comunità di energia dei cittadini" (CEC).<sup>15</sup>

<sup>12</sup> Questo criterio dovrebbe generalmente essere inteso come il 51% della partecipazione, ma in caso di assetto proprietario disperso potrebbe tradursi anche in una soglia inferiore. Poiché la nozione di "controllo effettivo" non è definita né nella RED II né nell'IEMD, l'interpretazione che ne verrà fatta al momento del recepimento delle direttive dipenderà dai principi normativi o dagli orientamenti giurisprudenziali del diritto societario, fiscale o contrattuale nazionale o da altre regole di prassi che determinino quando un azionista o un membro di una persona giuridica è responsabile ultimo delle loro decisioni; vedi M. Jasiak, "Energy Communities in the Clean Energy Package", *European Energy Journal*, Vol. 8, 2018, p.32.

<sup>13</sup> Il concetto di "Autonomia" in questo contesto corrisponde prudenzialmente a un tetto del 33% per le quote di proprietà di singoli azionisti o soci; più in generale, il considerando 71 RED II stabilisce che "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 comunità in qualità di membri o azionisti, o che cooperano con altri mezzi, come gli investimenti."

<sup>14</sup> Chiarendo e recependo il "*enabling framework*" e i corrispondenti programmi delle fonti di finanziamento summenzionate dedicate ai progetti di energia rinnovabile, i legislatori nazionali e regionali devono rispettare le norme relative agli aiuti di Stato ammissibili (articolo 107, paragrafo 1, TFUE). Per garantire il rispetto di tali normative, analogamente ai principi stabiliti per gli incentivi fiscali per le cooperative, il trattamento preferenziale dovrebbe essere legato ai seguenti requisiti rispetto agli azionisti o ai membri di controllo locali di una REC: a) la REC agisce nel loro interesse economico; (b) i loro rapporti non sono puramente commerciali, ma sono collegati all'approvvigionamento energetico locale individuale; (c) sono attivamente coinvolti come prosumatori nel progetto RE locale; e (d) hanno diritto a un'equa distribuzione dei risultati della *performance* economica.

<sup>15</sup> Anche oggi esistono due normative concorrenti: una nella RED II, che definisce la comunità di energia rinnovabile, l'altra nella direttiva sul mercato elettrico, che norma la comunità energetica dei cittadini che condividono la finalità di offrire ai propri soci o al territorio in cui operano benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, anziché generare profitti finanziari. Tra le principali differenze figurano il fatto che le prime debbano sviluppare e avere la proprietà dei propri impianti (e non esistono restrizioni in merito alla proprietà delle reti), mentre per le CEC quest'obbligo non è previsto.

In questo senso, se il quadro previsto nell'ambito dello IEMD è principalmente un "quadro normativo", quello del RED II ha lo scopo esplicito "di promuovere e facilitare lo sviluppo di REC", ivi compresi condizioni preferenziali o incentivi.<sup>16</sup>

Quindi, mentre lo scopo del IEMD è il completamento del mercato interno dell'elettricità che è stato progressivamente implementato dal 1999, quello del RED II, per converso, è di sostenere specificamente lo spiegamento delle fonti energetiche rinnovabili per la produzione di energia, compresa l'elettricità e favorire l'accettazione e la somatizzazione dei benefici, degli effetti e della visione legata alle energie rinnovabili.

Entrambe le Direttive collocano espressamente il consumatore "al centro dei mercati dell'energia" definendolo rispettivamente come "consumatore attivo" (IEMD) e "consumatore autonomo rinnovabile" (RED II).

Per quanto riguarda le comunità energetiche, lo IEMD riguarda principalmente il livello orizzontale, ovvero i loro diritti e doveri nei confronti di autorità pubbliche, altre imprese elettriche e consumatori. Questo progetto si riflette anche nel secondo Considerando dell'IEMR sull'obiettivo del mercato interno dell'energia elettrica che è quello di offrire una scelta reale a tutti i consumatori dell'Unione, sia cittadini che imprese, nuove opportunità commerciali e più scambi transfrontalieri, al fine di raggiungere incrementi di efficienza, prezzi competitivi e standard di servizio più elevati e contribuire alla sicurezza dell'approvvigionamento e alla sostenibilità.

Questo articolo si concentra sulle regole per le REC ma – quando opportuno o necessario – fa riferimento alle comunità energetiche in generale ivi incluse le CEC. Le REC sono atte a beneficiare<sup>17</sup> (a) dei fondi strutturali e di investimento europei (*ESI funds*)<sup>18</sup> esplicitamente orientati verso progetti di energia rinnovabile su scala ridotta<sup>19</sup> e (b) del sistema InvestEU e del meccanismo di prestito BEI, mentre per ciò che specificamente attiene la RED II, si può fare riferimento (c) al Just Transition Fund (JTF)<sup>20</sup> dell'*European Green Deal (COM/2019/640 final)*<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Tuttavia, la distinzione di cui sopra non è sempre netta poiché lo IEMR contiene anche elementi che supportano lo spiegamento delle RES. All'interno dell'Art. 12 dello IEMR, ad esempio, è definito il principio della spedizione prioritaria per gli impianti di energia rinnovabile con una potenza elettrica installata inferiore a 400 kW (e per gli impianti RE commissionati dopo il 1 gennaio 2026 a meno di 200 kW) e per progetti che contengono tecnologie innovative. Inoltre, per quanto riguarda le REC, lo IEMR stabilisce che gli operatori del mercato elettrico devono fornire prodotti per la negoziazione nei mercati diurni e infragiornalieri di dimensioni sufficientemente ridotte, con offerte minime di almeno 500 kW, per consentire la partecipazione effettiva della risposta dal lato della domanda, accumulo di energia e rinnovabili su piccola scala anche direttamente dai clienti.

<sup>17</sup> Per una panoramica dei programmi di finanziamento Europei rilevante alla transizione energetica si veda M. Trilling, *EU FINANCING FOR THE TRANSITION: overview of EU funding sources to build climate neutral economies*, Climate Action Network (CAN) *BRIEFING PAPER*, Ottobre 2019.

<sup>18</sup> Si veda, Legislative resolution del 27 Marzo 2019 "on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on the European Regional Development Fund and on the Cohesion Fund, 2018/0197 (COD)".

<sup>19</sup> Si veda, per esempio, *Policy Objective 2: A low carbon and greener Europe – Clean and fair energy transition, green and blue investment, circular economy, climate adaptation and risk prevention included in Annex D ANNEX D: INVESTMENT GUIDANCE ON COHESION POLICY FUNDING 2021-2027 FOR SPAIN*, Country Report Spain 2020, 2020 European Semester: Assessment of Progress on Structural Reforms, Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances, and Results of in-Depth Reviews under Regulation (EU) No 1176/2011; [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european\\_semester\\_country-report-spain\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020-european_semester_country-report-spain_en.pdf).

<sup>20</sup> Si veda, *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL establishing the Just Transition Fund COM/2020/22 final 2020/0006(COD)*; here Art. 4 para 2 d) "investments in the deployment of technology and infrastructures for

Il JTF a differenza dei più generici *ESI funds*, come specifica applicazione dei finanziamenti strutturali e di coesione nell'Art. 7 paragrafo 2 (i), prevede “*piani di transizione territoriale equi*” con un elenco di misure volte al raggiungimento della neutralità climatica e miranti a sostanziali riduzioni di CO<sub>2</sub><sup>22</sup>. Esse rappresentano, inoltre, una classe di attività ammissibile per (d) fondi di investimento europei a lungo termine (ELTIF)<sup>23</sup>.

La programmazione per l'uso degli *ESI funds* avviene in base al Codice di condotta europeo del 2014<sup>24</sup>, il quale prevede il coinvolgimento di tutti i potenziali membri chiave, a livello locale, delle REC (si veda, sul punto, l'articolo 3), ovvero i Comuni, le MPMI e le ONG.

Inoltre, il 29 maggio 2018 la Commissione europea ha posto l'obiettivo di modernizzare la politica di coesione per il prossimo bilancio dell'UE a lungo termine (2021-2027) tramite un Regolamento sulle disposizioni comuni (CPR)<sup>25</sup> introducendo, in aggiunta, un Regolamento comune per sette fondi di gestione condivisa. Le disposizioni previste dagli artt. 25 (*Sviluppo locale guidato dalla comunità*), 26 (*strategie di sviluppo locale a guida comunitaria*), 27 (*Gruppi di azione locale*) e 28 (*sostegno da parte dei fondi per lo sviluppo locale guidato dalla comunità*) nell'ambito del Capitolo II, Sviluppo territoriale statuiscono nuovamente che i progetti guidati dalla comunità locale come le REC sono ammissibili al finanziamento e al sostegno.

---

*affordable clean energy, in greenhouse gas emission reduction, energy efficiency and renewable energy*”. Il *Just Transition Fund* avrà un proprio budget di 40 miliardi di euro, integrato dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo sociale europeo Plus (FSE +), nonché dal cofinanziamento nazionale e le entrate con destinazione specifica esterne derivanti dallo strumento europeo di recupero. Con queste risorse aggiuntive, si prevede che verranno generati indicativamente € 89-107 miliardi in totale (La procedura di codecisione è in corso, e il fondo disponibile è stato ridotto da 40 a 17,5 miliardi di euro durante il Consiglio europeo del luglio 2020). Il sostegno sarà disponibile per tutti gli Stati membri, concentrandosi sulle regioni più colpite dalla transizione climatica. Sarà assegnato sulla base delle emissioni di gas a effetto serra degli impianti industriali nelle regioni NUTS<sub>2</sub> ad alta intensità di carbonio, occupazione nell'industria, livello di estrazione di carbone e lignite, produzione di torba e produzione di scisti bituminosi. Il metodo di assegnazione terrà, inoltre, conto del livello di sviluppo economico del Paese (reddito nazionale lordo (RNL) pro capite). I territori ammissibili corrisponderanno alle regioni NUTS<sub>3</sub> o parti di esse. Le attività sostenute includeranno investimenti in PMI, tecnologie pulite, energia rinnovabile, efficienza energetica e riabilitazione dei lavoratori. Verranno preparati piani di transizione territoriale e una serie di indicatori utilizzati per monitorare i progressi.

<sup>21</sup> Si veda, inoltre, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf), nell'ambito del *Green Deal* sulla base di una serie di dialoghi in corso portati avanti dalla Commissione europea, sarà lanciato e “*continue to work to empower regional and local communities, including energy communities*”.

<sup>22</sup> La normativa europea in vigore prevede una riduzione delle emissioni di CO<sub>2</sub> da parte degli Stati dell'Unione del 40% rispetto ai livelli del 1990. Obiettivo da conseguire entro il 2030. Durante l'*iter* deliberativo della *Climate Law*, che inizierà nel settembre 2020, è stata preannunciata una modifica dell'obiettivo da conseguire entro il 2030, che verrebbe portato al 50% o anche 55%. Il *Green Deal* fissa poi l'obiettivo della neutralità carbonica (compensazione tra emissioni e sequestro del diossido di carbonio) entro il 2050.

<sup>23</sup> Si veda, *Regulation (EU) 2015/760 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2015 on European long-term investment funds*.

<sup>24</sup> The European Code of Conduct on Partnership in the Framework of the European Structural and Investment Funds, COMMISSION DELEGATED REGULATION (EU) No 240/2014 of 7 January 2014, OJ L 74 of 14 March 2014; per tutti i fondi, la revisione annuale delle prestazioni sarà l'occasione per un dialogo politico su questioni chiave relative all'attuazione e alle prestazioni del programma.

<sup>25</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce disposizioni comuni sul Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, sul Fondo Sociale Europeo Plus, sul Fondo di Coesione e sul Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca e norme finanziarie per questi e per l'asilo e Fondo migrazione, Fondo sicurezza interna e strumento di gestione delle frontiere e visti, COM (2018) 375 final.

#### 4. Le sfide legate ai programmi di finanziamento

Mentre il JTF si concentra sulle Regioni con le maggiori sfide di transizione, lo schema InvestEU<sup>26</sup> (che sostituisce diversi strumenti di partecipazione azionaria, di garanzia e condivisione dei rischi come il COSME, EaSI, FEIS) e il meccanismo di prestiti BEI hanno un ambito geografico e tematico più ampio. Per tutti i fondi, i criteri di ammissibilità, i requisiti del programma, le procedure di candidatura e i requisiti di monitoraggio dovranno essere definiti a partire dalla seconda metà del 2020 e presentano due sfide interconnesse:

- a) una insufficiente consapevolezza delle autorità regionali che elaborano questi programmi sui progetti di ER esistenti pronti ad assorbirli ostacola l'inclusione dei REC come progetti ammissibili;
- b) una conoscenza insufficiente della loro disponibilità da parte dei REC attualmente emergenti limita, a sua volta, le potenziali applicazioni.

Ultimo, ma non meno importante, ci sono misure emanate in risposta alla crisi provocata dal coronavirus Covid-19 orientate alla promozione di investimenti “verdi” e sostenibili, che possono rappresentare un'importante fonte di finanziamento complementare.

Ciò, in particolare, riguarda le misure emanate dal Governo italiano con i provvedimenti legati al cd. “ECO bonus 110%” e finanziato dal Decreto Rilancio del 15 maggio 2020 e dagli stanziamenti di derivazione sovranazionali come il *Recovery and Resilience Facility* (i cui ipotizzati 750 miliardi prevedono una canalizzazione attraverso programmi nazionali, la cui operatività è tuttora subordinata alla emanazione delle misure attuative e delle conseguenti interpretazione e linee applicative). Tali provvedimenti potranno cumulativamente essere combinati con gli ulteriori programmi incentivanti previsti per le start-up innovative e dal fondo Voucher3i che bene possono incrociare le necessità di chi intende proporsi all'interno del mercato energetico con proposte green e tecnologicamente avanzate.

#### 5. Introduzione all'analisi

Per definizione, le REC (Art. 2 (16) e Art. 22 RED II) sono controllate a maggioranza dai partecipanti / investitori locali, i quali

- a) condividono l'energia all'interno della Comunità attraverso la rete pubblica e
- b) accedono a un incentivo che riconosce la valenza economica della condivisione tramite la “cornice d'attuazione” (“*enabling framework*”).

Le REC, quindi, costituiscono un nuovo attore operante sul mercato energetico, che potrà giovare della possibilità di accedere a investimenti privati nelle energie rinnovabili (RE) e, contestualmente, apportare dei benefici sociali ad ampio raggio.

In questo scenario, le REC non rappresentano l'unica forma possibile di “comunità dell'energia”, in quanto il diritto europeo energetico non esclude altre iniziative a disposizione dei privati.

<sup>26</sup> Si veda, Commissione Europea, *Natural Capital*, EU Budget for the Future, Innovfin, 2018. Disponibile al sito [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-june2018-what-is-investeu\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-june2018-what-is-investeu_en.pdf). Consultato il 3 giugno 2020.

Però, come anticipato, per qualificarsi come REC, è necessario che siano soddisfatti nuovi e appositi criteri di *governance*. Per gli operatori tradizionali, questo comporta un “prezzo per il controllo”.

Allo stesso tempo, le gli enti locali hanno bisogno di ricorrere a partner privati, in quanto i progetti esclusivamente municipali violerebbero il criterio di autonomia della REC (vale a dire, nessun singolo sia esso membro o azionista può avere più del 33% dei diritti di voto) e, quindi, non potrebbero essere qualificati come REC. Come anticipato, lo stesso vale per i progetti dominati da una singola ESCO o società energetica, nonché per i progetti esclusivamente guidati dagli investitori. L’eterogeneità dei co-investitori è, quindi, un requisito essenziale per poter beneficiare della “cornice d’attuazione” e della possibilità di condivisione dell’energia / elettricità.

Pertanto, il successo e la proliferazione delle REC, in pratica, dipenderà da:

- a) l’attrattiva e la coerenza della cornice attuativa della RED II;
- b) la flessibilità del modello commerciale sottostante per consentire, da un lato, la partecipazione dei Comuni e PMI locali e, dall’altro lato, la cooperazione con attori professionali del settore energetico.

Ma tali fattori non sono gli unici in grado da fungere da propulsore al fenomeno.

L’innovazione tecnologica, in generale, per ciò che attiene alla misurazione dei flussi e, specificatamente, per ciò che coinvolge il settore delle energie rinnovabili può, infatti, essere un propellente per massimizzare sia i vantaggi della rete sia i benefici sociali quando le aggregazioni si configurano come “*cluster RE*”. Tali *cluster RE*, costituiti da elementi di bidirezionalità dei flussi di elettricità, interconnettività tra una serie di attori su un sistema, elementi di flessibilità (ad es. stoccaggio, risposta alla domanda) e complementarità di RES, sono il lato speculare delle REC<sup>27</sup>.

In deroga alla disaggregazione come parte della liberalizzazione del mercato, la RED II consente alle REC di essere contemporaneamente attive su una grande varietà di attività nei settori dell’energia che comprendono, *inter alia*, produzione, autoconsumo, stoccaggio, vendita e commercio *peer-to-peer* tramite PPA (Power Purchase Agreement).

In questo contesto, affrontare (i) la complementarità delle diverse fonti di energia rinnovabile (RES) e i profili di carico, (ii) l’organizzazione spaziale delle RES e il criterio di prossimità, (iii) l’inclusione di gruppi sottorappresentati, ma anche (iv) modelli flessibili di finanziamento e proprietà, sono questioni comuni e critiche in tutti gli Stati membri, cruciali per una corretta trasposizione della RED II.

La differenza chiave dei REC come destinatari di finanziamenti e investimenti rispetto ai progetti di RE convenzionali è, quindi, duplice:

- a) per quanto riguarda la *governance* e l’assetto proprietario, la differenza sta nell’eterogeneità dei soci con diritto di voto;

<sup>27</sup> J. LOWITZSCH, *Consumer Stock Ownership Plans (CSOPs)—The Prototype Business Model for Renewable Energy Communities*, in *Energies* 2020, 13, 118; doi:10.3390/en13010118.

- b) per quanto riguarda il lato tecnico e ingegneristico, invece, essa è data dalla complessità dei *cluster RE* che consente un'architettura integrata verticalmente.

## 6. Progetti di successo

### 6.1. Il piano di transizione territoriale e la *Oil Free Zone* “Territorio sostenibile”

Le c.d. *Oil free zone* rappresentano aree territoriali nelle quali, «entro un determinato arco temporale e sulla base di specifico atto di indirizzo adottato dai Comuni del territorio di riferimento, si prevede la progressiva sostituzione del petrolio e dei suoi derivati con energie prodotte da fonti rinnovabili».<sup>28</sup>

Tali zone sono state istituite e promosse nella direzione complementare di promuovere la progressiva fuoriuscita da un'economia basata sul ciclo del carbonio e di raggiungere gli standard europei in materia di sostenibilità ambientale.

Operativamente, la costituzione di una *Oil Free Zone* è promossa dai Comuni interessati, anche tramite le unioni o le convenzioni fra comuni di riferimento, in osservanza degli articoli 30 e 32 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Nelle *Oil Free Zone* sono avviate sperimentazioni, concernenti la realizzazione di prototipi e l'applicazione sul piano industriale di nuove ipotesi di utilizzo dei beni comuni, con particolare riguardo a quelli provenienti dalle zone montane, attraverso prospetti di valutazione del valore delle risorse presenti sul territorio.

Stanti queste brevi premesse, gli scopi dell'*Oil free zone* possono ben essere perseguiti costituendo una Comunità Energetica; anzi, a maggior ragione ciò rappresenta una combinazione ottimale capace di soddisfare le ratio sottese ai rispettivi testi normativi di riferimento.

### 6.2 La comunità energetica del pinerolese

La Regione Piemonte è stata la prima Regione italiana a implementare una legge sulle Comunità Energetiche (L.R. 3 agosto 2018, n. 12 "Promozione dell'istituzione delle comunità energetiche"). In base a tale normativa, i Comuni che intendono costituire una Comunità Energetica devono dotarsi di uno specifico protocollo d'intesa sulla base di un modello disegnato dalla stessa Regione, che si è impegnata a fornire incentivi per la fase di costituzione delle comunità energetiche. ARERA, per rendere più efficiente la gestione della rete si è resa disponibile alla stipula di convenzioni. Inoltre, la Legge regionale prevede, poi, che sia istituito un Tavolo tecnico permanente fra le comunità energetiche e la Regione per monitorare i consumi energetici, la quota di autoconsumo e quella di impiego di energie rinnovabili in modo da ipotizzare utilizzi più efficienti delle reti energetiche.

<sup>28</sup> Legge 28 dicembre 2015 n. 221, art. 71, comma 2.

In tale alveo, una collaborazione tra amministrazioni comunali della zona 5 della Città Metropolitana di Torino (il cosiddetto “Territorio Pinerolese”), il Consorzio Pinerolo Energia (CPE) e il Politecnico di Torino – Dipartimento Energia - ha consentito di sviluppare un progetto di Comunità che si configura formalmente come CEC, ma è anche compatibile con quanto previsto per essere qualificato come una o più REC. Dal punto di vista normativo, si è partiti dall’istituzione della *Oil free zone* “Territorio sostenibile”, a norma della legge italiana 221/2015, già ricordata. La OFZ è stata istituita il 16 aprile 2019 e conta attualmente 31 membri/Comuni del pinerolese.

Il protocollo d’intesa tra i Comuni della OFZ significativamente recita all’art. 5, comma 2:

*“[Gli Enti locali parti del protocollo d’intesa] s’impegnano a collaborare al fine di elaborare un modello di piano per il conseguimento progressivo dell’autosufficienza energetica nel territorio della Oil free zone, o in sue parti, anche verificando le condizioni di fattibilità di comunità energetiche nel territorio medesimo”.*

In tale contesto istitutivo, l’istruttoria relativa alla situazione energetica ha portato a individuare un primo nucleo di comunità, individuato in modo che venissero soddisfatti i requisiti previsti dalla legge della Regione Piemonte n. 12/2018<sup>29</sup> e dal successivo Decreto attuativo della Giunta Regionale<sup>30</sup>.

Tale nucleo comprende sei Comuni, il consorzio CPE oltre ad altre cinque imprese, sei gruppi di cittadini utenti (un gruppo per ogni ambito comunale).

I dati di partenza indicavano che questa aggregazione avesse un fabbisogno di energia elettrica dell’ordine di 17 GWh/anno e una produzione che, a meno della corrispondenza temporale tra domanda ed offerta, coprisse interamente il fabbisogno usando il 99% di fonti rinnovabili.

Tecnicamente, i costituenti hanno optato per la tipologia della cooperativa per azioni in cui, onde garantire l’equilibrio indicato dalla direttiva RED II, è previsto che le tre categorie di soci (pubbliche amministrazioni, imprese, cittadini) possano (e, se del caso, debbano) partecipare in forma aggregata, facendosi rappresentare da fiduciari in modo che, in sede decisionale, sia preservato un peso non superiore ad 1/3 per ciascuna categoria. Questo progetto di Comunità è uno dei quattro riconosciuti dalla regione Piemonte e ha ricevuto,

<sup>29</sup> La legge regionale piemontese n. 12/2018, stabilisce, fra l’altro, che:

Art.1.1. La Regione, ..., promuove l’istituzione di comunità energetiche, quali enti senza finalità di lucro, costituiti al fine di superare l’utilizzo del petrolio e dei suoi derivati, ....

Art. 2.1 Alle comunità energetiche, possono partecipare soggetti pubblici e privati. 2. Le comunità energetiche acquisiscono e mantengono la qualifica di soggetti produttori di energia se annualmente la quota dell’energia prodotta destinata all’autoconsumo da parte dei membri non è inferiore al 70 per cento del totale.

<sup>30</sup> L’allegato A del DGR dice fra l’altro: “Costituiscono requisiti minimi per la costituzione di una comunità energetica:

- il consumo annuo elettrico pari ad almeno 0,5 GWh desumibile dall’analisi di un periodo temporale rappresentativo (almeno gli ultimi due anni);
- almeno la metà della quota minima del 70% di energia prodotta destinata all’autoconsumo, inteso come bilancio energetico dei punti di connessione alla rete pubblica dovrà essere costituita da energia prodotta da fonti energetiche rinnovabili disponibili localmente;
- la presenza di una pluralità di soggetti produttori e consumatori di energia elettrica.

previa partecipazione a un bando competitivo, un finanziamento per coprire i costi di avvio pari a Euro 10.000.<sup>31</sup>

Ma vi è di più. Infatti, alla luce delle novità rappresentata dall'art. 42 bis della legge statale italiana n. 8/2020 che prevede comunità dell'energia rinnovabile di nuova costituzione comprendenti anche le amministrazioni comunali, si sta valutando la possibilità di includere queste comunità energetiche, laddove sussistano le condizioni per costituirle, come possibili soci della comunità maggiore proposta e costituita a norma della legge regionale.

### **6.3 La comunità energetica della Val di Susa**

La valle di Susa è una zona alpina del Piemonte occidentale con 90.000 abitanti suddivisa in 31 Comuni. Anche in questo caso, il progetto Comunità energetica Valle di Susa, sulla base del testé ricordato bando della regione Piemonte, è risultato aggiudicatario, nel mese di gennaio 2020, del finanziamento di € 10.000, per facilitare la copertura delle spese per l'avvio delle proprie attività.

Il progetto di comunità dell'energia della Valle di Susa si caratterizza per il ricorso al background e alle attività del Progetto SCORE<sup>32</sup> i cui partner sono il Politecnico di Torino, la cooperativa per la gestione forestale e del legname "La Foresta", il Consorzio Forestale, la società per la gestione per il patrimonio forestale di proprietà congiunta dei Comuni della Valle, e la cooperativa sociale AMICO.

La scopo istitutivo della REC della Valle di Susa risiede nella volontà di far confluire in maniera efficiente le numerose esperienze di cui i soggetti promotori sono portatori nella promozione dell'efficienza energetica, confidando che un'azione comune possa anche ridurre i costi gestionali.

In particolare, le amministrazioni pubbliche dell'area già da tempo si sono fatte portatrici di buone pratiche nel campo della sostenibilità, con particolare riguardo ai temi dell'efficientamento energetico e della produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Il progetto mira a mappare e catalogare i dati necessari alla creazione di un inventario e alla definizione di un bilancio energetico che si riferisca all'intero territorio; in aggiunta, si intendono rendere disponibili, mettendo a sistema e a libero accesso, i riferimenti e i dati relativi alle iniziative commendevoli e di successo che siano espressione del territorio. Il fine ultimo del progetto nel suo insieme è quello di definire un modello organizzativo strutturato che possa amplificare e consolidare i risultati raggiunti, e rendere effettivamente sostenibi-

<sup>31</sup> Ci si riferisce al bando "Codice A1904AD.D. 8 ottobre 2019, n. 547, Avviso pubblico per la raccolta di manifestazioni di interesse ad un contributo finanziario a sostegno della costituzione di comunità energetiche." Al termine della procedura, i progetti che sono stati finanziati sono stati quattro. L'importo massimo assegnato era pari a 10.000€.

<sup>32</sup> Il progetto pilota SCORE – Supporting Consumer Co-Ownership in Renewable Energies (Supporto alla Co-Proprietà dei Consumatori nelle Energia Rinnovabile) si concentra sulla sostituzione degli impianti di riscaldamento condominiali esistenti alimentati a gasolio e petrolio con nuovi sistemi alimentati a biomassa sotto forma di trucioli di legno prodotti a livello locale. Il progetto pilota italiano prevede di aumentare le centrali a biomassa aggiungendo ogni anno 1,3 MWh per capacità installata di MW. Circa 2.200 famiglie trarranno beneficio dal progetto modificando la propria fonte di energia di riscaldamento da fossile a rinnovabile. SCORE è finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito del programma Horizon 2020 per la ricerca e l'innovazione con l'accordo di sovvenzione n. 784960.

le sotto tutti i punti di vista il territorio interessato. Per fare ciò, l'intento di politica legislativa è quello di veicolare una transizione su larga scala verso fonti di energia rinnovabili, disponibili territorialmente e con un sistema moderno di controllo e gestione che possa rappresentare il vero valore aggiunto al modello in termini di efficienza.

Il progetto della Comunità Energetica della Valle Susa (CEVS) coinvolgerà la quasi totalità dei Comuni della valle, consentendo di massimizzare gli interventi di efficientamento energetico grazie a meccanismi condivisi di finanziamento. La prima fase sarà quella di coibentare gli edifici pubblici fino a che questi rientrino nei requisiti e valori richiesti per la classe NZEB (Nearly Zero Energy Building). In seguito verranno realizzate micro reti di teleriscaldamento alimentate da un impianto a biomassa locale e da filiere controllate, da 7 MW, e impianti solari termici per ulteriori 5 MWt in grado di produrre 15 GWh/a di energia. Grazie a questi impianti, la comunità energetica sarà in grado di coprire il 100% dei fabbisogni energetici termici degli edifici pubblici coibentati e di alcuni edifici privati limitrofi. L'operazione di coibentazione sarà riservata anche agli edifici residenziali alimentati a biomassa che verranno sostituiti con generatori più efficienti, prevedendo risparmi fino al 50%, oltre alla riduzione del 90% delle emissioni di PM10, e il risparmio di 21.000 ton l'anno di legna. A queste azioni si aggiungerà un sistema di *energy sharing* di impianti fotovoltaici pubblici - 2 MW di potenza - già realizzati su una discarica e su edifici pubblici, con energia destinata all'autoconsumo degli Enti e all'alimentazione di veicoli elettrici a cui si aggiungeranno ulteriori 4 MW grazie alla partecipazione cittadina.

#### **6.4 Ostacoli per la partecipazione dei Comuni alla comunità dell'energia**

La comunità del pinerolese, insieme ai progetti per la Valle di Susa, per le valli Maira e Grana, e per la Valle Po, come già accennato, è stata riconosciuta dalla Regione Piemonte come progetto da sostenere e monitorare nel quadro del programma "Promozione comunità energetiche".<sup>33</sup> I fattori che, però, rendono il cammino verso il concreto avvio di questa, come delle altre, comunità più lento del desiderato, derivano dalla carenza e parziale contraddittorietà della normativa, in particolare riguardo ai profili legati all'attività delle pubbliche amministrazioni. Per queste ultime, infatti, da un lato, sono state promulgate disposizioni di legge sia regionali che statali che prevedono la partecipazione alla comunità dell'energia, dall'altro lato, si rinviene allo stesso modo un apparato normativo in grado di consentire alla burocrazia di sollevare dubbi sulla liceità di iniziative che vedano la partecipazione in un unico soggetto di enti pubblici e privati.<sup>34</sup>

Anacronistica, poi, dal punto di vista economico finanziario, l'esistenza di norme relative agli approvvigionamenti pubblici che rendono dubbia la possibilità per un Comune, al netto

<sup>33</sup> Con determinazione dirigenziale A16 89 del 4 marzo 2020 che si allega, è stata accolta la manifestazione di interesse presentata in data 6 dicembre 2019 a seguito dell'Avviso pubblico approvato con d.d. n. 547 dell'8 ottobre 2019.

<sup>34</sup> Si veda ad esempio il D.Lgs 19 agosto 2016, n. 175, con le modifiche introdotte dal Decreto Legislativo n. 100 del 16 giugno 2017, il quale non vieta ai Comuni di partecipare in società o enti consimili, incluse le cooperative; ma poiché la normativa nemmeno autorizza esplicitamente questa evenienza fornisce numerosi momenti di incertezza circa modalità e procedure da seguire per aderirvi, causando quindi una certa prudenza se non ritrosia da parte della burocrazia che deve autorizzare la partecipazione.

dello scambio in tempo reale, di avvalersi della comunità di cui eventualmente fa parte per soddisfare il proprio fabbisogno energetico<sup>35</sup>; e ciò anche alla luce della sospensione, almeno fino al 31 dicembre 2019, della possibilità di svincolarsi dall'obbligo di rivolgersi a soggetti vincitori di una gara a scala nazionale o regionale, quando si possa provare una maggior convenienza di una soluzione diversa.<sup>36</sup>

Un'ulteriore criticità del combinato disposto della normativa in essere è quello di ignorare tendenzialmente la sostanza fisica dello scambio di energia elettrica, che, data una certa configurazione della rete, avviene comunque, a prescindere da autorizzazioni o riconoscimenti in sede amministrativa: e tale impostazione si palesa in aperto contrasto con la logica interna ad una comunità che non è quella di compravendere tra i soci ma quella di condividere i costi (in proporzione all'impegno di ciascuno) in vista di vantaggi comuni, lunghi, quindi, da una visione meramente commerciale.

## 7. Interconnessioni critiche all'interno della normativa italiana

Con le modificazioni apportate in sede di conversione al decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, nel capo III, è aggiunto l'art. 42 bis rubricato "Autoconsumo da fonti rinnovabili" che sottolinea come "nelle more del completo recepimento della Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni degli articoli 21 e 22 della medesima direttiva, è consentito attivare l'autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili ovvero realizzare comunità energetiche rinnovabili secondo le modalità e alle condizioni stabilite dal presente articolo". Nel secondo comma dello stesso articolo 42 bis si aggiunge che "i consumatori di energia elettrica possono associarsi per divenire autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 4, della direttiva (UE) 2018/2001, ovvero possono realizzare comunità energetiche rinnovabili ai sensi dell'articolo 22 della medesima direttiva".

In altre parole, le condizioni per cui si consente l'associazione sono:

- a) nel caso di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente, i soggetti diversi dai nuclei familiari sono associati nel solo caso in cui la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non costituisce l'attività commerciale o professionale principale;
- b) nel caso di comunità energetiche, gli azionisti o membri sono persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, e la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale;

<sup>35</sup> Si veda l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni in legge n. 135/2012, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 494, legge n. 208/2015 (i.e. legge di Stabilità 2016).

<sup>36</sup> La parte rilevante della norma recita: "le amministrazioni pubbliche ..., relativamente alle seguenti categorie merceologiche: energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, sono tenute ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento ..., ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati".

- c) 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;
- d) la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori coinvolti compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili.

Le entità giuridiche costituite per la realizzazione di comunità energetiche ed eventualmente di autoconsumatori che agiscono collettivamente devono rispettare alcune norme operative legate alla potenza e alla data dell'impianto.<sup>37</sup> Ai fini dell'incentivazione delle configurazioni di autoconsumo, gli impianti a fonti rinnovabili inseriti in tali configurazioni accedono al meccanismo tariffario di incentivazione.<sup>38</sup> Ad oggi tale incentivo, i cui momenti di dettaglio sono già stati individuati, non è ancora stato predisposto.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> Nel dettaglio, *verbatim*

a) i soggetti partecipanti producono energia destinata al proprio consumo con impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza complessiva non superiore a 200 kW, entrati in esercizio dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ed entro i sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del provvedimento di recepimento della direttiva (UE) 2018/2001;

b) i soggetti partecipanti condividono l'energia prodotta utilizzando la rete di distribuzione esistente. L'energia condivisa è pari al minimo, in ciascun periodo orario, tra l'energia elettrica prodotta e immessa in rete dagli impianti a fonti rinnovabili e l'energia elettrica prelevata dall'insieme dei clienti finali associati;

c) l'energia è condivisa per l'autoconsumo istantaneo, che può avvenire anche attraverso sistemi di accumulo realizzati nel perimetro di cui alla lettera d) o presso gli edifici o condomini di cui alla lettera e);

d) nel caso di comunità energetiche rinnovabili, i punti di prelievo dei consumatori e i punti di immissione degli impianti di cui alla lettera a) sono ubicati su reti elettriche di bassa tensione sottese, alla data di creazione dell'associazione, alla medesima cabina di trasformazione media tensione/bassa tensione;

e) nel caso di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente, gli stessi si trovano nello stesso edificio o condominio.

I clienti finali associati in una delle configurazioni precedentemente indicate:

a) mantengono i loro diritti di cliente finale, compreso quello di scegliere il proprio venditore;

b) 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;

c) regolano i rapporti tramite un contratto di diritto privato che inoltre individua univocamente un soggetto delegato, responsabile del riparto dell'energia condivisa. I clienti finali partecipanti possono, inoltre, demandare a tale soggetto la gestione delle partite di pagamento e di incasso verso i venditori e il Gestore dei servizi energetici (GSE) Spa.

<sup>38</sup> Non è consentito l'accesso agli incentivi di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 4 luglio 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto 2019, né al meccanismo dello scambio sul posto. Resta ferma la fruizione delle detrazioni fiscali previste dall'articolo 16-bis, comma 1, lettera h), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917.

<sup>39</sup> g. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, con decreto del Ministro dello sviluppo economico è individuata una tariffa incentivante per la remunerazione degli impianti a fonti rinnovabili inseriti nelle configurazioni sperimentali di cui al comma 2, sulla base dei seguenti criteri:

a) la tariffa incentivante è erogata dal GSE Spa ed è volta a premiare l'autoconsumo istantaneo e l'utilizzo di sistemi di accumulo;

b) il meccanismo è realizzato tenendo conto dei principi di semplificazione e di facilità di accesso e prevede un sistema di reportistica e di monitoraggio dei flussi economici ed energetici a cura del GSE Spa, allo scopo di acquisire elementi utili per la riforma generale del meccanismo dello scambio sul posto, da operare nell'ambito del recepimento della direttiva (UE) 2018/2001;

c) la tariffa incentivante è erogata per un periodo massimo di fruizione ed è modulata fra le diverse configurazioni incentivabili per garantire la redditività degli investimenti, tenuto conto di quanto disposto dal comma 6;

d) il meccanismo è realizzato tenendo conto dell'equilibrio complessivo degli oneri in bolletta e della necessità di non incrementare i costi tendenziali rispetto a quelli dei meccanismi vigenti;

e) è previsto un unico conguaglio, composto dalla restituzione delle componenti di cui al comma 8, lettera b), compresa la quota di energia condivisa, e dalla tariffa incentivante di cui al presente comma.

Esiste però un conflitto del sistema di incentivi tra comunità esistenti (cioè con impianti già in funzione) che secondo la normativa del art. 42 *bis* non si qualificano come REC, bensì come CEC, e che sono di fatto disincentivate, e quelli dedicati alle comunità che si costituiscono dopo il primo marzo 2020. In pratica, una nuova comunità energetica che non consegua la qualificazione di REC perde i diversi incentivi previsti nel tempo per i suoi soci individuali, in particolare per gli impianti fotovoltaici (soprattutto in forma di scambio sul posto), non avendo accesso ai nuovi incentivi collettivi previsti per le REC. Se impostato su di un giudizio a lungo termini, quindi, difettano i crismi di certezza e stabilità indispensabili per valutare con precisione i ritorni a livello economico e finanziario di una eventuale partecipazione.

### 8. Empowerment tramite “Eco-Bonus 110%”?

Con il recente “Decreto Rilancio” dal 15 maggio 2020, è stata adottato il cosiddetto “Eco-Bonus 110%”, per rispondere alle esigenze delle famiglie a basso reddito ed eliminare alcune delle problematiche orizzontali create dal Covid-19. Questa agevolazione sarà valida per i lavori svolti dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021.

L'erogazione del bonus è subordinata al fatto che l'intervento garantisca il miglioramento di almeno due classi energetiche (o la promozione in classe A4), certificato in base all'Attestato di Prestazione Energetica (Ape), rilasciato da un tecnico abilitato. In attesa dei decreti attuativi, lo strumento per facilitare questi investimenti è un cosiddetto “*credito d'imposta*” (lo Stato italiano rfinanzia il programma rinunciando a parte delle entrate fiscali) e prevede tre fasi:

- (i) le imprese dell'economia verde (installatori, ingegneri di impianti, ESCO, ecc.) forniscono il servizio a una singola famiglia e fatturano il prezzo dell'installazione e relativo ai servizi con uno sconto del 100% sul costo totale (i cittadini quindi non hanno bisogno di liquidità ma ricevono i benefici semplicemente contro la fattura, misura che è cruciale per l'inclusione delle famiglie a basso reddito);
- (ii) l'impresa di fatturazione a sua volta riceve il costo dell'operazione, più il 10% (quota erogata come compenso della ricezione del pagamento differito nonché come premio per l'onere amministrativo legato all'esecuzione delle singole transazioni), in cinque rate annuali dall'istituto finanziario incaricato dell'esecuzione del programma (il credito d'imposta è cedibile);
- (iii) l'ente finanziario riceve i fondi corrispondenti dal programma statale previsto che equilibra periodicamente i suoi pagamenti.

In una variante del regime la famiglia finanzia l'investimento stesso e riceve gli sconti fiscali quinquennali corrispondenti al “bonus del 110%” (includendo quindi il 10% aggiuntivo) direttamente dal programma statale. Tuttavia, in questo caso, i lavori sono pagati direttamente da colui che commissiona i lavori; l'opportunità quindi è destinata a gruppi sociali che dispongono di risparmi o accesso al credito di capitale.<sup>40</sup>

<sup>40</sup> Il valore stesso dall'impianto non può essere conferito a una comunità energetica ma deve rimanere in proprietà del beneficiario e inoltre, nel caso di un impianto fotovoltaico realizzato usufruendo del superbonus, la produzione non autoconsumata dal titolare dell'impianto deve essere ceduta al GSE (Gestore dei Servizi Energetici) e non ad altri. La contraddizione con la previsione di un incentivo alla produzione di cui accennato nel testo è evidente; come evidente appare l'inefficienza e la contraddizione con lo

A livello sistematico, posta comunque l'innegabile bontà dell'iniziativa, per ora le disposizioni qui esaminate denunciano uno scarso grado di coordinamento. In particolare, non è chiaro se e in che modo, indipendentemente dagli incentivi individuali, la capacità di produzione di impianti realizzati grazie al superbonus possa essere utilizzata per creare o entrare a far parte di una comunità energetica.<sup>41</sup>

In tal modo, si estende la possibilità di usufruire dell'agevolazione anche a favore di chi, senza la possibilità della cessione del credito, per pianificare i lavori dovrebbe disporre delle somme per finanziare l'impresa o, in alternativa, ricorrere ai prestiti chirografari ai mutui ipotecari a seconda dell'importo necessario.

La norma prevede la possibilità di optare tra lo "sconto in fattura", di importo massimo pari o inferiore al costo delle opere da parte del fornitore delle opere (che a sua volta potrà recuperare in cinque anni come credito fiscale le somme scontate, con un premio del 10% oppure come "cessione integrale del credito di imposta", in base alla quale, una volta effettuata la cessione, il contribuente sarà libero da incombenze verso il Fisco.

La cessione si applica ai seguenti interventi agevolati fiscalmente: super ecobonus (credito pari al 110% in cinque anni); eco bonus (fino al 75% in dieci anni); sisma bonus (110% in cinque anni), bonus facciate (90% in 10 anni) e bonus ristrutturazione (50% in dieci anni).

Oltre a questi problemi sistemici rimane ad esempio la differenza tra interventi trainanti e trainati, questione che però esula dallo scopo di questo articolo.<sup>42</sup>

---

spirito della regolamentazione che ambisce a creare una forte componente di autonomia energetica per i partecipanti alla rete. Una soluzione che prevedesse scambi tra gli utenti, organizzazioni di consumo o accumulo, o quote consumo netmeterizzate potrebbe essere facilmente invocata e seguita.

<sup>41</sup> Come indicato nella Circolare dell'8 agosto 2020, n. 24 dell'Agenzia delle entrate, "il Superbonus si applica anche alle «Comunità energetiche rinnovabili» costituite «in forma di enti non commerciali o di condomini che aderiscono alle configurazioni» di cui all'articolo 42-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito con modificazione dalla legge 28 febbraio 2020, n.8, limitatamente, tuttavia, alle spese sostenute per gli impianti a fonte rinnovabile gestiti dalle predette comunità energetiche. Al riguardo, si osserva che, in base alla disposizione contenuta nel comma 16-bis dell'articolo 119, per le sole Comunità energetiche rinnovabili costituite in forma di enti non commerciali o di condomini in accordo alla richiamata normativa di settore, l'esercizio di un impianto fotovoltaico di potenza fino a 200 kW, non costituisce svolgimento di attività commerciale abituale. Per tali fattispecie, il successivo il comma 16-ter, nell'estendere il Superbonus agli impianti realizzati nell'ambito delle predette comunità energetiche, regola anche la modalità di applicazione della relativa detrazione stabilendo che il Superbonus si applica sul costo dell'impianto fino alla potenza di 20 kW e per la quota riferita alla eccedenza (e, comunque, fino a 200 kW) spetta la detrazione pari al 50 per cento delle spese di cui all'art. 16-bis, lett. h), del TUIR, e fino a un ammontare complessivo di spesa non superiore a euro 96.000 riferito all'intero impianto. Per l'individuazione dei limiti e le modalità relativi all'utilizzo e alla valorizzazione dell'energia prodotta da impianti incentivati ai sensi del presente comma occorre fare riferimento ad apposito decreto che verrà emanato dal Ministero dello sviluppo economico".

<sup>42</sup> Gli interventi cardine per accedere alla super aliquota sono (i) l'isolamento termico, (ii) la sostituzione di impianti di riscaldamento nei condomini e, caso distinto, (iii) la sostituzione di impianti di riscaldamento in edifici monofamiliari. Tramite queste azioni abilitanti per accedere al superbonus estendono l'incentivo anche ad altre soluzioni, i.e. l'installazione di impianti fotovoltaici, sistemi di accumulo combinati e impianti di microgenerazione (solo per indicare i più recentemente introdotti). Specificatamente, l'accesso al Superbonus è incompatibile con qualsiasi altro strumento di incentivazione (anche se il decreto del MiSE che definisca il coordinamento circa entità e limiti relativi all'incentivazione dell'energia autoconsumata dalla comunità energetica non è ancora stato emanato). Il GSE è l'ente individuato dalla legge per erogare le tariffe incentivanti previste per l'energia elettrica prodotta dalle comunità energetiche rinnovabili; al momento, il GSE non si è pronunciato a riguardo. Si attende anche l'intervento dell'Agenzia delle Entrate, che dovrà chiarire le modalità per richiedere il visto di conformità, necessario per certificare il diritto alla detrazione nei casi di cessione del credito o sconto in fattura. Stante la scadenza per l'uso del Superbonus (31 dicembre 2021), tali interventi appaiono sempre più urgenti.

## 9. Conclusioni e prospettiva

L'istituto giuridico e l'idea stessa di Comunità energetica è senza dubbio efficiente, attraente e risponde a quelle che sono le richieste euro/globali.

Le organizzazioni collettive la cui principale finalità sia la produzione e vendita di elettricità ai propri associati esistevano in Italia già nel passato; ma la loro presenza geografica non è mai stata omogenea, per effetto di fattori economici (le differenze di reddito *pro capite*) e politico-culturali (il ruolo delle cooperative). Ciò nonostante, l'Italia vantava una certa tradizione nelle aree settentrionali.

La possibilità di mettere in atto una serie di misure che abbiano un impatto positivo sull'ambiente e sulla salute degli individui rappresenta una felice opportunità la quale reca anche ricadute efficienti sotto il profilo delle prospettive occupazionali, consentendo al contempo di fornire una difesa dei redditi delle fasce più deboli della popolazione, anche perché la *Green economy* è vista come uno dei settori che più di altri attende una crescita di occupazione e la capacità di assorbire gli esuberanti post COVID.

Tale alto obiettivo, però, richiede una presenza costante del formante legislativo che opera come propulsore del fenomeno; e ad oggi, purtroppo, rimangono ancora necessari una serie di correttivi, da prendere in tempi rapidi, affinché non siano depotenziati gli effetti del decreto rilancio: ciò sarebbe ulteriormente utile alla luce della necessaria prossima obbligatoria attuazione della RED II e delle comunità energetiche che promuove, entro il giugno 2021.

In dettaglio, oltre ai problemi che derivano dall'incoerenza tra le norme esistenti e a quelli che riguardano il recepimento della RED II esistono problemi per la partecipazione dei Comuni alle REC che possono ostacolare la stessa nascita delle REC. In particolare, la questione se i Comuni possano o non possano poi ricorrere alla REC per l'approvvigionamento energetico è incerta a causa di dubbi interpretativi che riguardano un potenziale conflitto col Codice degli appalti.<sup>43</sup>

Tale ultima censura relativa al problema dell'approvvigionamento, in realtà, a norma dell'art. 42 bis della legge 8/2020, potrebbe essere superata ricorrendo a una interpretazione teleologica e conservativa, in quanto gli incentivi per questo tipo di comunità verrebbero attribuiti esclusivamente per la quota di energia scambiata in tempo reale; mentre per il resto la norma lascia i soci della comunità liberi nella scelta degli operatori a cui rivolgersi per l'acquisto o la cessione dell'energia non scambiata; questo consentirebbe ai Comuni di procedere, per la quota non soggetta allo scambio con gli altri soci, secondo le procedure di approvvigionamento cui sono vincolati.

---

<sup>43</sup> Art. 1, comma 7, del d.l. n. 95/2012, convertito con modificazioni in legge n. 135/2012, come da ultimo modificato dall'art. 1, comma 494, legge n. 208/2015.

In ogni caso, l'economicità dell'operazione rimane fondamentale sia per consentire ai *prosumer* di partecipare sia per incentivare il coinvolgimento di soggetti terzi come le ESCO, che nella fase iniziale almeno rappresentano fonti di esperienza e di sostegno economico per l'instaurarsi e la diffusione del modello.

Ancor di più, forse, possono essere fondamentali gli sviluppi e gli apporti che possono derivare da sistemi operativi e di supporto tecnologico che portano efficienza e nuove opportunità di politica industriale e occupazionale. Su tutti, forse, i sistemi di *smart grid*, *net metering* e *blockchain*.

E se, da un lato, per quanto riguarda quelle che saranno ulteriori problematiche legate alla professionalità e formazione degli operatori coinvolti nelle RE come addetti, la responsabilità civile della RE e quella dei singoli *prosumer*, i limiti che la privacy porrà nella comunicazione dei dati, la sicurezza degli impianti e i calcoli degli incentivi si potrà aspettare un secondo momento, nonché l'opera di *gap filler* della giurisprudenza, dall'altro lato, i profili immediatamente attuativi sono la massima espressione del formante legislativo.

Inevitabilmente, ciò richiede un immediato e improcrastinabile intervento chiarificatore da parte del legislatore sia per quanto riguarda la partecipazione degli enti pubblici sia per il regime degli incentivi. I tempi però sono stretti; infatti, l'art. 42bis (e tutta la 8/2020) è una normativa ponte che attende il recepimento della RED II, la cui adozione è programmata per il prossimo giugno 2021; inoltre, una situazione normativa poco chiara con antinomie irrisolte non solo ostacola la fondazione di nuove comunità energetiche ma rende incerto anche il funzionamento di quelle già esistenti e gli effetti potenzialmente positivi delle RE.