



6 MAGGIO 2026

# L'inquadramento costituzionale della disciplina delle comunità energetiche

di Matteo Greco

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa



# L'inquadramento costituzionale della disciplina delle comunità energetiche\*

di Matteo Greco

Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale  
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

**Abstract [It]:** Il saggio si propone di indagare il fondamento costituzionale della disciplina delle comunità energetiche introdotta dai dd.lgs. nn. 199 e 210 del 2021, di cui viene riconosciuta la natura di “diritto promozionale”. L'esame delle definizioni normative di “comunità energetica rinnovabile” e di “comunità energetica dei cittadini” costituisce il nucleo centrale dello studio. La loro analisi consente, infatti, di individuare gli specifici “indici di meritevolezza costituzionale” che giustificano l'applicazione del regime di favore previsto dalla disciplina esaminata. In questo senso, CER e CEC vengono ricostruite come due distinte *qualificazioni giuridiche*, acquisibili da qualsiasi ente collettivo, purché in possesso dei requisiti strutturali e teleologici stabiliti dal legislatore. Infine, vengono analizzati i contenuti essenziali di tale regime, al fine di metterne in luce le specificità e i profili problematici.

**Title:** The constitutional framework for the regulation of energy communities

**Abstract [En]:** This article examines the constitutional foundations of the legal framework governing energy communities, as introduced by Legislative Decrees Nos. 199 and 210 of 2021, and conceptualised as a form of *promotional law*. The analysis focuses on the statutory definitions of *renewable energy communities* and *citizen energy communities*, which constitute the core of the study. These definitions make it possible to identify the specific criteria of *constitutional merit* that underpin the preferential legal regime established by the legislature. Consequently, RECs and CECs are conceived as two distinct *legal qualifications*, which may be acquired by any collective entity meeting the structural and teleological requirements laid down by law. The article finally explores the essential features of this regime, highlighting its distinctive characteristics and underlying tensions.

**Parole chiave:** comunità energetiche, CER, diritto promozionale, Costituzione, formazioni sociali

**Keywords:** energy communities, REC, promotional law, Constitution, social formations

**Sommario:** 1. Introduzione. 2. Le comunità energetiche come categoria di formazioni sociali. 2.1. (segue) Le coordinate costituzionali. 3. L'emersione sul piano giuridico delle comunità energetiche. 4. La rilevanza costituzionale delle definizioni di «comunità energetica rinnovabile» e di «comunità energetica dei cittadini». 5. Gli indici di “meritevolezza costituzionale”. 5.1. (segue) I «benefici ambientali, economici e sociali». 5.2. (segue) I requisiti della «partecipazione aperta e volontaria» e i limiti relativi ai soggetti ammessi a partecipare. 5.3. (segue) L'attività tipica e i limiti previsti per le CER. 6. Il diritto promozionale delle comunità energetiche. 6.1. Le misure promozionali comuni. 6.2. Le misure promozionali dedicate alle CER. 6.3. L'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 210/2021 e la rinnovata attualità dell'art. 43 Cost. 7. L'assenza di un adeguato sistema di controlli. 8. Il diritto promozionale regionale. 8.1. Le principali linee di tendenza. 9. Considerazioni conclusive.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente lavoro è parte della ricerca che il sottoscritto ha svolto nell'ambito del PRIN «*Framing Energy Poverty within Social Economy – Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution*», Bando 2022 PNRR, CUP B53D23032510001, Codice progetto MUR P20227A85T.

## 1. Introduzione

Il presente saggio si propone di inquadrare, dal punto di vista costituzionale, la disciplina delle comunità energetiche introdotta nell'ordinamento italiano dai decreti legislativi n. 199 e 210 del 2021, in attuazione, rispettivamente, della direttiva (UE) 2018/2001 (RED II) e della direttiva (UE) 2019/944 (IEM).

Tale riconoscimento istituzionale rappresenta l'esito di un processo evolutivo nel quale le comunità energetiche, originariamente nate come espressione spontanea di iniziativa civica e territoriale, sono progressivamente divenute oggetto di specifica regolamentazione, con l'obiettivo dichiarato di promuoverne la più ampia diffusione.

Il rilievo attribuito a queste forme organizzative si inserisce nel quadro della c.d. “transizione energetica”<sup>1</sup>, il cui contenuto, come notato, «non rimanda soltanto alla decarbonizzazione della produzione di energia, ma anche al modo in cui l'energia viene prodotta e distribuita: dalla prevalenza di grandi centrali industriali che dispacciano energia attraverso le reti nazionali, in una relazione unidirezionale tra pochi produttori e tanti consumatori, alla situazione in cui tanti medio-piccoli impianti localizzati, di proprietà di imprese, enti locali, singoli o gruppi di cittadini, producono e scambiano energia in modo prevalentemente localizzato»<sup>2</sup>.

Nell'ambito della dottrina pubblicistica l'attenzione si è finora concentrata soprattutto sui profili di carattere amministrativo o sul fondamento costituzionale delle sole comunità energetiche rinnovabili (CER), quest'ultimo esaminato quasi esclusivamente nella prospettiva del riparto di competenze tra Stato e Regioni<sup>3</sup>. Non risultano, invece, allo stato, contributi volti ad approfondire il fondamento costituzionale della disciplina considerata nel suo complesso e, dunque, comprensiva tanto delle comunità energetiche rinnovabili quanto delle comunità energetiche dei cittadini (CEC).

Una indagine di questo tipo si rivela particolarmente significativa se si considera che la disciplina delle comunità energetiche si caratterizza per un intervento legislativo di tipo promozionale, volto a incentivarne la diffusione mediante misure di sostegno e di favore. In tale prospettiva, la disciplina appare attraversata da una non trascurabile “tensione” costituzionale, derivante dalla necessità di bilanciare, da

---

<sup>1</sup> Il concetto di transizione «indica una direzione di marcia (che di norma coinvolge svariati soggetti, comprese le amministrazioni), esprime un passaggio da un “prima” a un “dopo”» così F. FRACCHIA, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, p. 1.

<sup>2</sup> G. CARROSI, *La comunità nelle comunità energetiche*, in *Parole-chiave*, n. 2, 2024, p. 148.

<sup>3</sup> Cfr., *ex multis*, C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Diritto e Società*, n. 4, 2022, p. 626 ss., P. NOVARO, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2022, p. 1066 ss., C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *federalismi.it*, n. 29, 2022. A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2022, V. PRUDENTE, *Territori e Comunità energetiche rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed Enti locali?*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2023, p. 296, A. COIANTE, *Think global, act local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2024, F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili tra fondamento costituzionale e riparto di competenze legislative Stato-Regioni. Riflessioni alla luce della sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 8, 2024, p. 144 ss., A. DE VITA, *Le Comunità Energetiche Rinnovabili e gli Enti pubblici territoriali: rapporti, limiti e prospettive*, in *Rivista interdisciplinare sul Diritto delle Amministrazioni Pubbliche*, n. 3, 2024, p. 11 ss.

un lato, gli interessi di rilievo costituzionale promossi dal legislatore mediante misure di favore e, dall'altro, la tutela del diritto dei cittadini di associarsi liberamente e della libertà di iniziativa economica privata.

Ebbene, il presente studio intende contribuire a colmare la suddetta lacuna, assumendo come punto di partenza la ricostruzione del fenomeno nella sua dimensione empirica, così come delineata dalla letteratura extra-giuridica, al fine di mettere in luce la varietà di esperienze collettive riconducibili alla nozione di “comunità energetica”. Tale analisi fenomenologica consentirà, dunque, di inquadrare le comunità energetiche dal punto di vista costituzionale e di individuare fondamento e limiti della relativa disciplina promozionale.

## 2. Le comunità energetiche come categoria di formazioni sociali

Come anticipato, lungi dall'essere una creazione legislativa recente, le comunità energetiche rappresentano un fenomeno sociale preesistente. L'espressione “comunità energetiche” (o anche “energie di comunità”) compare, infatti, nella letteratura delle scienze sociali, a partire dalla metà degli anni Duemila, suscitando un interesse crescente tra gli studiosi della materia, impegnati a elaborare una definizione capace di restituire la varietà e la dinamicità di un fenomeno che aveva iniziato a manifestarsi già verso la fine degli anni Ottanta del secolo scorso<sup>4</sup>. In quella fase iniziale, seppure con ritmi differenti nei vari contesti nazionali, in Europa e nel mondo hanno cominciato ad affermarsi forme specifiche di organizzazione collettiva non conflittuale, costruite intorno all'impiego di fonti di energia rinnovabile<sup>5</sup>. Com'è stato osservato, tali forme organizzative tendono a configurarsi tanto come “comunità di interessi” – orientate ad attrarre un'ampia platea di cittadini senza legami con un territorio specifico – quanto come “comunità di luogo”, fondate su risorse relazionali e fiduciarie radicate in uno stesso contesto territoriale<sup>6</sup>. Con specifico riferimento alle finalità perseguite, esse si collocano lungo un *continuum* che va dai modelli

---

<sup>4</sup> Per una ricognizione della letteratura sociologica sul tema, v. L. PELLIZZONI, *Energia di comunità. Una ricognizione critica della letteratura*, in G. OSTI, L. PELLIZZONI (a cura di), *Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali*, EUT, Trieste, 2018, p. 17 ss., spec. 21-24.

<sup>5</sup> N. MAGNANI, D. PATRUCCO, *Le cooperative energetiche rinnovabili in Italia: tensioni e opportunità in un contesto in trasformazione*, in G. OSTI, L. PELLIZZONI (a cura di), *Energia e innovazione, cit.*, p. 189, con ampi riferimenti bibliografici. Per una panoramica della distribuzione e delle principali caratteristiche delle comunità energetiche nei Paesi UE per come si sono più o meno spontaneamente diffuse negli ultimi venticinque anni v. A. SCIULLO, *L'affermarsi del modello CER in Europa: continuità, discontinuità e potenziale trasformativo dell'azione collettiva in campo energetico*, in F. GERLI, L. TRICARICO (a cura di), *Energie di comunità. Le comunità energetiche rinnovabili per un futuro sostenibile*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 2024, p. 39 ss. Sul punto v. anche G. MILANO, *Comunità energetiche. Esperimenti di generatività sociale e ambientale*, Pacini editore, Pisa, 2024, pp. 36-39.

<sup>6</sup> M. TARHAN, *Renewable Energy Cooperatives: A Review of Demonstrated Impacts and Limitations*, in *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 2015, p. 104 ss.; N. MAGNANI, G. OSTI, *Does civil society matter? Challenges and strategies of grassroots initiatives in Italy's energy transition*, in *Energy Research & Social Science*, n. 13, 2016, p. 148 ss. Dalla letteratura emerge che la seconda fattispecie è preponderante, in particolare nei Paesi dove le *community energy* hanno preso piede prima e in modo più significativo, così come osservato da L. PELLIZZONI, *Energia di comunità. Una ricognizione, cit.*, p. 23.

mutualistici – centrati su vantaggi economici per i soli membri, come tariffe agevolate o redistribuzione degli utili – a configurazioni di interesse generale, in cui i benefici si estendono all’intera collettività<sup>7</sup>.

È stato inoltre considerato che queste esperienze collettive possono assumere forme giuridiche diversificate: dalle cooperative proprietarie o responsabili delle infrastrutture energetiche, alle società di capitali finanziate e partecipate direttamente dai residenti delle aree limitrofe agli impianti<sup>8</sup>.

Sulla base di queste coordinate empiriche, è stato rilevato che il concetto di “comunità energetica” si configuri come un vero e proprio «termine-ombrello», impiegato per descrivere un insieme di aggregazioni volontarie tra cittadini-utenti del sistema energetico, «che hanno in comune il fatto di sviluppare forme di gestione, produzione e talvolta distribuzione dell’energia rinnovabile, divergenti dai modelli organizzativi tradizionali incentrati sul mercato o sullo Stato»<sup>9</sup>. Più nello specifico, si tratta di organizzazioni sociali che si caratterizzano, da un lato, per una governance aperta e partecipativa (*process dimension*) e, dall’altro, per la finalità di generare benefici a favore dei propri membri e/o del territorio in cui operano (*outcome dimension*)<sup>10</sup>. In questo senso, esse assumono un ruolo che va anche oltre la produzione e il consumo collettivo di energia, configurandosi come strumenti attraverso cui realizzare un “surplus valoriale” a beneficio delle comunità e dei territori in cui operano<sup>11</sup>.

Tale definizione offre un quadro sufficientemente chiaro delle tipologie di organizzazioni riconducibili al novero delle “comunità energetiche” e, proprio in ragione di ciò, può essere utilmente impiegata, in una

---

<sup>7</sup> Cfr. G. WALKER, P. DEVINE-WRIGHT, *Community renewable energy: What should it mean?*, in *Energy Policy*, n. 36, 2008, p. 498.

<sup>8</sup> N. MAGNANI, *Transizione energetica e società. Temi e prospettive di analisi sociologica*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 101-102. In questo senso, C. CANDELISE, G. RUGGIERI, *Community energy in Italy: heterogeneous institutional characteristic and citizens engagement*, IEF Working paper n. 93, Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy, Milano, Università Bocconi, 2017, includono nel novero delle *community energy* anche alcuni casi di società a partecipazione limitata, che sebbene non assumano la forma cooperativa, tuttavia sono interamente possedute, finanziate e gestite da cittadini che risiedono in prossimità degli impianti. Sono un esempio di questo tipo le due esperienze di Dosso Energia e Kennedy Energia, due società a responsabilità limitata costituite tra il 2010 e il 2012 a partire dalla volontà dei cittadini di Castelleone (CR) e Inzago (MI) in collaborazione con le rispettive amministrazioni comunali sfruttando le opportunità concesse dal Conto Energia introdotto proprio in quegli anni.

<sup>9</sup> N. MAGNANI, D. PATRUCCO, *Le cooperative energetiche rinnovabili in Italia*, cit., p. 187.

<sup>10</sup> In questo senso, v. il seminale lavoro di G. WALKER, P. DEVINE-WRIGHT, *Community renewable energy*, cit., *passim* che nell’elaborare la suddetta definizione di comunità energetica, hanno evidenziato la necessità di considerare due dimensioni tra loro complementari: la cosiddetta *process dimension*, che riguarda “chi sviluppa e gestisce il progetto”, e la *outcome dimension*, ovvero “a chi è rivolto il progetto e chi ne beneficia, sotto il profilo economico e sociale”. La prima si colloca lungo un *continuum* che va da modelli “chiusi e istituzionali” a modelli “aperti e partecipativi”; la seconda si estende da esiti “distanti e privati” a esiti “locali e collettivi”.

<sup>11</sup> Cfr. G. OSTI, N. MAGNANI, G. CARROSIO, *Nuovi attori delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico*, in L. BOVONE, C. LUNGHI (a cura di), *Resistere. Innovazione e vita quotidiana*, Roma, Donzelli Editore, 2017, p. 130, ove si osserva che la letteratura sociologica è concorde nell’attribuire a tali iniziative «comunitarie» vantaggi sociali e ambientali distintivi rispetto a iniziative governative o guidate dall’impresa. Sul piano ambientale, queste esperienze si caratterizzerebbero per una maggiore adeguatezza delle infrastrutture e degli impianti di produzione energetica alle esigenze e condizioni locali, nonché per la capacità di promuovere, all’interno delle comunità coinvolte, una più diffusa consapevolezza in materia di consumi energetici e sostenibilità. Dal punto di vista socio-economico, invece, si sottolinea come le iniziative comunitarie nel settore dell’energia si mostrino più efficaci nell’attivare risorse non strettamente riconducibili al mercato, come la fiducia e il capitale sociale, necessarie per la riproduzione di beni quasi-pubblici come l’energia.

prospettiva costituzionale, per individuare una categoria omogenea di «formazioni sociali» ai sensi dell'art. 2 Cost.

Sebbene la dottrina costituzionalistica abbia più volte evidenziato la difficoltà di definire con precisione i confini della nozione di “formazione sociale”, l'impostazione ricostruttiva più accreditata individua tre elementi fondamentali: i) un *elemento materiale*, costituito dalla presenza di un insieme di persone fisiche legate da relazioni stabili e non meramente occasionali; ii) un *elemento teleologico*, identificabile nel perseguimento di interessi che trascendono l'utilità individuale e contribuiscono, anche solo in parte, allo sviluppo della persona; iii) un *elemento psicologico*, rappresentato dalla consapevolezza e dalla volontà dei partecipanti di appartenere a una comunità organizzata<sup>12</sup>.

Tra questi, l'elemento teleologico assume rilievo centrale, come del resto chiarito dalla stessa Corte costituzionale, che definisce “formazione sociale” «ogni forma di comunità, semplice o complessa, idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione, nel contesto di una valorizzazione del modello pluralistico»<sup>13</sup>.

Questa definizione è pienamente coerente con le caratteristiche che contraddistinguono le comunità energetiche come categoria sociologica, trattandosi di aggregazioni volontarie, più o meno radicate nel territorio, che consentono ai cittadini di collaborare per produrre, con forme e modalità diversificate, l'energia di cui hanno bisogno, generando benefici sia sul piano individuale che collettivo<sup>14</sup>.

In questa prospettiva, appare plausibile ricondurre tali esperienze al novero di quelle formazioni sociali che – nella classificazione proposta da Mortati – mirano a «soddisfare il bisogno alla sussistenza, quale si verifica nell'attività produttiva, nelle varie forme che può assumere»<sup>15</sup>, tra le quali rientra, senz'altro, anche la produzione di energia. Quest'ultima, infatti, oltre a iscriversi nell'ambito della libertà di iniziativa economica privata tutelata dall'art. 41 Cost., concerne un bene essenziale, la cui disponibilità costituisce, oggi più che mai, un presupposto imprescindibile per l'effettivo esercizio di numerosi diritti costituzionali<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Il riferimento è, in particolare, alla ricostruzione di E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1989, spec. pp. 151-153.

<sup>13</sup> Così Corte cost., 15 aprile del 2010, n. 138, § 8 *cons. dir.*

<sup>14</sup> In questo senso, cfr. A. CHIAPPETTA, *Comunità energetiche rinnovabili e Costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in E. DI SALVATORE (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, pp. 1 ss. che identifica nelle comunità energetiche rinnovabili un «nuovo modello di formazioni sociali»; F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 152, che le definisce «espressione del pluralismo sociale».

<sup>15</sup> C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei singoli nelle formazioni sociali*, in AA.VV., *Scritti in onore di S. Pugliatti*, III, Giuffrè, Milano, 1978, p. 1576. Le attività cui l'Autore specificatamente si riferisce sono quelle che, «risultando dal concorso di lavoro e di capitale di rischio, presenta una struttura complessa costituita da una molteplicità di sub-formazioni, ciascuna rappresentativa di vari aspetti; e cioè o dell'attività imprenditoriale vista nel complesso degli elementi che ad essa concorrono, variamente operanti (ed a cui si rivolgono gli artt. da 41 a 45); oppure della tutela, ritenuta specificatamente necessaria, dei singoli fattori che ad essa concorrono (di cui agli artt. da 35 a 40)» (pp. 1576-1577).

<sup>16</sup> Si pensi, ad esempio, a come un adeguato riscaldamento d'inverno (o raffrescamento in estate) incida sull'attuazione del diritto alla salute (art. 32 Cost.) o alla casa (art. 47 Cost.); oppure a come l'indisponibilità di energia – elettrica, in particolare – possa compromettere l'esercizio del diritto all'informazione e alla comunicazione (art. 21 Cost.), ormai indissolubilmente

Peraltro, non pare azzardato ritenere che le comunità energetiche, così come descritte dalla letteratura extra-giuridica, si rivelano idonee ad essere ricondotte alla categoria delle «comunità di lavoratori o utenti» di cui all'art. 43 Cost.<sup>17</sup>. Si tratta di una figura soggettiva che, sebbene non sia mai stata definita in via legislativa, ricomprende senz'altro – come riconosciuto dalla prassi applicativa e da una parte della dottrina<sup>18</sup> – le tradizionali cooperative energetiche, senza tuttavia esaurirsi esclusivamente in esse. Già nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente emerge, infatti, una concezione estensiva di tale nozione<sup>19</sup>, capace di includere ulteriori forme di organizzazione sociale ispirate a principi solidaristici e partecipativi, idonee ad assicurare – anche al di fuori dell'impresa cooperativa in senso stretto – una gestione condivisa di attività economiche di rilevante interesse generale, come quelle «che si riferiscono [...] a fonti di energia». In tale prospettiva, la definizione normativa di “comunità energetica” assume un rilievo che trascende la mera funzione descrittiva o ordinatoria. Essa, infatti, potrebbe operare come presupposto giuridico per l'attuazione della previsione di cui all'art. 43 Cost., consentendo di individuare l'ambito soggettivo delle «comunità di lavoratori o di utenti» potenzialmente destinatarie di forme di riserva o di trasferimento della titolarità di imprese operanti nel settore energetico<sup>20</sup>.

## 2.1. (segue) Le coordinate costituzionali

Ebbene, stante la loro natura di formazioni sociali costituzionalmente rilevanti, qualsiasi intervento normativo riguardante le comunità energetiche, intese in senso lato, non può non collocarsi entro un preciso perimetro costituzionale.

---

legato all'uso di dispositivi elettronici. Analoghe considerazioni valgono per il diritto al lavoro e allo studio (artt. 4 e 34 Cost.), come dimostrato in modo emblematico dall'esperienza pandemica, che ha evidenziato quanto tali diritti siano, di fatto, “energeticamente condizionati”. Sul punto sia consentito il riferimento a M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2, 2023. Più in generale, sul rapporto tra accesso all'energia e garanzia dei diritti, v. A. GRAGNANI, *Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali*, in *ConsultaOnline*, n. 2, 2025, *passim*, secondo cui l'energia andrebbe collocata nell'ambito della figura dogmatica dei “presupposti dei diritti” (*Grundrechte Voraussetzungen*), elaborata dalla letteratura tedesca e correntemente utilizzata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Nello stesso senso, v. anche G. CATALDO, *La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2025, *passim*.

<sup>17</sup> In questo senso, anche T. FAVARO, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, n. 1, 2022, pp. 14-17. Per un inquadramento generale di questa magmatica categoria di formazioni sociali v. S. CATTANEO, *Comunità di lavoratori e utenti (dir. cost)*, in *Enc. dir.*, vol. VIII, Milano, Giuffrè, 1961, p. 347 ss.

<sup>18</sup> Cfr. F. GALGANO, *Art. 43*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1975, p. 199-201, secondo cui tali comunità sono sostanzialmente assimilabili alle cooperative di cui all'articolo 45 Cost. Una conferma, sia pur indirettamente, di una siffatta interpretazione si trova nella c.d. legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica (l. n. 452 del 1964), che esonerava le cooperative energetiche c.d. “storiche” dalla nazionalizzazione delle imprese distributrici di energia elettrica proprio in quanto «enti cooperativi a carattere mutualistico» (art. 5). Sul punto, v. anche G. MINERVINI, *La cooperazione e lo Stato*, in *Riv. Dir. Civ.*, n. 1, 1969, p. 621, secondo cui le comunità di lavoratori e utenti «sono, e non possono non essere, se non le cooperative».

<sup>19</sup> In effetti, l'attuale formulazione dell'articolo 43 Cost. che originariamente menzionava proprio le cooperative fu dovuta ad un suggerimento dell'On. Fanfani, il quale propose l'espressione “comunità” per comprendere sia le cooperative che altre analoghe forme. In argomento v. M. RUINI, *Commenti e note alla nostra Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 268, per come citato da A. NIGRO, *Art. 45*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, cit., p. 17, nt. 10.

<sup>20</sup> Sul punto v. *infra* 6.3.

Tale perimetro si fonda, in primo luogo, sull'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce l'autonomia organizzativa e funzionale delle formazioni sociali, subordinando tuttavia l'esercizio della loro libertà interna al rispetto della dignità umana e dei diritti inviolabili della persona<sup>21</sup>.

L'art. 18 Cost., a sua volta, rafforza tale impianto, riconoscendo la libertà di associarsi come «modalità concreta di “costruzione” della formazione sociale»<sup>22</sup>. La disposizione ha una portata assai ampia, suscettibile di essere declinata secondo una duplice prospettiva. Sul piano individuale, la disposizione garantisce primariamente la libera volontà dei singoli di dare vita ad una realtà associativa, per perseguire qualsiasi fine che non sia vietato ai singoli dalla legge penale. Sul piano collettivo, invece, il diritto di associazione si traduce nella garanzia di una sfera di autonomia normativa e organizzativa del gruppo, a cui si aggiunge la titolarità di alcune situazioni costituzionalmente garantite ai singoli<sup>23</sup>. Proprio questo secondo profilo ha indotto parte della dottrina a riconoscere nelle associazioni dei veri e propri «soggetti privati costituzionali», espressione della compenetrazione tra la personalità del singolo e l'identità del gruppo<sup>24</sup>.

A completamento di questo quadro, meritano di essere richiamati, da un lato, l'art. 118, comma 4, Cost., che sancisce il principio di sussidiarietà orizzontale, attribuendo alle istituzioni pubbliche il compito di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, nello svolgimento di attività di interesse generale<sup>25</sup>; e, dall'altro, l'art. 43 Cost., in cui tale principio trova una peculiare espressione attraverso lo strumento della collettivizzazione. Quest'ultimo, come noto, consente alla legge, «a fini di utilità generale», di riservare o trasferire allo Stato, a enti pubblici, ma anche – ed è ciò che qui più rileva – a «comunità di

---

<sup>21</sup> Cfr. E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino, 2006, p. 38 ss.

<sup>22</sup> Così L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 97.

<sup>23</sup> Sulla sussistenza di un profilo individuale e uno collettivo con riferimento all'art. 18 Cost., v. P. RIDOLA, *Associazione. I) Libertà di associazione*, in *Enc. giur.*, vol. III, Treccani, Roma, 1988, p. 8, ma anche ID., *Democrazia pluralistica e libertà associative*, Giuffrè, Milano 1988, p. 217. Analogamente, A. PACE, *Art. 18*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro italiano, 1977, spec. p. 205-216, distingue il contenuto della libertà di associazione in: i) libertà di formare il vincolo associativo per il perseguimento di un fine non vietato dalla legge penale; ii) libertà di organizzarsi.

<sup>24</sup> P. BARILE, *Associazione (diritto di)*, in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1967, p. 335.

<sup>25</sup> Fra gli innumerevoli contributi dedicati a tale principio ci si limita a ricordare, *ex multis*, A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, 1/2001; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 1/2002; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Bertì*, Napoli, 2005; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà: profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit.; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, vol. II, 2, Milano, Giuffrè, 2008; V. TONDI DELLA MURA, *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle Linee guida dell'Anac al codice del Terzo settore*, in *Rivista AIC*, 1/2018; ID., *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, Vita e Pensiero, Milano, 2011, pp. 666 ss. Hanno di recente affrontato il tema delle comunità energetiche nella prospettiva del principio di sussidiarietà orizzontale P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Napoli, 2023; A. CHIAPETTA, *Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2/2023, nonché R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *federalismi.it*, 4/2022.; G. GOTTI, M. GRECO, *Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale l'Unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche*, in *Diritto pubblico europeo-Rassegna Online*, 2/2025.

lavoratori o di utenti» la titolarità di imprese operanti in settori strategici, tra cui quello relativo alle «fonti di energia».

Tuttavia, mentre l'art. 43 Cost. riconosce al legislatore un potere discrezionale, l'art. 118, comma 4, introduce invece una logica vincolante, imponendo alle istituzioni pubbliche un duplice obbligo: da un lato, quello di astenersi dall'intervento diretto quando i cittadini, singoli o associati, siano in grado di soddisfare autonomamente bisogni di interesse generale; dall'altro, quello di promuovere attivamente tali iniziative, «introducendo una dimensione di “responsabilità diffusa” nei confronti del bene comune»<sup>26</sup>.

Ne discende che il coinvolgimento dei cittadini – anche per il tramite delle comunità energetiche – nelle attività di produzione e distribuzione di energia non può essere considerato una mera opzione rimessa alla discrezionalità del legislatore, ma assume i tratti di una modalità di intervento pubblico la cui promozione risulta costituzionalmente doverosa ogniqualvolta sussistano le condizioni di effettiva praticabilità<sup>27</sup>. Resta in ogni caso affidata al legislatore la determinazione delle modalità con cui tale coinvolgimento può essere realizzato, incluso – ma non in via esclusiva – il ricorso al meccanismo previsto dall'art. 43 Cost.

In estrema sintesi, dunque, il richiamo agli artt. 2, 18, 43 e 118, comma 4, Cost. consente di delineare il perimetro costituzionale entro cui deve necessariamente collocarsi qualsiasi intervento normativo riguardante le comunità energetiche. Un intervento che, in linea con quanto osservato in dottrina a proposito della disciplina degli enti del Terzo settore, è chiamato ad assolvere almeno tre funzioni fondamentali<sup>28</sup>.

In primo luogo, esso deve individuare le condizioni al ricorrere delle quali la libertà di associazione, riconosciuta dalla Costituzione sul piano del *lecito materiale*, possa assumere rilievo sul piano del *possibile giuridico*<sup>29</sup>, in relazione allo svolgimento di determinate attività o al perseguimento di specifiche finalità che manifestino una particolare *meritevolezza costituzionale*.

---

<sup>26</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Se l'Italia diventa un Paese solo per ricchi: “l'orrendo e occulto veleno” dell'errore da scongiurare*, in *Astrid-Ressegna*, n. 13, 2025, p. 9.

<sup>27</sup> Come ha chiarito la Corte costituzionale, il principio di sussidiarietà «impegna» gli enti in esso indicati «a favorire e sostenere l'autonoma iniziativa e la partecipazione attiva dei cittadini, singoli e associati, nello svolgimento di attività di interesse generale», specificando che «tale impegno non può ritenersi rispettato mediante il mero impegno a non ostacolare quelle stesse iniziative (Corte cost. 31 marzo 2021, n. 52, § 6.4 *cons. dir.*). Nel senso che il principio in questione ponga un vero e proprio obbligo giuridicamente rilevante a carico delle pubbliche amministrazioni v. V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 2003, p. 5; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 184, nonché P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2018, p. 56.

<sup>28</sup> Le tre funzioni richiamate nel testo sono riprese da L. GORI, *Il sistema delle fonti nel diritto del terzo settore*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2018, e più di recente L. GORI, *Terzo settore*, cit., pp. 7-8, il quale propone tale sistematizzazione con riferimento alla disciplina degli enti del Terzo settore.

<sup>29</sup> Su questo aspetto, si veda G. GUZZETTA, *Il diritto costituzionale di associarsi*, Giuffrè, Milano, 2003, spec. p. 159-160, per come citato da L. GORI, *Terzo settore*, cit., p. 7, nt. 31. In tale prospettiva, la distinzione tra *lecito materiale* e *possibile giuridico* si riferisce al diverso grado di riconoscimento che l'ordinamento attribuisce ai comportamenti associativi. Il *lecito materiale* rinvia all'area delle condotte che l'ordinamento considera nella loro dimensione fenomenica, limitandosi a valutarne la conformità o la contrarietà al diritto per il solo fatto che esse incidono sulla realtà sociale. Il *possibile giuridico* attiene invece all'ambito nel

Su tale presupposto – ed è la seconda funzione – «il legislatore è chiamato a dare attuazione alla prescrizione agevolativa di cui all'art. 118, u.c., Cost. individuando spazi giuridici riservati alla libera ed incoercibile iniziativa dei cittadini singoli e associati e idonee misure di favore, che svolgano una funzione autenticamente premiale ed incentivante»<sup>30</sup>. Come osservato, i criteri in base ai quali detta selezione deve compiersi devono presentare «un adeguato gradi di ragionevolezza, così da garantire che le differenze di trattamento tra i diversi soggetti siano fondate su ragioni di carattere obiettivo e si mantengano nei limiti imposti dalla necessità di perseguire interessi pubblici costituzionalmente tutelati»<sup>31</sup>.

Infine, la terza funzione consiste nel completare il riconoscimento e lo statuto di favore con una serie di *oneri* e *controlli*<sup>32</sup> idonei ad assicurare, in un equilibrato bilanciamento, tanto la realizzazione degli interessi costituzionali perseguiti dall'ente e sostenuti dai pubblici poteri, quanto la salvaguardia del diritto dei soggetti associati di determinare liberamente le modalità di costituzione, organizzazione, operatività e, se del caso, scioglimento dell'ente medesimo<sup>33</sup>.

È a partire da queste coordinate costituzionali che può essere compreso – e conseguentemente valutato nella sua coerenza con i principi appena richiamati – il percorso di graduale emersione delle comunità energetiche nell'ordinamento positivo, dalle prime forme di riconoscimento normativo sino alla più recente disciplina introdotta su impulso del legislatore europeo.

### 3. L'emersione sul piano giuridico delle comunità energetiche

Come anticipato, nel contesto italiano lo sviluppo delle comunità energetiche è avvenuto originariamente in assenza di un quadro normativo *ad hoc*.

L'unica eccezione è rappresentata dalla disciplina speciale, contenuta nell'allegato alla delibera dell'ARERA n. 46/2012/R/EEL, conosciuto come “*Testo Integrato per la regolamentazione delle cooperative elettriche*” (TICOOP), applicabile alle sole cooperative di consumo operanti nel settore elettrico.

---

quale l'ordinamento riconosce ai comportamenti umani volontari la capacità di sprigionare un'efficacia (anche) nel mondo del diritto in conformità al volere manifestato», postulando dunque il riconoscimento «di una situazione attiva, di potere giuridico» (p. 66).

<sup>30</sup> L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 8.

<sup>31</sup> G. LEONARDINI, *Associazioni private di interesse generale e libertà di associazione*, Cedam, Padova, 1998, p. 375.

<sup>32</sup> Si tratta della previsione di clausole che disciplinano l'organizzazione, il funzionamento, la trasparenza, la pubblicità, nonché conseguenti forme di controllo, affidate ai pubblici poteri, che consentano di attestare la sussistenza e la permanenza dei requisiti inerenti alla qualifica. Sul punto, L. GORI, *Il sistema delle fonti*, cit., p. 9. Cfr. F. RIGANO, *La libertà assistita*, Cedam, Padova, 1995, p. 298 ss. sulla doverosità costituzionale del controllo ogniqualvolta vi sia un intervento pubblico finanziario diretto o indiretto o l'esigenza di assicurare una effettiva rispondenza della struttura alle finalità (l'imposizione di una struttura a base democratica, ad es.), richiamando l'insegnamento di C. ESPOSITO, *Lo stato ed i sindacati nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1954.

<sup>33</sup> Esprime questa esigenza E. ROSSI, *I criteri di identificazione delle Onlus*, in L. BRUSCUGLIA, E. ROSSI (a cura di), *Terzo settore e nuove categorie giuridiche: le organizzazioni non lucrative di utilità sociale. Aspetti giuridici, economici e fiscali. Atti del Convegno*, Giuffrè, Milano, p. 69 ove afferma che «i limiti a libertà costituzionali [...] possono giustificarsi in ragione di interessi costituzionalmente meritevoli di tutela, ma soprattutto – in forza del criterio di ragionevolezza – devono porsi in relazioni a questi in termini di necessità e di congruità rispetto allo scopo».

In estrema sintesi, il TICOOP distingue due tipologie di cooperative: le cooperative elettriche “storiche” e le “nuove” cooperative. Si tratta, in entrambi i casi, (almeno) di cooperative di utenza ex art. 2512, comma 1, n. 1, c.c., dovendo avere, come scambio mutualistico qualificante, la compravendita di energia tra la cooperativa e i suoi soci<sup>34</sup>.

Per cooperative elettriche “storiche” si intendono quelle costituite prima dell’entrata in vigore del d.lgs. n. 79/1999 – che ha dato avvio al processo di liberalizzazione del settore – le quali possono essere con o senza rete di distribuzione dell’energia. In ragione di queste caratteristiche, il TICOOP riconosce loro un trattamento differenziato, prevedendo, tra l’altro, l’esenzione dal pagamento degli oneri generali di sistema per l’energia prodotta e autoconsumata dai soci. Tale deroga trova giustificazione nel fatto che queste cooperative, spesso radicate in territori montani o isolati, hanno storicamente sostenuto in autonomia i costi di installazione e manutenzione delle proprie reti<sup>35</sup>. Si tratta, in altri termini, di un regime speciale finalizzato a preservare un significativo patrimonio infrastrutturale e relazionale consolidatosi nel tempo.

Diversamente, le c.d. “nuove cooperative elettriche” – quelle cioè costituite successivamente al 1999 – non possano essere titolari di una rete propria<sup>36</sup>. Per il resto, esse sono trattate alla stregua di qualsiasi altro operatore del mercato liberalizzato dell’energia: possono acquistare energia da terzi o autoprodurla e, successivamente, cederla ai propri soci, rimanendo tuttavia integralmente soggette alla disciplina generale in materia di trasmissione e distribuzione.

In quest’ultimo caso, la disciplina non assume una funzione specificatamente promozionale: non mira cioè a incentivare o favorire la costituzione di nuove cooperative elettriche. Piuttosto, essa si limita a riconoscere e regolamentare soggetti collettivi già operanti nel settore, definendone le condizioni di accesso al sistema elettrico nazionale. L’intervento normativo è, in questo senso, orientato a garantire un’integrazione ordinata delle “nuove” cooperative elettriche nel mercato, attraverso il bilanciamento tra gli interessi particolari dei soci e i rilevanti interessi pubblici sottesi alla gestione del sistema elettrico, quali la sicurezza energetica e l’universalità dell’accesso al servizio.

---

<sup>34</sup> E. CUSA, *La cooperazione energetica tra tutela dei consumatori ed economia sociale di mercato*, in *Giur. comm.*, n. 1, 2015, p. 679, il quale precisa, tuttavia, che «nulla vieta che le cooperative in parola si caratterizzino per avere altri rapporti mutualistici e pertanto siano sussumibili nella categoria delle cooperative miste ai sensi dell’art. 2513, comma 2, c.c.».

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 680. Più nello specifico, all’interno di questa categoria, il TICOOP distingue ulteriormente tra cooperative storiche “concessionarie” e “non concessionarie”. Le prime, titolari di concessione per l’attività di distribuzione in un determinato ambito territoriale, sono obbligate a connettere chiunque ne faccia richiesta, in quanto unico soggetto abilitato a garantire l’erogazione del servizio. Esse possono inoltre conservare la qualifica di società a mutualità prevalente, pur svolgendo un servizio pubblico essenziale. Le seconde, non concessionarie, sono comunque titolari di una rete di distribuzione, ma l’infrastruttura deve essere resa disponibile al gestore affinché questi possa adempiere agli obblighi connessi all’erogazione del servizio pubblico, ai sensi dell’art. 9, comma 1 del d.lgs. n. 79/1999.

<sup>36</sup> L’art. 26, comma 3, del TICOOP prevede che «una nuova cooperativa non può disporre di una propria rete di trasporto di energia elettrica per la fornitura di energia elettrica dei propri soci. Tale attività, infatti si configurerebbe come attività di distribuzione e, pertanto, non può essere svolta se non in presenza di una concessione per lo svolgimento del servizio pubblico di distribuzione rilasciata ai sensi dell’articolo 9 del decreto legislativo 79 del 99».

La svolta, sul piano giuridico, si è avuta soltanto su impulso del legislatore europeo che con la disciplina delle “Comunità di Energia Rinnovabile” (CER) e delle “Comunità Energetiche dei Cittadini” (CEC) – introdotta, rispettivamente, dalla direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. RED II) e dalla direttiva (UE) 2019/944 – ha compiuto il primo tentativo organico di distinguere, all’interno dell’eterogeneo ambito delle formazioni sociali riconducibili al fenomeno delle comunità energetiche, due categorie di enti dotate di uno statuto giuridico autonomo e di piena riconoscibilità istituzionale, i quali «rilevano non solo in quanto operatori di mercato autorizzati a produrre, consumare e vendere l’energia elettrica, ma anche in quanto contesti contrattuali entro i quali l’approvvigionamento di energia elettrica si realizza a condizioni diverse e più vantaggiose rispetto a quelle praticate sul mercato»<sup>37</sup>.

Da questa prospettiva, la formulazione delle direttive e il loro successivo recepimento negli ordinamenti nazionali generano un “prima” e un “dopo”: il prima, fatto di forme collettive, cooperative e comunitarie di produzione e consumo energetico sorte in modo spontaneo; il dopo, segnato dall’esistenza di una specifica cornice normativa volta a regolare e promuovere la diffusione di comunità energetiche conformi ai due modelli previsti dal legislatore<sup>38</sup>.

Come osservato, la portata innovativa dell’intervento europeo va rinvenuta «nell’operazione di conformazione dell’autonomia contrattuale di chi decida di costituire una comunità, quale condizione necessaria per l’accesso al regime di favore stabilito dagli Stati membri: il rispetto dei requisiti contenuti nelle Direttive non è una condizione essenziale per l’operatività sul mercato di un ente collettivo che svolga le attività di produzione e di autoconsumo di energia, il quale ben potrebbe continuare ad agire sul mercato, ma senza fruire della qualificazione giuridica di comunità energetica rinnovabile [o comunità energetica dei cittadini] e, dunque, senza poter accedere al regime di favore legislativamente previsto»<sup>39</sup>.

Rinviando al paragrafo successivo l’esame approfondito delle definizioni di CER e di CEC, così come recepite dal legislatore italiano, per il momento, si ritiene sufficiente segnalare che i due modelli legali di comunità energetica previsti dalle direttive si distinguono per un duplice profilo, soggettivo e oggettivo. Sotto il profilo soggettivo, le CEC si caratterizzano, da un lato, per l’assenza del vincolo di prossimità territoriale tra i membri e gli impianti di produzione, con un conseguente ampliamento della platea dei potenziali partecipanti; dall’altro, per una più ristretta selezione delle categorie di clienti finali ammessi a parteciparvi, dal momento che, a differenza delle CER, le medie imprese ne restano escluse<sup>40</sup>. Ne consegue che, nel caso delle CER, l’espressione “comunità” richiama maggiormente il concetto di

---

<sup>37</sup> V. CAPPELLI, *Il contratto della transizione energetica*, Pacini Giuridica, Pisa, 2025, p. 98.

<sup>38</sup> G. CARROSIO, *La comunità nelle comunità*, cit., p. 152.

<sup>39</sup> V. CAPPELLI, *Il contratto della transizione*, cit., p. 119.

<sup>40</sup> Secondo la normativa europea le Piccole Imprese occupano meno di 50 addetti e hanno un fatturato fino a 10 milioni di euro, mentre le Medie Imprese sono quelle con meno di 250 addetti, fatturato fino a 50 milioni di euro o stato patrimoniale fino a 43 milioni di euro.

“territorio”, «quale perimetro che va ad individuare un insieme di soggetti che hanno in comune il fatto di vivere in un luogo preciso, con caratteristiche fisiche e culturali specifiche»<sup>41</sup>. Ciò si evince dal duplice vincolo normativo che, da un lato, richiede la prossimità geografica tra i membri e gli impianti di produzione, e, dall'altro, la limitazione della partecipazione alle sole piccole imprese, le quali, per struttura e dimensione, tendono a manifestare un più marcato radicamento nel tessuto economico e sociale del territorio.

Sotto il profilo oggettivo, mentre le CER possono occuparsi di energia sia elettrica che termica, ma esclusivamente rinnovabile, le CEC possono produrre, gestire e condividere sola energia elettrica, derivante anche da fonti non rinnovabili.

Tali differenze si giustificano alla luce delle diverse *rationes* sottese alle due qualificazioni: massimizzare il ricorso all'energia da fonti rinnovabili, nel caso delle CER; favorire la trasformazione in senso democratico del mercato elettrico attraverso la diffusione dell'autoconsumo diffuso di energia elettrica (sia rinnovabile che non), nel caso delle CEC<sup>42</sup>.

La distinzione tra le due tipologie di comunità si riflette nel diverso regime giuridico “abilitante” loro associato.

Per quanto riguarda le CER, l'articolo 22 della RED II elenca espressamente le attività che possono essere esercitate: «a) produrre, consumare, immagazzinare e vendere 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 dalla comunità stessa, fatti salvi gli altri requisiti di legge e il mantenimento dei diritti e degli obblighi dei membri in quanto clienti finali; c) accedere, in modo non discriminatorio, a tutti i mercati dell'energia elettrica appropriati, direttamente o mediante aggregazione».

L'articolo 16 della direttiva IEM, invece, prevede per le CEC un regime formalmente più ampio. Gli Stati membri possono, ad esempio, riconoscere loro: il diritto di possedere, istituire, acquistare o locare reti di distribuzione e gestirle autonomamente; la possibilità di accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica, direttamente o in forma aggregata, in qualità di clienti finali, produttori, fornitori, gestori di sistemi di distribuzione o soggetti aggregatori.

Va inoltre segnalato che solo le CER possono accedere al sistema di incentivi previsti dalla RED II per l'energia condivisa.

---

<sup>41</sup> V. MANZETTI, *Una declinazione del principio di sussidiarietà: le imprese di comunità*, in *federalismi.it*, n. 7, 2022, p. 156.

<sup>42</sup> C. FAVILLI, *Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche*, in *Resp. civ. e prev.*, n. 2, 2023, p. 6.

Sul piano dell'ordinamento interno, la normativa europea è stata recepita in via definitiva, a seguito di una prima fase sperimentale<sup>43</sup>, mediante il d.lgs. n. 199/2021, per quanto riguarda le CER, e il d.lgs. n. 210/2021, per le CEC.

Le fonti primarie menzionate sono poi integrate da ulteriori interventi normativi e regolatori, costituiti, da un lato, dalle discipline legislative adottate a livello regionale e, dall'altro, dai provvedimenti attuativi emanate dall'ARERA e dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE)<sup>44</sup>.

Analogamente a quanto avvenuto con gli enti del Terzo settore, le definizioni contenute nei decreti citati delineano due categorie normative di enti, la cui funzione è quella di qualificarli come destinatari di specifiche misure promozionali, alle condizioni e nei limiti previsti dal diritto europeo.

È questa, a parere di chi scrive, la chiave interpretativa attraverso cui leggere l'evoluzione del quadro normativo sulle comunità energetiche e, al contempo, coglierne il fondamento costituzionale.

Da questo punto di vista, l'analisi delle definizioni assume un duplice rilievo. Per un verso, essa consente di ricostruire l'intelaiatura di valori e di principi costituzionali che sorregge l'intervento normativo e che può essere definito come il profilo costituzionale "statico" della disciplina. Per altro verso, essa rappresenta il presupposto necessario per l'esame dei contenuti essenziali del quadro normativo "promozionale" associato a tali qualificazioni e, dunque, delle modalità attraverso cui l'ordinamento favorisce la diffusione di questo specifico tipo di formazioni sociali. Quest'ultimo può essere qualificato come il profilo costituzionale "dinamico" della disciplina in esame<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Il riferimento è alla disciplina prevista dall'art. 42-bis del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. Decreto Milleproroghe, poi convertito nella l. 28 febbraio 2020, n. 8), volta a favorire la costituzione di sole CER di piccole dimensioni alle specifiche condizioni ivi previste. Lo scopo sperimentale della disposizione è confermato dalla previsione della volontà di monitorare l'applicazione dei già menzionati istituti, onde acquisire elementi utili all'attuazione definitiva delle direttive IEM e RED II. Ancora prima, con l'intento di promuovere la costituzione di comunità energetiche a livello locale, alcune Regioni hanno anticipato il recepimento da parte dello Stato della disciplina europea, introducendo propri quadri normativi, oggi superati. Per una panoramica sulla normativa regionale precedente al recepimento della direttiva da parte dello Stato, sia consentito il riferimento a M. GRECO, *Regioni e comunità energetiche rinnovabili*, in A. GUSMAI, M. G. NACCI, C. PANNACCIULLI, R. SANTORO, A. TAMBORRINO, M. TROISI (a cura di), *Il territorio alla prova delle transizioni Strategie per la sostenibilità*, Cacucci, Bari, 2024, pp. 275-283.

<sup>44</sup> In particolare, si tratta del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 414 del 7 dicembre 2023, recante: «Individuazione di una tariffa incentivante per impianti a fonti rinnovabili inseriti in comunità energetiche rinnovabili e nelle configurazioni di autoconsumo singolo a distanza e collettivo, in attuazione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 e in attuazione della misura appartenente alla Missione 2, Componente del 2, Investimento 1.2 del PNRR», modificato con Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 127 del 16 maggio 2025; il Testo Integrato Autoconsumo Diffuso, corrispondente all'allegato della deliberazione ARERA del 27 dicembre 2022, 727/2022/R/eel, come integrato e modificato dalla deliberazione 15/2024/R/eel; le Regole operative del GSE per l'accesso al servizio per l'autoconsumo diffuso e al contributo PNRR, le quali costituiscono l'allegato del decreto del Direttore del Dipartimento energia del 23 febbraio 2024, approvato in attuazione degli artt. 11 TIAD e 11 d.m. n. 414/2023. Quest'ultime sono state da ultimo aggiornate il 16 luglio 2025, a seguito di alcune novità introdotte dal d.l. 19/2025.

<sup>45</sup> La dicotomia tra profilo costituzionale "statico" e profilo costituzionale "dinamico" della disciplina sulle comunità energetiche è mutuata dalla distinzione elaborata da L. GORI, *Terzo settore, cit.*, p. XIX, con riferimento alla disciplina del Terzo settore.

Per esigenze di sintesi espositiva, nel prosieguo della trattazione il termine “comunità energetica” sarà utilizzato in senso atecnico, per riferirsi complessivamente ad entrambe le tipologie (CER e CEC), salvo che non si renda necessaria una distinzione esplicita.

#### **4. La rilevanza costituzionale delle definizioni di «comunità energetica rinnovabile» e di «comunità energetica dei cittadini»**

Nel procedere, dunque, con l'analisi di quello che abbiamo definito il “profilo costituzionale statico” della disciplina sulle comunità energetiche, occorre anzitutto rilevare come il legislatore italiano, nel recepire le direttive europee, abbia optato per due definizioni autonome e parallele – una per la CER e una per la CEC – senza costruire un quadro normativo unitario.

La presenza di tratti strutturali e funzionali comuni ad entrambe le qualificazioni avrebbe infatti potuto suggerire al legislatore nazionale l'opportunità di introdurre una nozione unitaria di *comunità energetica*, intesa come categoria generale di enti, da articolare poi in tipologie distinte (CER e CEC), in funzione delle rispettive specificità e del diverso regime giuridico promozionale ad esse associato.

Una simile operazione avrebbe consentito di conferire maggiore coerenza e sistematicità al quadro normativo, oltre a valorizzare la nozione di comunità energetica quale categoria concettualmente unitaria di enti, così come emerso negli studi di matrice sociologica.

A tale rilievo si potrebbe obiettare che la scelta del legislatore nazionale fosse condizionata dalla tecnica normativa impiegata dal suo omologo europeo. Una simile obiezione, tuttavia, non appare convincere del tutto.

Le definizioni di CER e CEC sono contenute in due distinti corpus normativi – rispettivamente, la direttiva (UE) 2018/2001 (RED II) e la direttiva (UE) 2019/944 (IEM) – ciascuno dei quali persegue obiettivi specifici: la promozione dell'energia da fonti rinnovabili, nel primo caso; la partecipazione attiva dei cittadini e la democratizzazione del mercato elettrico, nel secondo.

Tale duplicazione trova anzitutto giustificazione nel sistema di riparto delle competenze legislative tra Unione europea e Stati membri. L'UE, infatti, non dispone di una competenza generale in materia di diritto civile – ambito nel quale, a parere di chi scrive, dovrebbe idealmente collocarsi un intervento normativo volto a introdurre una disciplina generale delle comunità energetiche<sup>46</sup> – ma può legiferare unicamente in settori specifici, come è il caso, appunto, della promozione delle fonti rinnovabili e del mercato interno dell'energia<sup>47</sup>. Da qui la scelta – si potrebbe dire, quasi obbligata – di definire due

---

<sup>46</sup> Sul punto, sia consentito il riferimento a M. GRECO, *Le comunità energetiche rinnovabili nel sistema di riparto delle competenze legislative fra Stato e regioni*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2023, pp. 634-642.

<sup>47</sup> Vedi art. 194 TFUE.

categorie distinte di comunità energetiche, delineate in funzione delle differenti finalità perseguite dalle due direttive che ne contengono la disciplina.

Questo vincolo, tuttavia, non si ripropone – come noto – per il legislatore nazionale, il quale, pur nel rispetto delle definizioni fornite dal diritto europeo, avrebbe potuto adottare una nozione unitaria di “comunità energetica”, eventualmente ispirata alle esperienze maturate nel tempo sul territorio, articolando poi il relativo regime giuridico in funzione delle caratteristiche strutturali di ciascun modello. Ciononostante, come si diceva, il legislatore nazionale ha ritenuto di disciplinare due tipi distinti di comunità energetica, senza collocarli in un quadro normativo unitario.

Infatti, il d.lgs. n. 199/2021 definisce “comunità energetica rinnovabile” «un soggetto di diritto autonomo», fondato sulla partecipazione aperta e volontaria, il cui «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»<sup>48</sup>, mediante l’attività di autoproduzione e condivisione di energia esclusivamente rinnovabile, sia elettrica che termica, prodotta da impianti nella disponibilità della comunità.

Similmente, il d.lgs. n. 210/2021 definisce “comunità energetica dei cittadini” «un soggetto di diritto privato», fondato sulla partecipazione aperta e volontaria, «che può assumere qualsiasi forma giuridica, fermo restando che il suo atto costitutivo deve individuare quale scopo principale il perseguimento, a favore dei membri o dei soci o del territorio in cui opera, di benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, non potendo costituire i profitti finanziari lo scopo principale della comunità»<sup>49</sup>. Anche in questo caso, le finalità alternative al profitto si realizzano, in via principale, ma non esclusiva, attraverso l’attività di produzione, consumo e condivisione di energia esclusivamente elettrica, anche non rinnovabile, prodotta da impianti nella disponibilità della comunità.

Da entrambe le disposizioni emerge con chiarezza che, nella prospettiva del legislatore, le comunità energetiche si configurano come enti privati<sup>50</sup>, composti da almeno due cittadini-utenti del sistema elettrico, uno in qualità di consumatore e l’altro di produttore, la cui compresenza è indispensabile affinché possa realizzarsi la condivisione di energia che, come si dirà più avanti, costituisce l’attività tipica di una comunità energetica.

---

<sup>48</sup> Art. 31, comma 1, d.lgs. n. 199/2021.

<sup>49</sup> Art. 14, comma 6, lett. d), d.lgs. n. 210/2021.

<sup>50</sup> Costituiti *ex novo* oppure mediante modifica dell’atto costitutivo di un soggetto già esistente, anche attraverso l’istituto della trasformazione disciplinato dagli artt. 42-bis e 2498 ss. c.c., così come precisato da E. CUSA, *Le incentivate comunità energetiche rinnovabili e il loro atto costitutivo*, Consiglio Nazionale del Notariato, Studio 38/2024, p. 5.

Così come avvenuto con gli enti del Terzo settore, le comunità energetiche non sono trattate «alla stregua di un nuovo, particolare tipo di ente, bensì di una figura sovra-tipica, di enti tipici diversi ma aventi comuni caratteristiche attinenti all'attività, allo scopo e all'ordinamento interno»<sup>51</sup>.

Ne discende che ai soggetti promotori è riconosciuto un ampio margine di scelta quanto alla forma giuridica da adottare per la costituzione della comunità. Resta fermo, tuttavia, che non tutte le figure organizzative previste dal diritto civile risultano compatibili con l'insieme dei requisiti strutturali e teleologici richiesti dalle due qualificazioni normative, con la conseguenza che l'opzione statutaria deve comunque misurarsi con tali vincoli. In tal senso, assumono particolare rilievo le indicazioni contenute nelle FAQ pubblicate dal MASE il 23 gennaio 2024, secondo cui la CER – ma questo non può che valere anche per le CEC – può essere costituita, a titolo esemplificativo, «sotto forma di associazione, ente del Terzo settore, cooperativa, cooperativa benefit, consorzio, organizzazione senza scopo di lucro etc.», a condizione che l'ente sia dotato di autonoma soggettività giuridica e strutturato in modo da risultare funzionale al perseguimento dei principali obiettivi costitutivi previsti dalla normativa<sup>52</sup>. Tali indicazioni, pur rivestendo un'evidente utilità sul piano pratico, sollevano tuttavia questioni non marginali in ordine alla loro collocazione nel sistema delle fonti del diritto. Come chiarito dal Consiglio di Stato<sup>53</sup>, infatti, le FAQ ministeriali costituiscono strumenti «atipici» privi di valore normativo, non riconducibili né alle fonti primarie né a quelle secondarie. Ciò nondimeno, la giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che le FAQ, pur nella loro atipicità, non possono essere considerate *tamquam non essent*, svolgendo una funzione pratica e orientativa di indubbia utilità<sup>54</sup>. Resta fermo, in ogni caso, che tale funzione non può tradursi in un effetto vincolante né per i privati né per il giudice, né tantomeno legittimare una integrazione surrettizia della disciplina legislativa o regolamentare<sup>55</sup>. Ne discende che le indicazioni fornite dal MASE in ordine alle forme giuridiche ritenute astrattamente compatibili con la qualificazione di CER devono essere intese esclusivamente come criteri interpretativi e di orientamento della prassi, la cui legittimità e rilevanza restano comunque subordinate alla loro conformità al quadro normativo vigente. Ad ogni modo, ai fini della presente analisi, occorre rilevare che, attraverso tali definizioni, il legislatore ha introdotto nell'ordinamento due modelli tipici di comunità energetica, dotati di propri requisiti strutturali e teleologici, sebbene in larga misura convergenti. In questo senso, tali definizioni assumono

---

<sup>51</sup> M. PAFUMI, *Il soggetto giuridico Comunità energetica: quali soluzioni possibili?*, in M. MELI (a cura di), *La transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili*, Pacini Giuridica, Pisa, 2023, p. 123. Nello stesso senso vedi anche V. CAPPELLI, *Il contratto della transizione*, cit., p. 132, nonché R. PISELLI, *Le comunità energetiche tra pubblico e privato: un modello organizzativo trans tipico*, in *Dir. soc.*, n. 4, 2022, p. 787 ss.

<sup>52</sup> Le FAQ sono consultabili sul sito del [MASE](#).

<sup>53</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. I, 20 luglio 2021, parere n. 1275.

<sup>54</sup> P. IORIO, *Le FAQ dei bandi di concorso, valore giuridico e collocazione tra le fonti del diritto*, in *Il diritto amministrativo*, consultabile in [www.ildirittoamministrativo.it](http://www.ildirittoamministrativo.it).

<sup>55</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. III-bis, 22 gennaio 2021, n. 904.

una specifica rilevanza sul piano costituzionale, nella misura in cui individuano le condizioni al ricorrere delle quali determinate formazioni sociali sono ritenute meritevoli di accedere a specifici regimi di incentivazione e sostegno, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, comma 4, Cost.

Alla luce di tali considerazioni, si impone, dunque, un esame analitico delle definizioni in esame, al fine di valutare l'effettiva *attitudine sussidiaria* di quelle specifiche formazioni sociali qualificabili, in base alla disciplina vigente, come CER o CEC. In altre parole, si tratta di individuare quelli che attenta dottrina ha efficacemente definito «indici di meritevolezza costituzionale»<sup>56</sup>.

## 5. Gli indici di “meritevolezza costituzionale”

Come noto, il principale elemento utile a riconoscere l'*attitudine sussidiaria* di una formazione sociale risiede nella natura dell'attività da essa svolta: è, infatti, la qualificazione di tale attività come “di interesse generale” a fondare la legittimità costituzionale di una disciplina come quella in esame, caratterizzata da un'esigenza di «riconoscimento *al fine di promuoverne*»<sup>57</sup>, giustificando così un trattamento giuridico differenziato rispetto ad altre formazioni sociali che pure possono svolgere in tutto o in parte le medesime attività nel mercato energetico. Secondo un'elaborazione dottrinale ormai consolidata, rientrano tra le attività di interesse generale quelle in grado di concorrere alla realizzazione del programma di trasformazione sociale che trova la sua sintesi nell'articolo 3, comma 2 Cost. e il suo svolgimento nelle disposizioni successive<sup>58</sup>. Detto altrimenti, può dirsi di “interesse generale” ogni attività in grado di concorrere al soddisfacimento dei diritti e degli interessi tutelati dalla Costituzione<sup>59</sup>. In questo senso, «l'interesse generale diventa allora il ponte che unisce l'art. 3, 2°c. e l'art.118, u.c., i soggetti pubblici ed i cittadini: in un caso tale interesse è perseguito direttamente dai poteri pubblici, in un altro dai cittadini ma sostenuti dai soggetti pubblici, in un rapporto “sussidiario” nel senso più letterale del termine, in quanto è un rapporto di reciproca collaborazione e aiuto per il raggiungimento di un obiettivo comune. [...] Non costituisce un limite all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale il fatto che un'iniziativa vada a vantaggio di un gruppo o di una comunità ben individuata, purché al tempo stesso porti vantaggi anche a gruppi più ampi di cittadini se non addirittura all'intera comunità»<sup>60</sup>.

<sup>56</sup> L. GORI, *Terzo settore*, cit., p. 100.

<sup>57</sup> Così *Ibid.*, p. 13, con riferimento alla disciplina sul Terzo settore.

<sup>58</sup> Cfr. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., p. 183 ss. Per una ricostruzione del dibattito dottrinale attorno al concetto di “interesse generale” v. D. PALAZZO, *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 189 ss.

<sup>59</sup> Cfr. P. CONSORTI, L. GORI, E. ROSSI, *Diritto del Terzo settore*, cit., p. 45, secondo cui «la realizzazione dello Stato sociale costituisce [...] la prospettiva che giustifica una disciplina legislativa di favore per gli enti che mirano a realizzare attività di interesse generale».

<sup>60</sup> G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale*, cit., pp. 183 e 215.

Come si avrà modo di approfondire in seguito, una CER o una CEC possono svolgere una pluralità di attività nel settore energetico: dalla produzione, condivisione e vendita di energia, alla fornitura di servizi di ricarica per veicoli elettrici, sino all'erogazione di servizi di flessibilità e di gestione della domanda. Si tratta di attività che appaiono idonee, già di per sé, a concorrere al perseguimento di obiettivi di evidente interesse generale. Tra questi, particolare rilievo assumono la diffusione delle energie rinnovabili (qualora l'energia impiegata sia qualificabile come tale) e la progressiva costruzione di un sistema elettrico decentralizzato, fondato su una produzione distribuita di energia. Si tratta di obiettivi che delineano il contenuto della c.d. "transizione energetica", il cui rilievo costituzionale è oggi difficilmente contestabile. Nondimeno, nella prospettiva del legislatore – tanto europeo quanto nazionale – la sola attività energetica svolta dalle comunità non è ritenuta sufficiente a giustificare l'attribuzione di un regime giuridico promozionale, anche in considerazione del fatto che la produzione di energia da fonti rinnovabili è oggi praticata in modo diffuso anche dai tradizionali operatori economici del settore.

### 5.1. (segue) I «benefici ambientali, economici e sociali»

In questo quadro, ciò che consente di riconoscere la particolare *meritevolezza costituzionale* di CER e CEC rispetto agli altri soggetti del mercato elettrico è, prima di tutto, il loro orientamento finalistico: «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»<sup>61</sup>.

Alla luce del dato normativo, il riferimento ai «benefici ambientali, economici e sociali» può essere inteso come una sintesi delle *modalità* attraverso cui l'anima (prevalentemente) *not for profit* delle CER e delle CEC è chiamata a concretizzarsi, nella prospettiva del legislatore nazionale (ed europeo). In altri termini, un ente privato può assumere la qualifica di CER o di CEC nella misura in cui la sua attività risulti effettivamente orientata al perseguimento di finalità prevalentemente non lucrative, le quali possono tradursi nella produzione di benefici ambientali, economici e sociali. In base alla destinazione di tali benefici, lo scopo perseguito dalle comunità energetiche può inoltre assumere una duplice configurazione: mutualistica, qualora i vantaggi derivanti dall'attività siano destinati in via prevalente ai membri della comunità; altruistica, quando essi si estendano anche agli abitanti delle aree territoriali entro cui la comunità opera.

Tali benefici rappresentano, in questo senso, il principale indice di meritevolezza costituzionale, rivelatore dell'*attitudine sussidiaria* di tali enti, che a sua volta giustifica l'attribuzione di un trattamento di favore da

---

<sup>61</sup> Art. 31, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 199/2021. In modo simile, secondo il d.lgs. 210/2021, una CEC «ha lo scopo principale di offrire ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità anziché perseguire profitti finanziari» (art. 3, comma 3, lett. c)).

parte dei pubblici poteri. Una lettura che li considerasse come meri effetti collaterali dell'attività svolta dalla comunità – come generalmente assunto dalla dottrina che si è occupata della materia – non coglierebbe il nesso logico-giuridico che, da un'attenta analisi del dato normativo, emerge tra l'esplicita esclusione del profitto quale fine principale e la contestuale indicazione di tali benefici come finalità prioritarie. È in questa relazione che va individuata la chiave interpretativa delle disposizioni in oggetto, poiché consente di qualificare tali finalità come elemento costitutivo dell'identità costituzionale degli enti che possono assumere la qualifica di CER o CEC.

Nello specifico, il riferimento ai “benefici ambientali” rimanda direttamente al principio di tutela dell'ambiente, oggi sancito in forma espressa dall'art. 9 Cost., così come riformulato dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, il quale può trovare inveramento in una pluralità di iniziative realizzate attraverso i proventi delle attività economiche svolte dalla comunità: dalla promozione dell'efficienza energetica e dell'educazione all'uso sostenibile dell'energia, alla realizzazione di interventi di recupero e riqualificazione di aree degradate, sino al sostegno di iniziative economiche improntate a criteri di sostenibilità ecologica.

Con la nozione di “benefici economici” non si intende, evidentemente, la possibilità di generare utili a favore dei membri della comunità. Il beneficio cui si fa riferimento va piuttosto inteso come l'insieme dei vantaggi, *lato sensu* economici, che la comunità è in grado di produrre attraverso la propria attività e le proprie iniziative, non solo in termini di risparmio sul costo dei servizi energetici, ma anche favorendo lo sviluppo economico del territorio (art. 41 Cost.) e, di conseguenza, contribuendo a promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro (art. 4 Cost.) a beneficio dei membri della comunità o dell'area in cui essa opera.

Da ultimo, il riferimento ai “benefici sociali” può essere letto come strettamente connesso alla dimensione comunitaria dell'ente. Esso si ricollega, da un lato, al principio di solidarietà sancito dall'art. 2 Cost.; dall'altro, al dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona e la partecipazione effettiva dei cittadini alla vita collettiva, ai sensi dell'art. 3, comma 2, Cost.

In questa prospettiva, la comunità energetica, strutturata secondo il modello della CER o della CEC, si configura quale strumento privilegiato di integrazione sociale<sup>62</sup>. Un esempio emblematico è rappresentato

---

<sup>62</sup> Sul tema del rapporto tra principio di solidarietà e coesione sociale v. V. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 4, 2021; ID., *Se l'Italia diventa un Paese solo per ricchi*, cit., ove si sottolinea come sia «illusorio immaginare che la tenuta della coesione sociale possa essere esclusivo appannaggio del potere pubblico, così da demandare parassitariamente a quest'ultimo la relativa responsabilità. Essa, piuttosto, presuppone quel profilo negativo proprio della dialettica fra dovere e libertà, che è riservato alla comunità nel suo insieme e a ciascuno dei relativi componenti; sicché non può portare a sovraccaricare le ragioni dell'intervento pubblico a discapito di quelle dell'intrapresa personale».

dal contributo che le comunità energetiche possono offrire al contrasto della povertà energetica<sup>63</sup>. Del resto, è noto come, per il tramite del principio di solidarietà, le disuguaglianze «individuali e collettive [...] divengono, al contempo, causa di intervento dei poteri pubblici e causa di partecipazione dei privati»<sup>64</sup>, secondo una logica di corresponsabilità che trova nella disciplina delle comunità energetiche una significativa ipotesi applicativa.

Il riferimento ai suddetti benefici consente, dunque, di individuare nelle finalità non lucrative perseguite in via prioritaria da tali enti la proiezione concreta di interessi costituzionalmente protetti e, al contempo, di ricondurre le attività delle comunità energetiche legalmente riconosciute «all'ambito delle *libertà sociali* garantite dall'art. 2 della Cost., in quanto poste in essere da soggetti privati che operano per scopi di utilità collettiva e di solidarietà sociale»<sup>65</sup>. Tale chiave interpretativa trova un significativo riscontro nella recente riforma della disciplina del Terzo settore, che ha incluso tra le attività di interesse generale previste dall'art. 5 del d.lgs. n. 117/2017 e dall'art. 2 del d.lgs. n. 112/2017 gli «interventi e servizi finalizzati alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo» svolti nel rispetto delle condizioni previste dal d.lgs. n. 199/2021 e, dunque, anche nella forma della comunità energetica rinnovabile<sup>66</sup>.

In definitiva, i «benefici ambientali economici e sociali» rappresentano il tentativo di descrivere un *modo di essere* peculiare di questi enti nell'ordinamento, di rilevanza costituzionale, che si sostanzia nello svolgimento di attività economiche, per finalità principalmente non lucrative, «in netta divergenza con le modalità operative dei soggetti professionisti che tradizionalmente forniscono energia elettrica ai clienti finali»<sup>67</sup>.

## **5.2. (segue) I requisiti della «partecipazione aperta e volontaria» e i limiti relativi ai soggetti ammessi a partecipare**

Oltre alle finalità di utilità generale, il legislatore individua due ulteriori indici di meritevolezza costituzionale, comuni ad entrambi i modelli di comunità energetica: il primo riguarda la struttura organizzativa dell'ente, che deve fondarsi sulla «partecipazione aperta e volontaria»<sup>68</sup> sia nella fase di

---

<sup>63</sup> Sul tema v. G. DE MAIO, *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, nonché A. GRIGNANI, *Le comunità energetiche rinnovabili: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica*, in *Ambiente e Sviluppo*, n. 2, 2022.

<sup>64</sup> V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica*, cit., p. 2.

<sup>65</sup> Da ultimo, Corte cost. 12 ottobre 2018, § 7.2.1 *cons. dir.*

<sup>66</sup> Riforma avvenuta ad opera dell'art. 1, comma 2 del D.l. 57/2023, recante misure urgenti per il settore energetico, convertito con modificazioni dalla l. n. 95/2023.

<sup>67</sup> V. CAPPELLI, *Il contratto della transizione*, cit., p. 123.

<sup>68</sup> Così, per le CER, l'art. 31, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 199/2021 e, per le CEC, l'art. 3, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 210/2021.

ingresso sia in quella di uscita; il secondo concerne invece le limitazioni relative al numero dei soggetti legittimati a partecipare a una comunità.

Il requisito della “partecipazione aperta e volontaria” si configura come un limite esterno all’autonomia statutaria, volto – al pari del requisito teleologico in precedenza illustrato – ad assicurare che le attività svolte dall’ente siano effettivamente riconducibili all’ambito della c.d. “solidarietà orizzontale” che, come noto, si realizza ogniqualvolta soggetti privati agiscono per fini di utilità collettiva e solidarietà sociale, al di fuori di logiche strettamente utilitaristiche e in assenza di imposizioni da parte dell’autorità pubblica<sup>69</sup>. In tal modo, viene normativamente recepito il c.d. principio della “porta aperta”, in entrata e in uscita, già affermatosi nel mondo cooperativo: il vincolo associativo tra i membri deve rimanere aperto, senza discriminazioni, a tutti coloro che, in possesso dei requisiti previsti dalla legge e recepiti nello statuto, risultino portatori di interessi omogenei e, pertanto, suscettibili di essere soddisfatti mediante l’ingresso nell’associazione<sup>70</sup>.

Tuttavia, a differenza di quanto sostenuto da una parte della dottrina<sup>71</sup>, non si ritiene che, nel caso di specie, ci si trovi dinanzi ad un vero e proprio diritto soggettivo dell’aspirante associato all’ingresso nella comunità. La struttura “aperta”, se da un lato esclude la necessità di modificare il contratto in ragione dell’adesione di nuovi membri, dall’altro non comporta che si debba prescindere dalla capacità dell’ente e dalla compatibilità delle nuove adesioni con le finalità perseguite, rapportate agli strumenti di cui l’organizzazione dispone per realizzarle<sup>72</sup>. Ad esempio, è evidente che, nel caso delle comunità energetiche, un ruolo determinante è svolto dalla dotazione impiantistica: un accesso incondizionato a chiunque ne faccia richiesta, infatti, rischierebbe di compromettere l’equilibrio tecnico-economico su cui si fonda la sostenibilità stessa dell’iniziativa.

Ad ogni modo, si condivide l’opinione di chi sostiene che «non sarebbero ammissibili comunità energetiche rinnovabili i cui statuti limitassero la partecipazione solamente a piccole-medie imprese, oppure a enti pubblici, o ancora esclusivamente a clienti civili o a clienti non civili»<sup>73</sup>. A ciò si può

<sup>69</sup> L. GORI, *Terzo settore*, cit., p. 102.

<sup>70</sup> Sul punto, in generale, cfr. F. GALGANO, *Delle persone giuridiche. Art. 11-35*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di) *Commentario del codice civile*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1969, p. 233, e più di recente M. MAGGIOLIO, *Clausole di apertura e «porta aperta» nei procedimenti di adesione a contratti plurilaterali*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, spec. p. 787; con specifico riferimento agli Enti del terzo settore cfr. E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute fra codice del terzo settore e codice civile*, in *Resp. civ. prev.*, n. 2, 2019, spec. p. 441 ss.

<sup>71</sup> Cfr. E. CUSA, *Le incentivate comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 14, secondo cui «Stante la disciplina delle CER, il loro atto costitutivo deve garantire il diritto di ingresso e il diritto di recesso ad nutum solo per chi sia qualificabile come client e finale (cioè consumatore di energia, non solo elettrica) [...]. Il diritto di ingresso appena precisato è qualificabile come soggettivo ed è pertanto eccezionalmente azionabile davanti all’autorità giudiziaria. La CER non può legittimamente negare l’ammissione all’aspirante membro consumatore di elettricità, nemmeno quando i consumi degli attuali membri della CER fossero pari o superiori all’autoproduzione della CER nelle varie fasce orarie in cui viene calcolata l’energia elettrica condivisa».

<sup>72</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni*, cit., p. 444. Per una panoramica sulle conseguenze dell’adozione della c.d. “porta aperta”, cfr., per tutti, V. MONTANI, *Art. 36*, in G. PONZANELLI (a cura di), *Le associazioni non riconosciute. Artt. 36-42*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 94 ss.

<sup>73</sup> V. CAPPELLI, *Il contratto della transizione*, cit., p. 201.

aggiungere che, in linea con quanto si ritiene per gli enti del Terzo settore<sup>74</sup>, un eventuale rigetto dell'istanza di adesione non potrebbe fondarsi su criteri discrezionali o discriminatori, ma dovrebbe essere giustificato esclusivamente sulla base di parametri oggettivi e predeterminati nell'atto costitutivo o nello statuto, funzionali alla salvaguardia della stabilità organizzativa e operativa della comunità.

Del resto, se l'apertura della comunità fosse intesa come fonte di un vero e proprio diritto soggettivo all'adesione, si finirebbe per negare in radice la libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost., nella sua declinazione di diritto a determinare liberamente la costituzione del vincolo associativo<sup>75</sup>. Il legislatore può certamente promuovere e regolare modelli specifici di formazioni sociali, ma solo nella misura in cui ciò non si traduca in una violazione del contenuto essenziale della libertà di associazione, anche qualora ciò avvenga per il perseguimento di obiettivi dotati di riconosciuto rilievo costituzionale.

L'unico diritto espressamente riconosciuto dalle disposizioni citate è quello dei clienti finali di organizzarsi in comunità energetiche, rinnovabili o dei cittadini, alle condizioni ivi stabilite<sup>76</sup>. In questa prospettiva, la relativa disciplina si configura come una specifica declinazione, sul piano della legislazione ordinaria, del diritto di associazione garantito dall'art. 18 Cost., il cui esercizio, tuttavia, non può ovviamente tradursi nella negazione del contenuto essenziale di tale libertà. Non a caso, il legislatore prevede espressamente, per i membri della CER, il diritto di recedere in ogni momento, fatto salvo il pagamento – preventivamente concordato – di oneri equi e proporzionati, correlati alla compartecipazione agli investimenti sostenuti<sup>77</sup>. Sarebbe pertanto irragionevole ritenere che il momento dell'ingresso non possa essere, quantomeno, disciplinato secondo analoghe esigenze di sostenibilità dell'iniziativa.

Quanto invece al secondo indice di meritevolezza costituzionale indicato, esso riguarda i limiti soggettivi riferiti all'esercizio del potere di controllo in seno alla comunità, i quali sono disciplinati secondo modalità differenziate tra CER e CEC. Si tratta di limiti che non riguardano la mera partecipazione, rimanendo quest'ultima aperta anche a soggetti diversi, purché non esercitino alcun potere di controllo, come nel caso di membri onorari o di semplici sostenitori privi di funzioni gestionali.

Le suddette limitazioni trovano giustificazione nel fatto che possono divenire membri di una comunità energetica – sia essa una CER o una CEC – soltanto i «clienti finali», ossia soggetti (persone fisiche o giuridiche) che consumano energia esclusivamente per uso proprio. Ciò riflette la natura stessa delle

---

<sup>74</sup> E. TUCCARI, *La disciplina «democratica» delle associazioni*, cit., p. 443 ss.

<sup>75</sup> Come già accennato, la garanzia costituzionale dell'art. 18 si articola in due profili fondamentali. Da un lato, un profilo individuale, che si concreta in un insieme di facoltà riconosciute ai singoli nella sfera dei rapporti associativi e che comprende, tra l'altro, il diritto di determinare liberamente la costituzione del vincolo associativo, purché volto a un fine non vietato dalla legge penale. Dall'altro, un profilo collettivo, dal quale discende la tutela di una sfera di autonomia normativa e organizzativa del gruppo, declinabile nella libertà di modellare l'assetto interno dell'associazione nella forma ritenuta più adeguata rispetto alle finalità perseguite e alle attività svolte. Sul punto v. P. RIDOLA, *Associazione*, cit., p. 8, nonché A. PACE, *Art. 18*, cit., spec. p. 205-216.

<sup>76</sup> Per le CER, v. art. 31, comma 1, lett. d), d.lgs. n. 199/2021 e, per le CEC, l'art. 3, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 210/2021.

<sup>77</sup> Art. 32, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 199/2021.



comunità energetiche, concepite come organizzazioni di utenti chiamati a cooperare nella produzione e consumo dell'energia, al di fuori di logiche speculative.

Più nel dettaglio, nel contesto di una comunità energetica, i clienti finali possono assumere tre diversi ruoli: il *produttore di energia*, ossia il soggetto che si limita a mettere a disposizione della comunità l'energia prodotta; l'*autoconsumatore di energia rinnovabile* o, più in generale, *cliente attivo*, vale a dire colui che possiede l'impianto e produce energia per soddisfare i propri consumi ed, eventualmente, ne condivide l'eccedenza con la comunità; il mero *consumatore di energia*, ossia il soggetto privo di impianti di produzione, ma titolare di una propria utenza, i cui consumi possono essere parzialmente soddisfatti, in tutto o in parte, dall'energia prodotta dagli altri membri della comunità. Ne discende l'esigenza di garantire che l'attività svolta dalla comunità rimanga effettivamente orientata all'interesse generale, evitando che soggetti dotati di rilevante potere di mercato possano strumentalizzarne la struttura per finalità lucrative o alterarne la funzione di utilità collettiva.

Per quanto concerne le CER, il legislatore ha adottato un criterio selettivo particolarmente ampio. Possono assumere la qualifica di soci o membri tutti i clienti finali riconducibili alle seguenti categorie: «persone fisiche, PMI, anche partecipate da enti territoriali, associazioni, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, aziende pubbliche di servizi alla persona, consorzi di bonifica, enti e organismi di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del Terzo settore e associazioni di protezione ambientale, nonché le amministrazioni locali individuate nell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196». Con riferimento specifico alle imprese, la disciplina stabilisce che la partecipazione alla comunità non possa costituire l'attività commerciale o industriale principale del soggetto coinvolto<sup>78</sup>. Come rilevato, si tratta di un vincolo volto «ad evitare che l'influenza preponderante potenzialmente esercitabile da parte di un soggetto “esperto” della filiera frustri quelle esigenze di partecipazione democratica e orizzontale su cui le comunità si fondano»<sup>79</sup>; ciò non esclude, tuttavia, la possibilità per tali operatori di fornire alla comunità servizi di tipo tecnico e consulenziale.

A questi limiti soggettivi si affianca un vincolo di ordine territoriale: i soggetti ammessi a partecipare devono infatti essere situati nell'area in cui sono ubicati gli impianti funzionali alla condivisione dell'energia. La *ratio* di tale previsione risiede nell'esigenza di preservare il legame tra la comunità e il contesto sociale di riferimento, salvaguardando la dimensione locale della CER quale elemento strutturale della sua identità giuridica e costituzionale.

<sup>78</sup> In particolare, tale requisito è soddisfatto solo laddove il codice ATECO prevalente dell'impresa in questione sia diverso dai codici 35.11.00 (produzione di energia elettrica da fonti non rinnovabili), 35.12.00 (produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili) e 35.15.00 (commercio di energia elettrica), così come stabilito dalle Regole operative del GSE.

<sup>79</sup> V. CAPPELLI, *Il contratto della transizione*, cit., p. 126.

Rispetto alle CER, invece, le CEC si caratterizzano per un perimetro partecipativo più circoscritto, che ammette la sola partecipazione delle persone fisiche, delle piccole imprese, delle autorità locali (incluse le amministrazioni comunali), nonché di enti del terzo settore, di protezione ambientale, religiosi e di ricerca e formazione. Di conseguenza, restano escluse le medie imprese, le associazioni non qualificate, le aziende territoriali per l'edilizia residenziale, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e i consorzi di bonifica<sup>80</sup>.

Si tratta di una differenziazione introdotta solo in un momento successivo: in base alla formulazione originaria dell'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021, l'unica distinzione tra CER e CEC riguardava la possibilità, riconosciuta alle sole CER, di includere tra i propri membri anche le medie imprese, in coerenza con quanto previsto dal quadro normativo eurounitario.

L'ampliamento del perimetro soggettivo delle CER si giustifica alla luce delle caratteristiche proprie degli enti interessati. Da un lato, si tratta di enti aventi natura pubblicistica – quali le aziende territoriali per l'edilizia residenziale, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e i consorzi di bonifica – la cui inclusione ha richiesto una specifica previsione legislativa, non potendo essi essere ricondotti al novero delle amministrazioni locali già contemplate dalla legge; dall'altro, di soggetti caratterizzati da una fisiologica vocazione non lucrativa, come le associazioni. In entrambi i casi, l'intento del legislatore è quello di valorizzare l'apporto di soggetti istituzionalmente orientati alla cura di bisogni sociali primari o preposti a svolgere, sul territorio, attività di utilità collettiva.

Specularmente, il perimetro più ristretto delle CEC trova fondamento nell'ampiezza dell'ambito operativo loro riconosciuto. Le CEC, infatti, possono svolgere, oltre all'attività di produzione e condivisione di energia, anche di ulteriori quali la distribuzione, la fornitura, l'aggregazione e lo stoccaggio dell'energia elettrica. A determinate condizioni, come si vedrà, è persino prevista la possibilità di gestione diretta della rete di distribuzione, mediante sub-concessione stipulata con l'impresa titolare della concessione.

L'esclusione delle medie imprese risponde pertanto all'esigenza di preservare la natura *citizen-driven* e non prevalentemente lucrativa del modello, che si presume meglio assicurata dalla partecipazione di sole "piccole imprese".

L'esclusione delle associazioni non riconosciute, delle aziende territoriali per l'edilizia residenziale, delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e dei consorzi di bonifica può essere ulteriormente ricondotta, per un verso, all'esigenza di evitare che soggetti titolari di funzioni pubbliche possano svolgere indirettamente attività estranee alla propria missione istituzionale (come la gestione della distribuzione o

---

<sup>80</sup> Anche in questo caso, per quanto riguarda le imprese, la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale.

della fornitura di energia elettrica); per altro, alla necessità che i partecipanti dispongano di un adeguato livello di capacità patrimoniale e operativa, incompatibile con l'assenza di personalità giuridica tipica delle associazioni non riconosciute.

### **5.3. (segue) L'attività *tipica* e i limiti previsti per le CER**

Come si è avuto modo di accennare, l'attività tipica di una comunità energetica, sia essa una CER o una CEC, è la condivisione dell'energia. Il quadro normativo vigente non offre tuttavia una definizione puntuale di tale attività: ciò che viene espressamente disciplinato è, piuttosto, il concetto di «energia condivisa», che, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 210/2021, «è pari, in ciascun periodo orario, al valore minimo tra l'energia elettrica prodotta e immessa in rete dagli impianti e quella prelevata dall'insieme dei clienti associati». Ne deriva che il computo dell'energia condivisa si fonda sul principio della corrispondenza temporale tra produzione disponibile e consumo collettivo: solo la quota che, in un determinato intervallo orario, risulti simultaneamente immessa in rete dagli impianti della configurazione e prelevata dai membri può essere qualificata come effettivamente condivisa.

Da tale definizione è possibile ricavare il contenuto sostanziale dell'attività di condivisione, che può essere inteso come il trasferimento “virtuale”<sup>81</sup> dell'energia non autoconsumata istantaneamente da un membro della comunità a favore di un altro che, nello stesso intervallo orario, presenti un consumo netto non compensato da produzione propria. In altri termini, la condivisione di energia è un'attività che si inserisce nel più ampio concetto di autoconsumo: non a caso, la normativa tecnica si riferisce alla condivisione di energia nei termini di “autoconsumo diffuso”, che si distingue dall'autoconsumo individuale per il fatto che l'energia autoprodotta non viene utilizzata esclusivamente dal soggetto che la genera, ma è messa a disposizione dell'intera configurazione, permettendo che i surplus di produzione dei singoli possano compensare, in regime di simultaneità, i consumi degli altri membri della comunità.

Ne consegue che gli elementi caratterizzanti della condivisione di energia all'interno di una comunità sono essenzialmente due: da un lato, la proiezione prevalentemente interna dell'attività, che si realizza sotto forma di scambio mutualistico tra i membri della comunità o tra questi e l'ente; dall'altro, l'oggetto dell'attività, poiché ad essere condivisa è l'energia autoprodotta dagli impianti che risultano formalmente sottoposti al controllo della comunità, siano essi di proprietà dell'ente o dei singoli membri<sup>82</sup>. Qualora gli impianti di produzione siano di proprietà della comunità – ovvero qualora essa acquisti energia sul mercato – la comunità partecipa direttamente alla condivisione dell'energia con i propri membri,

---

<sup>81</sup> Si tratta di una condivisione meramente virtuale nel senso che l'energia prodotta da ciascun impianto è integralmente immessa nella rete pubblica e successivamente contabilizzata ai fini della determinazione della quota effettivamente condivisa, senza che si verifichi un trasferimento fisico diretto tra i membri.

<sup>82</sup> Cfr. V. CAPPELLI, *Il contratto della transizione*, cit., p. 99.

ripartendola secondo i criteri stabiliti dalle regole interne. Se, invece, l'energia è prodotta esclusivamente da impianti di proprietà dei membri, l'attività della comunità si sostanzia nella gestione coordinata degli scambi relativi all'energia prodotta dai suddetti impianti, con l'obiettivo di massimizzare l'efficienza complessiva della configurazione.

Si tratta di un'interpretazione che sembra trovare conferma nella Direttiva (UE) 2024/1711, nella quale la condivisione di energia viene, per la prima volta, definita come una particolare forma di autoconsumo di energia rinnovabile che si realizza tra clienti attivi sulla base di accordi privati o tramite un soggetto giuridico<sup>83</sup>.

Nella disciplina previgente<sup>84</sup>, la condivisione dell'energia elettrica sembrava configurarsi come un'attività esercitabile in via esclusiva nell'ambito delle comunità energetiche legalmente riconosciute. Si trattava di una chiave di lettura che avrebbe sollevato non pochi dubbi di compatibilità costituzionale della disciplina eurounitaria: infatti, riservare tale attività alle sole formazioni tipizzate dal legislatore avrebbe significato sottrarre la condivisione dell'energia alla possibilità di essere svolta in forme associative diverse da quelle normativamente previste, determinando così un'irragionevole compressione tanto della libertà di associazione quanto della libertà di iniziativa economica privata.

Alla luce della novella del 2024, invece, la condivisione di energia si configura chiaramente come un fenomeno giuridico autonomo, realizzabile anche senza la necessaria intermediazione di un ente che abbia le caratteristiche di una CER o una CEC: «questa attività, infatti, non solo rientra tra quelle che possono essere svolte all'interno delle comunità energetiche, ma può anche configurarsi come oggetto di un autonomo rapporto contrattuale tra clienti attivi, al di fuori del perimetro giuridico di una comunità»<sup>85</sup>. Tuttavia, qualora l'attività di condivisione venga gestita e regolata nell'ambito di un ente che abbia le caratteristiche tipiche di una CER o una CEC, quest'ultimo potrà beneficiare del regime giuridico di favore previsto per tali configurazioni.

In questa prospettiva, i requisiti che concorrono a definire le qualifiche di CER e CEC assumono, sul piano costituzionale, la funzione di autentici “indici di terzietà”: essi servono a garantire che tali organizzazioni si pongano strutturalmente e funzionalmente “altre” rispetto alle ordinarie logiche di mercato e alla finalità lucrativa che caratterizza gli operatori energetici tradizionali. Ed è in questa differenza che si radica la meritevolezza costituzionale del trattamento giuridico di favore loro riservato.

---

<sup>83</sup> Art. 2, comma 10-bis e art. 15-bis, comma 2 della Direttiva 2019/944, per come modificata dall'art. 2 della Direttiva 2024/1711. La Direttiva doveva essere recepita dagli Stati membri entro il 17 gennaio 2025. La Direttiva in questione è inclusa tra le norme oggetto della Legge di delegazione europea 2024 (l. 13 giugno 2025, n. 91) come direttiva da recepire che non necessita di specifici principi o criteri direttivi di delega, ai sensi dell'Allegato A della Legge.

<sup>84</sup> In particolare, il riferimento è all'art. 21, par. 4 e art. 22, par. 2, lett. b) della Direttiva 2018/2001; all'art. 2, lett. q) del d.lgs. 199/2021, nonché all'art. 16, par. 3 della Direttiva 2019/944 prima della modifica del 2024 e all'art. 14, comma 8 del d.lgs. 210/2021.

<sup>85</sup> V. CAPPELLI, *Il contratto della transizione*, cit., p. 156.

Occorre altresì rilevare, per completezza ricostruttiva, come la prossima introduzione di una disciplina generale della condivisione dell'energia segnerà una netta soluzione di continuità rispetto alle modalità attraverso cui, fino ad oggi, è stato possibile realizzare l'attività di condivisione (in senso lato) dell'energia. L'unica via, infatti, era rappresentata dalla partecipazione a una cooperativa elettrica: la condivisione dell'energia si realizzava soltanto in via mediata, nella misura in cui il socio consumava – in quanto cliente della cooperativa – l'energia acquistata sul mercato dalla cooperativa o prodotta dagli impianti nella disponibilità della stessa, non potendo scambiare, sia fisicamente che virtualmente, con la cooperativa o con gli altri soci l'energia eventualmente autoprodotta.

Chiarito, dunque, in che cosa consista l'attività tipica di ogni comunità energetica, resta da precisare quali limiti il legislatore abbia previsto affinché un ente possa assumere la qualifica di CER o di CEC.

Nel primo caso, l'ambito operativo è ristretto alle sole fonti di energia rinnovabile e si articola secondo un preciso ordine di impiego: l'energia prodotta dagli impianti della configurazione deve essere in primo luogo destinata all'autoconsumo in sito da parte dei membri; solo la quota non autoconsumata istantaneamente può essere oggetto di condivisione all'interno della comunità. Quanto all'eventuale energia eccedentaria, solo questa può essere accumulata oppure ceduta sul mercato, anche mediante accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile, stipulati direttamente o tramite forme di aggregazione<sup>86</sup>.

In aggiunta, le CER possono produrre altre forme di energia da fonti rinnovabili destinate all'utilizzo da parte dei propri membri; promuovere interventi integrati di domotica e di efficienza energetica; offrire servizi di ricarica per veicoli elettrici ai membri della comunità; assumere il ruolo di società di vendita al dettaglio per la fornitura di energia; nonché offrire servizi ancillari e di flessibilità, contribuendo così all'equilibrio e alla stabilità complessiva del sistema elettrico<sup>87</sup>.

Diversamente, per le CEC non è previsto alcun limite quanto alle attività che possono essere svolte nel settore energetico. Ai sensi dell'art. 14, comma 6, lett. c) del d.lgs. n. 210/2021, infatti, una CEC può «partecipare agli ambiti costituiti dalla generazione, dalla distribuzione, dalla fornitura, dal consumo, dall'aggregazione o dallo stoccaggio dell'energia elettrica, ovvero dalla prestazione di servizi di efficienza energetica, di servizi di ricarica dei veicoli elettrici o di altri servizi energetici». Ne consegue che, rispetto alle CER, le CEC sono abilitate a operare lungo l'intera filiera energetica, senza alcun vincolo quanto alla tipologia di energia elettrica – rinnovabile o non rinnovabile – utilizzata e senza un preciso ordine di impiego; l'unico limite riguarda, infatti, la necessaria riferibilità dell'attività all'energia elettrica.

---

<sup>86</sup> Art. 31, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 199/2021.

<sup>87</sup> Art. 31, comma 2, lett. f) del d.lgs. n. 199/2021.

Come si è già avuto modo di anticipare, le differenze tra i due modelli riflettono la diversa “vocazione” che il legislatore ha inteso attribuire a ciascuno di loro. In questo senso, la CER è concepita come uno strumento di partecipazione diffusa alla transizione energetica, orientato alla valorizzazione delle fonti rinnovabili e al perseguimento di finalità solidaristiche e ambientali su scala locale, secondo un modello di gestione dell’energia fondato in via prioritaria sull’autoconsumo e sulla condivisione dell’energia. La CEC, invece, si distingue per una maggiore capacità operativa e il suo scopo principale è quello di favorire, sempre secondo logiche non lucrative, la più ampia partecipazione dei cittadini al mercato elettrico.

Queste differenze si riflettono, a loro volta, sul piano del regime promozionale riservato ai due modelli di comunità. Il legislatore, infatti, ha predisposto un sistema di incentivi e misure di sostegno differenziato, calibrato in funzione della diversa utilità generale riconosciuta a CER e CEC. Tuttavia, nei casi in cui la configurazione strutturale e funzionale dell’ente risulti idonea a integrare i requisiti propri di entrambe le qualificazioni, sarà necessario fare riferimento alla concreta conformazione dell’oggetto sociale così come risultante dallo statuto: è infatti tale elemento a determinare, in ultima analisi, l’inquadramento dell’organizzazione come CER o come CEC e, di conseguenza, il regime di sostegno applicabile.

## **6. Il diritto promozionale delle comunità energetiche**

Chiarito, dunque, il modo in cui le CER e le CEC si inseriscono all’interno del quadro costituzionale e la funzione ordinamentale che le relative definizioni svolgono nell’individuare le condizioni al ricorrere delle quali determinate formazioni sociali possano essere considerate meritevoli di accedere a uno specifico regime di sostegno, il passo successivo non può che riguardare l’esame dei contenuti essenziali di tale regime. La parte che segue è pertanto dedicata alla ricostruzione di quello che può essere definito il “diritto promozionale delle comunità energetiche”, così come delineato dal legislatore statale in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall’art. 118, comma 4, Cost.

A tal fine, risulta preliminarmente opportuno chiarire che cosa debba intendersi, in termini generali, per “diritto promozionale”. Seguendo l’impostazione teorica proposta da Norberto Bobbio, negli ordinamenti contemporanei «diventa sempre più frequente l’uso delle tecniche d’incoraggiamento», fondate sulla promozione dei comportamenti socialmente desiderabili, piuttosto che sulla repressione di quelli indesiderati<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1969, p. 1313 ss., ora anche in ID., *Dalla struttura alla norma. Nuovi studi di teoria del diritto*, Edizioni di Comunità, Milano, 1977, p. 13 ss.

Si assiste così – osserva l’Autore – «a un vero e proprio mutamento nella funzione del sistema normativo nel suo complesso, nel modo di attuare il controllo sociale», che segna il passaggio «da un controllo passivo, che si preoccupa più di sfavorire le azioni nocive che di favorire le azioni vantaggiose, a un controllo attivo che si preoccupa di favorire le azioni vantaggiose più che di sfavorire le azioni nocive»<sup>89</sup>. In questa prospettiva, la norma promozionale presenta sempre un contenuto trasformativo, mirando a incidere sulla realtà sociale mediante l’adesione consapevole e volontaria dei soggetti, piuttosto che attraverso l’imposizione autoritativa, incoraggiando lo svolgimento di «attività che il privato altrimenti non compirebbe, o compirebbe solo con modalità o in quantità diverse»<sup>90</sup>.

Quanto ai contenuti propri delle misure promozionali, occorre precisare che esse debbono trovare il proprio ancoraggio causale nella realizzazione di un bene costituzionale, idoneo, in un’ottica di bilanciamento, a giustificare una disciplina derogatoria rispetto a quella generale di diritto comune<sup>91</sup>. Trattandosi di un intervento normativo che incide sulla parità di trattamento tra soggetti giuridici, la legittimità del diritto promozionale postula la ragionevolezza della deroga, da valutarsi alla luce dei criteri della strumentalità rispetto agli obiettivi perseguiti e della proporzionalità degli effetti prodotti<sup>92</sup>. La proporzionalità, in particolare, garantisce che la libertà di aderire alla norma sia effettiva e non surrettiziamente coartata da vantaggi eccessivi o da formulazioni ambigue; ciò in quanto la natura promozionale dell’intervento presuppone, come condizione imprescindibile, «la libertà di rinunciare alla sua utilizzazione senza subire pene, civili o penali o amministrative»<sup>93</sup>. La facoltatività dell’acquisizione della qualifica di CER o di CEC costituisce, in questo senso, la vera “chiave di volta” dell’ammissibilità costituzionale della disciplina. La decisione di modellare la propria autonomia organizzativa secondo gli schemi legali delle comunità energetiche si configura, infatti, come un *onere*, e non come un *obbligo*: il che rappresenta un presupposto costituzionalmente necessario affinché la disciplina non si traduca in una indebita violazione dell’autonomia associativa, garantita dall’art. 18 Cost. Tuttavia, come rilevato da autorevole dottrina, tale circostanza non è, di per sé, sufficiente a escludere possibili profili di illegittimità costituzionale: i limiti alle libertà garantite dalla Costituzione, infatti, sono ammissibili solo se sorretti da interessi di pari rango costituzionale e, soprattutto, se – alla luce del criterio di ragionevolezza – risultano

---

<sup>89</sup> N. BOBBIO, *Sulla funzione promozionale del diritto*, cit., p. 1323.

<sup>90</sup> G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzamento (A proposito della questione della legittimità costituzionale della L. 27 dicembre 1953 n. 959 e della L. 30 dicembre 1959 n. 1254 sui sovraccanoni elettrici)* (1961), ora in ID., *Scritti di diritto pubblico dell’economia e di diritto dell’energia*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 139.

<sup>91</sup> L. GORI, *Terzo settore*, cit., p. 178 ss.

<sup>92</sup> Sulla normativa promozionale, nella prospettiva costituzionale, v., *ex multis*, G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzamento*, cit., p. 125 ss.; A. LOIODICE, *Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo*, Estratto dagli «Studi in onore di Alfonso Tesaurò», Libreria Scientifica Editrice, Napoli, 1967, p. 15 ss.; A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Giur. cost.*, 1/1983, p. 2341 ss.; A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, Edizioni di Comunità, Milano, 1963, pp. 211-212; F. RIGANO, *Le leggi promozionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 1999, p. 2223 ss.

<sup>93</sup> F. RIGANO, *Le leggi promozionali*, cit., p. 2225.

necessari e proporzionati rispetto allo scopo perseguito<sup>94</sup>. Come si è tentato di illustrare nel paragrafo che precede, il bene costituzionale posto a fondamento delle misure oggetto della presente analisi è rintracciabile tanto nell'attività che qualifica la comunità energetica in quanto tale – ossia, in particolare, la condivisione dell'energia – quanto nelle finalità che ne orientano l'agire, espressive di interessi riconducibili ai principi costituzionali di solidarietà, eguaglianza sostanziale, partecipazione e tutela dell'ambiente.

Infine, assume altresì rilievo essenziale il requisito dell'omogeneità delle situazioni giuridiche cui si applicano le misure promozionali, quale diretta espressione del principio di eguaglianza. Ciò significa che «laddove il legislatore discrimini nella definizione delle misure promozionali situazioni che, al contrario, risultano omogenee, il Giudice costituzionale potrebbe essere evocato al fine di estendere il meccanismo promozionale, attraverso lo schema tipico del giudizio di eguaglianza»<sup>95</sup>.

Ebbene, alla luce delle coordinate teorico-costituzionali fin qui delineate, è ora possibile procedere all'esame delle principali misure promozionali previste dal legislatore, al fine di verificarne la coerenza con i presupposti sopra ricostruiti. L'analisi che segue prenderà in considerazione, da un lato, gli strumenti di sostegno di carattere generale, applicabili a entrambe le categorie di comunità energetica (CER e CEC); dall'altro, le misure previste per le sole CER, in attuazione del diritto unionale.

### **6.1. Le misure promozionali comuni**

Tra le misure a carattere generale che concorrono a delineare il suddetto diritto promozionale, rientrano tutte quelle disposizioni volte a regolare le modalità di interazione tra i membri della comunità e il sistema elettrico, come ad esempio la previsione secondo cui i membri della comunità mantengono la qualifica di clienti finali, potendo così conservare il proprio contratto di fornitura sul mercato libero. Pur trattandosi di un quadro regolamentare ancora in divenire, previsioni di questo tenore si configurano già come una componente essenziale del diritto promozionale, in quanto creano condizioni più favorevoli per la costituzione e l'operatività delle comunità energetiche, incentivandone di fatto la diffusione.

Un secondo tipo di misura promozionale destinata ad ambedue i modelli di comunità è il c.d. “servizio per l'autoconsumo diffuso”, gestito dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE), secondo quanto previsto dal *Testo Integrato per l'Autoconsumo Diffuso (TIAD)*, adottato dall'Autorità di regolazione, e dal Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 7 dicembre 2023, n. 414 (cd. Decreto CACER). Per comprendere appieno il meccanismo di funzionamento di tale servizio è necessario chiarire preliminarmente cosa si intenda per “configurazione per l'autoconsumo diffuso”.

<sup>94</sup> Cfr. E. ROSSI, *Le formazioni sociali*, cit., p. 174; ID., *I criteri di identificazione delle Onlus*, cit., p. 69.

<sup>95</sup> L. GORI, *Terzo settore*, cit., p. 181.

Secondo la definizione contenuta nel TIAD, la configurazione per l'autoconsumo diffuso individua l'insieme dei punti di connessione ubicati sotto la medesima cabina primaria che partecipano attivamente alla determinazione dell'energia condivisa. In altri termini, la configurazione può essere intesa come la proiezione tecnico-operativa della comunità energetica all'interno del sistema elettrico, in quanto traduce in termini infrastrutturali e di esercizio della rete la dimensione giuridico-organizzativa dell'ente.

A questo riguardo, è particolarmente opportuno sottolineare la distinzione tra la configurazione per l'autoconsumo diffuso e la comunità energetica quale soggetto giuridico. Benché nella prassi vi sia spesso una corrispondenza tra i due concetti, non sussiste un'identità necessaria: l'ente comunità energetica può strutturarsi in un'unica configurazione – ipotesi tipica – oppure articolarsi in più configurazioni, ciascuna riferita a un diverso aggregato di punti di connessione ubicati nella medesima cabina primaria. In quest'ultimo caso, la normativa prevede l'obbligo di presentare domande distinte per ciascuna configurazione, ai fini dell'ottenimento del servizio e dei benefici incentivanti, pur restando invariata l'unicità del soggetto giuridico rappresentato dalla comunità.

Per quanto qui d'interesse, è sufficiente rilevare che la configurazione rappresenta il destinatario effettivo del servizio per l'autoconsumo diffuso, il quale si concreta, in estrema sintesi, per un verso, nell'attività di calcolo e contabilizzazione dell'energia effettivamente condivisa, con eventuali effetti anche nei rapporti tra i membri della comunità e i fornitori<sup>96</sup>; per altro, nell'erogazione da parte del GSE di due distinte tipologie di contributi economici: il corrispettivo per la valorizzazione dell'energia elettrica autoconsumata e la tariffa incentivante premio (TIP)<sup>97</sup>. Solo la prima tipologia di contributo è applicabile a tutte le configurazioni di autoconsumo diffuso, indipendentemente dal fatto che esse si riferiscano a CER o a CEC, e si sostanzia nella restituzione delle componenti tariffarie connesse ai costi evitati di rete, secondo le modalità previste dalla deliberazione ARERA n. 727/2022/R/eel. La *ratio* sottesa all'erogazione di tale contributo risiede nelle esternalità positive generate da tali configurazioni, in termini di riduzione dei flussi energetici e di alleggerimento del carico sulla rete, con conseguente incremento dell'efficienza complessiva del sistema elettrico, grazie alla prossimità tra i punti di immissione e quelli di prelievo. Il contributo si configura, in questo senso, come una sorta di “ristoro compensativo” delle esternalità positive generate dalle configurazioni, in termini di riduzione dei flussi energetici, alleggerimento del carico sulla rete e incremento dell'efficienza del sistema elettrico.

---

<sup>96</sup> È sulla base di tali calcoli che l'eventuale scomputo in bolletta potrà avvenire.

<sup>97</sup> Nello specifico, la TIP è prevista dall'art. 8 del d.lgs. 199/2021, la quale ha poi trovato attuazione con gli artt. 3-6 del d.m. n. 414/2023, da ultimo modificato con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 16 maggio 2025, n. 127; il contributo di valorizzazione sulla base dell'energia autoconsumata è previsto dall'art. 32, comma 3, lett. a), d.lgs. n.199/2021 e attuato dall'art. 6 TIAD, come integrato e modificato dalla deliberazione 15/2024/R/eel.

## 6.2. Le misure promozionali dedicate alle CER

Come anticipato, tra le misure promozionali introdotte dal legislatore nazionale a favore delle sole CER, un ruolo di particolare rilievo è assunto dalla c.d. “tariffa incentivante premio” (TIP). La sua erogazione presuppone la previa adesione al servizio per l’autoconsumo diffuso ed è riconosciuta in funzione della quantità di energia condivisa tra i membri della comunità. La TIP si applica per un periodo di vent’anni decorrenti dalla data di entrata in esercizio commerciale dell’impianto ed è articolata in una quota fissa, differenziata in base alla classe di potenza, e in una componente variabile, indicizzata al prezzo di mercato dell’energia. A tali voci può aggiungersi una ulteriore maggiorazione legata alla localizzazione geografica dell’impianto.

L’accesso alla TIP è subordinato al rispetto di specifici requisiti da parte degli impianti di produzione inseriti nella configurazione: essi devono essere di nuova costruzione ovvero risultare da interventi di potenziamento su impianti esistenti<sup>98</sup>; la loro potenza nominale non deve eccedere il limite di 1 MW<sup>99</sup>; infine, devono essere entrati in esercizio successivamente al 16 dicembre 2021, data di entrata in vigore del D.lgs. n. 199/2021. A tali condizioni si affiancano ulteriori prescrizioni di natura tecnica e operativa previste dal TIAD e dalle Regole operative del GSE, relative, tra l’altro, alla localizzazione degli impianti, alle modalità di accesso e alla gestione dei flussi informativi con il GSE.

Essendo parametrata sulla quantità di energia condivisa, la TIP è pensata per favorire lo scambio mutualistico di energia rinnovabile interno alla configurazione, inducendo i membri a massimizzare la coincidenza tra produzione e consumo. Ne discende che i soggetti aderenti avranno un interesse economico accentuato a condividere l’energia all’interno della comunità, piuttosto che a orientare l’attività verso la produzione sistematica di surplus destinati alla valorizzazione sul mercato libero. In tal senso, la struttura dell’incentivo risulta pienamente coerente con la modalità prevalentemente *non profit* che devono caratterizzare l’attività di una CER, secondo quanto stabilito dalla direttiva (UE) 2018/2001 e ribadito dal d.lgs. n. 199/2021.

Accanto alla TIP, il Decreto CACER aveva inoltre previsto una misura promozionale ulteriore a favore delle CER, consistente nell’erogazione di un contributo in conto capitale finanziato con risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), destinato a sostenere la realizzazione o il potenziamento di impianti alimentati da fonti rinnovabili nella disponibilità di CER ubicate nel territorio di comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti; tale misura, tuttavia, ha avuto carattere temporaneo e si è conclusa nel novembre 2025<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> In questo caso, la tariffa incentivante è limitata alla nuova sezione.

<sup>99</sup> Qualora la potenza di un impianto della CER, ecceda la soglia di 1 MW, sarà riconosciuto solamente il contributo di valorizzazione dell’energia elettrica autoconsumata (quindi la restituzione della tariffa di trasmissione ARERA).

<sup>100</sup> Il contributo a fondo perduto (o misura PNRR) è previsto dall’art. 14, comma 1, lett. e) del d.lgs. 199/2021 ed è stato attuato dagli artt. 7-10 del d.m. n. 414/2023. Il contributo era riconosciuto fino alla misura massima del 40% dei costi

A completamento del quadro, il decreto impone specifici obblighi statutari a carico delle CER che accedano a tali benefici. In particolare, è previsto che l'eventuale quota di tariffa premio eccedente una soglia definita (pari al 55% nel caso di sola TIP, e al 45% in caso di cumulo con il contributo PNRR) sia destinata esclusivamente a finalità sociali ovvero redistribuita a vantaggio di consumatori diversi dalle imprese<sup>101</sup>. Tale previsione risponde all'esigenza di evitare che la partecipazione a una comunità energetica si traduca in uno strumento di vantaggio economico prevalente per soggetti aventi finalità lucrative, con conseguente snaturamento della funzione solidaristica e collettiva che connota le CER. La misura mira, dunque, a preservare la coerenza tra il beneficio pubblico erogato e l'interesse generale che la comunità è chiamata a perseguire.

### **6.3. L'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 210/2021 e la rinnovata attualità dell'art. 43 Cost.**

Diversamente da quanto previsto per le CER, il regime di sostegno destinato alle CEC risulta estremamente limitato: il che testimonia la scarsa considerazione che il legislatore statale ha finora riservato a questo modello di comunità energetica. In tale quadro, merita attenzione una delle poche misure *lato sensu* promozionali dedicate alle CEC: quella contemplata dall'art. 14, comma 7, del d.lgs. n. 210/2021.

Tale disposizione consente infatti alle CEC – e non anche alle CER – di assumere, entro specifici limiti, la gestione della rete di distribuzione dell'energia elettrica. Essa prevede che la condivisione possa avvenire, «in presenza di specifiche ragioni di carattere tecnico» e previa valutazione del rapporto costi-benefici per i clienti finali, anche mediante «contratti di locazione o di acquisto di porzioni della medesima rete ovvero reti di nuova realizzazione». Le reti così gestite sono qualificate come reti pubbliche con obbligo di connessione di terzi, indipendentemente dalla loro proprietà, e la CEC è tenuta a rispettare i medesimi obblighi imposti al concessionario principale, assumendo così funzioni tipiche di un gestore di servizio pubblico. La funzione promozionale della norma emerge in maniera più evidente se confrontata con l'attuale regime delle “nuove” cooperative elettriche, a cui il TICCOOP preclude sia la gestione di porzioni di rete esistenti sia la possibilità di realizzarne di nuove.

---

ammissibili, entro i limiti unitari di spesa stabiliti dal Decreto CACER, differenziati in base alla potenza dell'impianto. La soglia di potenza nominale degli impianti agevolabili è fissata a 1 MW. È consentita la cumulabilità della tariffa incentivante con i contributi in conto capitale fino alla misura massima del 40% ma la TIP è decurtata proporzionalmente all'ammontare del contributo PNRR ricevuto. In particolare, in caso di contributo pari al 40%, la TIP subisce una decurtazione del 50%. Tale meccanismo di riduzione non trova applicazione in relazione all'energia elettrica condivisa oggetto di incentivazione afferente a punti di prelievo nella titolarità di enti territoriali e autorità locali, enti religiosi, enti del Terzo settore e protezione ambientale. L'ampliamento della soglia demografica, rispetto al limite originario di 5.000 abitanti, è stato introdotto con decreto direttoriale del 17 luglio 2025, al fine di estendere la platea dei beneficiari e massimizzare l'impatto della misura.

<sup>101</sup> Tali obblighi statutari sono previsti dall'art. 3, comma 2, lett. g) del Decreto CACER e specificati nell'appendice B delle Regole operative del GSE.

Come osservato in dottrina<sup>102</sup>, tale novità assume rilievo anche in una prospettiva *de iure condendo*, se si considera che, tra pochi anni, prenderà avvio la nuova stagione di gare per l'affidamento delle concessioni di cui all'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 79/1999; sicché, in quella sede, potrebbe valutarsi l'opportunità di introdurre un esplicito *favor* normativo per la gestione delle reti di distribuzione da parte delle comunità energetiche locali, in ragione delle finalità di interesse generale che esse perseguono, in assenza di scopo di lucro.

Se è vero che la legittimazione del riconoscimento costituzionale delle cooperative elettriche quali «comunità di lavoratori o utenti» ex art. 43 Cost. trovava la propria *ratio* nella legge di nazionalizzazione dell'energia elettrica – che aveva esonerato dalla sua applicazione gli «enti cooperativi a carattere mutualistico»<sup>103</sup> – allora coglie nel segno l'osservazione secondo cui l'attuale riconoscimento normativo delle nuove comunità energetiche consenta, e persino imponga, di attribuire un significato rinnovato a tale richiamo costituzionale, orientandolo verso una preferenza per questi modelli organizzativi come terza via rispetto alla tradizionale alternativa fra gestione pubblica e gestione privata di un servizio essenziale<sup>104</sup>.

La storia socio-economica italiana mostra come l'applicazione dell'art. 43 Cost. sia stata finora limitata e circoscritta<sup>105</sup>. Come osservato, il legislatore nazionale, «a seguito di liberalizzazioni e privatizzazioni indiscriminate, ha consegnato la quasi totalità delle attività economiche al mercato e dunque ai privati», secondo una visione della concorrenza spesso disarmonica e non pienamente coerente né con i principi costituzionali né con il quadro normativo europeo<sup>106</sup>.

In questo contesto, la disciplina delle comunità energetiche potrebbe costituire un banco di prova significativo per saggiare la vitalità dell'art. 43 Cost., consentendo di conciliare l'apertura al mercato con la promozione di forme di proprietà collettiva e di gestione partecipativa. Una prospettiva che oggi trova la sua principale legittimazione proprio nella spinta trasformativa impressa dal *Green Deal* europeo, che starebbe progressivamente rimodellando dall'interno la costituzione economica dell'Unione, «facendo compiere torsioni significative a ciascuna delle sue principali componenti e arricchendone le finalità tradizionali»<sup>107</sup>.

---

<sup>102</sup> T. FAVARO, *Pubblico, privato e collettivo*, CIT., p. 13.

<sup>103</sup> F. GALGANO, *Art. 43*, cit., p. 200.

<sup>104</sup> T. FAVARO, *Pubblico, privato e collettivo*, cit., pp. 16-17.

<sup>105</sup> Tra i casi più noti vale la pena ricordare la costituzione dell'Eni, con la l. n. 136/1953 e la costituzione dell'Enel, con la l. n. 1463/1962.

<sup>106</sup> A. LUCARELLI, *L'articolo 43 della Costituzione: l'attualità dei suoi principi e prisma della forma di stato*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, n. 2, 2024, p. 261.

<sup>107</sup> E. CHITI, In motu. *L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*. Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Napoli, 2022, 136

## 7. L'assenza di un adeguato sistema di controlli

Definito il perimetro normativo delle comunità energetiche e delineati i contenuti essenziali del regime promozionale previsto dal legislatore statale, non resta che esaminare i controlli predisposti per verificare la sussistenza e la permanenza dei requisiti richiesti. Tali controlli costituiscono l'altro lato della promozione: l'ammissibilità di una disciplina agevolativa richiede, infatti, l'esistenza di adeguati strumenti di verifica, affidati ai pubblici poteri, che consentano di accertare che le condizioni per beneficiare del regime di favore siano rispettate nel tempo<sup>108</sup>. Ciò deve avvenire senza vulnerare l'autonomia costituzionalmente protetta delle comunità energetiche: un sistema di controllo eccessivamente invasivo, capace di orientare o disincentivare lo svolgimento di determinate attività, finirebbe per compromettere l'equilibrio dell'intero impianto normativo e promozionale.

In assenza di un'adeguata attività di verifica, l'attribuzione di misure di favore rischierebbe di tradursi in un privilegio privo di regole, sottratto a ogni accertamento sull'effettiva permanenza delle condizioni di accesso<sup>109</sup>. Nella sentenza n. 131 del 2020, in particolare, la Corte costituzionale ha ribadito la rilevanza costituzionale della «rigorosa garanzia della [...] effettiva “terzietà” (verificata e assicurata attraverso specifici requisiti giuridici e relativi sistemi di controllo) rispetto al mercato e alle finalità di profitto che lo caratterizzano»<sup>110</sup>, collegando inscindibilmente il profilo statico (la definizione) e quello dinamico (la promozione) alla previsione di un adeguato apparato di verifica<sup>111</sup>.

Ad oggi, un sistema di controllo è espressamente previsto solo nell'ambito delle procedure relative ai contributi erogati dal GSE. Si tratta, tuttavia, di un sistema che si concentra sui requisiti tecnici degli impianti e delle relative connessioni, nonché sulla conformità formale dello statuto ai requisiti richiesti per l'acquisizione della qualifica di CER o di CEC.

Ciò che manca, invece, è un meccanismo di vigilanza idoneo a verificare nel tempo la permanenza dei requisiti strutturali e teleologici connessi alla qualifica, analogo a quello previsto per gli enti del Terzo settore. In assenza di un simile presidio, difetta una verifica sostanziale dell'effettiva coerenza tra l'operato dell'ente e le finalità non lucrative che giustificano il regime promozionale ad esso riservato.

Tuttavia, merita di essere segnalato come, in via di fatto, una funzione di controllo sostanziale venga oggi svolta in maniera indiretta dal Registro unico nazionale del Terzo settore (RUNTS), seppur limitatamente alle comunità energetiche che abbiano assunto la forma di ETS. In tali ipotesi, infatti, i controlli previsti dalla disciplina generale del Terzo settore consentono di presidiare anche taluni requisiti rilevanti ai fini della qualificazione come comunità energetica, in particolare la natura prevalentemente *not for profit*

<sup>108</sup> L. GORI, *Terzo settore*, cit., p. 263.

<sup>109</sup> Cfr. Corte cost., 25 novembre 1993, n. 417.

<sup>110</sup> Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, § 2.2 *cons. dir.*

<sup>111</sup> L. GORI, *Terzo settore*, cit., p. 265.

dell'ente. Restano invece esclusi da tale verifica altri profili essenziali, quali, ad esempio, il rispetto dei limiti soggettivi relativi ai membri ammessi a far parte della comunità.

Ad ogni modo, questo assetto determina un'evidente asimmetria tra le comunità energetiche costituite in forma di ETS e quelle che, legittimamente, adottano altre figure organizzative previste dall'ordinamento. Mentre le prime sono assoggettate a un sistema strutturato e continuativo di controlli pubblici, le seconde risultano prive di un analogo presidio di vigilanza sostanziale, pur beneficiando del medesimo regime promozionale.

Alla luce di tali considerazioni, appare dunque opportuno interrogarsi sull'esigenza di colmare questa lacuna, prevedendo un sistema di verifica sostanziale dei requisiti delle comunità energetiche che operi in modo uniforme, indipendentemente dalla forma giuridica prescelta, soprattutto nel momento in cui la normativa abilitante entrerà pienamente a regime.

## 8. Il diritto promozionale regionale

Il quadro del diritto promozionale delle comunità energetiche è poi arricchito da un numero crescente di iniziative regionali, finalizzate in particolare a sostenere e incentivare lo sviluppo delle CER sul territorio di riferimento<sup>112</sup>. L'interesse delle Regioni per il fenomeno si giustifica alla luce di una pluralità di ragioni, riconducibili tanto a esigenze di sviluppo energetico territoriale quanto a profili di carattere politico-costituzionale<sup>113</sup>.

Un primo elemento da tenere in considerazione riguarda l'ambito competenziale maggiormente coinvolto, ossia la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», attribuita dalla Costituzione (art. 117, comma 3) alla competenza legislativa regionale, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali. Tale competenza, come noto, è stata significativamente erosa a causa dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea e dalle interferenze con materie trasversali di competenza esclusiva dello Stato, come quella ambientale, in relazione al settore delle energie rinnovabili. In questo contesto, l'iniziale ritardo del legislatore statale nel recepire le direttive europee ha rappresentato per

---

<sup>112</sup> Per un quadro delle iniziative normative regionali in materia di promozione delle comunità energetiche rinnovabili si veda almeno l.r. Piemonte 3 agosto 2018, n. 12; l.r. Puglia 9 agosto 2019, n. 45; l.r. Liguria 06 luglio 2020, n. 13; l.r. Calabria 19 novembre 2020, n. 25; l.r. Campania 29 dicembre 2020, n. 38; l.r. Marche 11 giugno 2021, n. 1; l.r. Lombardia 23 febbraio 2022, n. 2; l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8; l.r. Emilia-Romagna 27 maggio 2022, n. 5; l.r. Basilicata 16 giugno 2022, n. 12; l.r. Veneto 5 luglio 2022, n. 16; l.r. Sardegna 13 ottobre 2022, n. 15; l.r. Toscana 28 novembre 2022, n. 42; l.r. Umbria 6 maggio 2024, n. 6; l.r. Valle d'Aosta 29 luglio 2024, n. 15.

<sup>113</sup> Sul ruolo delle Regioni nel contesto della transizione energetica v. V. TONDI DELLA MURA, *Il ruolo delle Regioni per una transizione energetica «giusta»*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2024.

alcune Regioni l'occasione per recuperare, almeno in parte, ambiti competenziali che erano stati progressivamente ridotti<sup>114</sup>.

Un ulteriore elemento di interesse attiene alle dinamiche del rapporto tra Stato e Regioni, con particolare riferimento agli effetti territoriali delle decisioni assunte a livello centrale. In tale quadro, l'attenzione regionale verso le CER si inserisce nel più ampio «fenomeno di *riemersione del territorio*, come ambito di relazioni sociali e politiche dotate di maggiore pregnanza che va avanti ormai dalla fine degli anni '90 dello scorso secolo»<sup>115</sup>: un processo nel quale la Regione si è posta come garante delle istanze delle comunità locali, accrescendone il ruolo anche in confronto a interessi di livello nazionale. Tali dinamiche hanno trovato una manifestazione particolarmente significativa nel settore energetico, come dimostra il tema della localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili, frequentemente interessato da iniziative legislative regionali di natura restrittiva, più volte censurate dalla Corte costituzionale<sup>116</sup>. In questo scenario, le CER sono state considerate dalle Regioni uno strumento potenzialmente idoneo a comporre interessi eterogenei – di natura sociale, economica e ambientale – favorendo soluzioni di equilibrio tra le istanze dei territori e gli obiettivi complessivi della politica energetica.

Da ultimo, la scelta di focalizzare l'attenzione soltanto sulle CER trova altresì fondamento nel trattamento di particolare favore loro riservato dal legislatore europeo. La direttiva (UE) 2018/2001, infatti, all'art. 22, par. 4, impone agli Stati membri l'adozione di «un quadro di sostegno atto a promuovere e agevolare lo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili», riservando a queste ultime, e non anche alle CEC, l'accesso ai meccanismi incentivanti per la condivisione dell'energia.

A fronte di ciò, non sorprende che le Regioni abbiano intrapreso, sebbene in tempi diversi, iniziative normative autonome volte a favorire la nascita e la diffusione delle comunità energetiche sul proprio territorio. In una fase iniziale, alcune Regioni – tra cui il Piemonte e la Puglia<sup>117</sup> – hanno addirittura anticipato il recepimento della normativa sovranazionale, delineando un modello di comunità energetica “ibrido”, nel quale confluiscono tratti riconducibili tanto alle CER quanto alle CEC. Tale scelta, se da un lato ha rappresentato un tentativo di dare impulso immediato alla nascita di comunità energetiche nell'ordinamento nazionale, dall'altro ha generato un evidente difetto di coordinamento rispetto al quadro normativo statale in corso di definizione, sollevando rilevanti dubbi di legittimità in relazione al riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Su tale profilo è intervenuta, in tempi recenti,

---

<sup>114</sup> Per una ricostruzione esaustiva di questo processo di “erosione” delle competenze regionali in materia, v. J. DI GESÙ, *L'energia*, in S. MANGIAMELI, A. FERRARA, F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2020, p. 775 ss.

<sup>115</sup> M. TROISI, *La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia*, in *federalismi.it*, n. 7, 2018, pp. 11-12.

<sup>116</sup> Cfr. *ex multis* Corte cost. 11 marzo 2025, n. 28; Corte cost. 27 ottobre 2022, n. 221; Corte cost. 23 dicembre 2019 n. 286; Corte cost. 5 aprile 2018 n. 69.

<sup>117</sup> L.r. Piemonte 3 agosto 2018, n. 12; L.r. Puglia 9 agosto 2019, n. 45.

anche la Corte costituzionale<sup>118</sup>, contribuendo a delineare i confini delle attribuzioni regionali, le quali non possono spingersi fino a incidere sui requisiti strutturali e soggettivi stabiliti dallo Stato in via uniforme su tutto il territorio nazionale, in quanto ritenuti *principi fondamentali* della materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Si tratta di una decisione che altrove si è avuto modo di analizzare criticamente, con specifico riferimento alla definizione degli ambiti competenziali effettivamente coinvolti<sup>119</sup>.

Ai fini che qui rilevano, è sufficiente tuttavia osservare come il ruolo delle Regioni in materia, anche alla luce della pronuncia della Corte, si conferma tutt'altro che marginale, specie sotto il profilo promozionale, atteso che, «il livello di governo regionale, si presenta indubbiamente più vicino alle collettività di riferimento e, come tale, esibisce – quanto meno in astratto – un'intrinseca idoneità nel rispondere alle rispettive esigenze, potendo declinare con maggiore accuratezza aspetti di disciplina coerenti con le necessità del territorio»<sup>120</sup>.

### 8.1. Le principali linee di tendenza

Ebbene, in estrema sintesi, i contenuti essenziali del diritto promozionale regionale possono essere ricondotti a quattro principali ambiti di intervento.

Un primo ambito attiene al piano dei rapporti tra enti locali e comunità energetiche, con particolare riguardo al ruolo dei Comuni. A tal fine, ricorrente è lo strumento dei protocolli d'intesa, aperti all'adesione di soggetti pubblici e privati e redatti sulla base di criteri e schemi-tipo predisposti dalla Giunta regionale, così da assicurare uniformità procedurale e coerenza nelle modalità di partecipazione degli enti locali, nonché semplificare l'avvio e la gestione delle iniziative di CER a partecipazione pubblica sul territorio<sup>121</sup>. Sono altresì riconducibili a questo ambito le misure volte a favorire, con modalità diverse, la collaborazione tra ente locale e comunità energetica: si pensi, ad esempio, alle previsioni che dispongono la mappatura dei tetti degli edifici e delle aree di proprietà degli enti territoriali, da destinare – anche a favore di soggetti terzi – all'installazione di impianti a servizio delle CER<sup>122</sup>; ovvero alle disposizioni che considerano espressamente la partecipazione del Comune quale criterio premiale per l'assegnazione di

<sup>118</sup> Il riferimento è a Corte cost. 9 febbraio 2023, n. 48.

<sup>119</sup> Sul punto, v. M. GRECO, *Le comunità energetiche*, cit., dove si evidenzia come l'opzione della Corte di ricondurre l'intera disciplina delle CER alla materia concorrente della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” finisca per non considerare adeguatamente il rilievo privatistico di una parte significativa della disciplina, più propriamente ascrivibile all'ambito dell'“ordinamento civile”. Per un commento della sentenza v. anche G. PROVVISIERO, *La Regione Abruzzo alla prova della transizione energetica: il caso delle comunità energetiche rinnovabili*, *Le Regioni*, n. 3-4, 2024, pp. 433-442, nonché F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit.

<sup>120</sup> F. Sanchini, *Le comunità energetiche rinnovabili*, op. cit., p. 157.

<sup>121</sup> Secondo quanto previsto, ad esempio, dall'art. 3 della l.r. Marche 11 giugno 2021, n. 10, dall'art. 1, l.r. Piemonte 3 agosto 2018, n. 12 o dalla l.r. Abruzzo 17 maggio 2022 n. 8.

<sup>122</sup> V., ad esempio, art. 3, comma 5 della l.r. Emilia-Romagna 27 maggio 2022, n. 5 o art. 3, comma 2-*quater*, della l.r. Puglia 9 agosto 2019, n. 45, per come da ultimo modificata dall'art. 30 della l.r. Puglia 29 dicembre 2022, n. 32.

finanziamenti pubblici regionali<sup>123</sup>. Va, tuttavia, rilevato che, allo stato, nessuna normativa regionale si è spinta sino a introdurre un procedimento amministrativo specificamente volto a disciplinare, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, i rapporti tra comunità energetiche ed enti locali, con particolare riguardo ai casi di messa a disposizione di spazi o impianti pubblici. Si tratta di un ambito ancora inesplorato, nel quale un intervento regionale potrebbe dischiudere nuove forme di amministrazione condivisa, al di fuori di quelle previste dal Codice del Terzo settore. Ciononostante, limitatamente alle ipotesi in cui le comunità energetiche siano costituite sotto forma di ETS, può ipotizzarsi il ricorso agli strumenti di amministrazione condivisa già tipizzati dall'ordinamento, quali la co-programmazione e la co-progettazione. Una testimonianza significativa in questa direzione è offerta dall'esperienza del Comune di Roma, che, mediante l'adozione di un apposito Regolamento<sup>124</sup>, ha scelto di assumere la co-progettazione quale schema procedimentale per la messa a disposizione di aree e impianti di proprietà comunale destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili a favore di CER c.d. "solidali"<sup>125</sup>. In tal modo, l'amministrazione capitolina ha dato attuazione all'art. 55 del Codice del Terzo settore in un ambito materiale inedito, estendendo le logiche dell'amministrazione condivisa anche al settore energetico e definendo un inedito modello di integrazione tra disciplina delle comunità energetiche e strumenti collaborativi già presenti nell'ordinamento.

Un secondo ambito di intervento regionale riguarda le misure di sostegno tecnico ed economico alla realizzazione delle comunità energetiche. In questo caso, le Regioni intervengono, da un lato, mettendo a disposizione risorse finanziarie dirette – in particolare contributi a fondo perduto destinati alla copertura, totale o parziale, dei costi di progettazione e realizzazione della CER o degli impianti – e, dall'altro, prevedendo forme di assistenza tecnica e consulenziale a favore dei soggetti promotori<sup>126</sup>. In questa prospettiva, frequente è l'organizzazione di attività di sensibilizzazione e animazione territoriale, o l'apertura di sportelli informativi regionali. Di particolare interesse è il modello adottato dalla Regione Lombardia, che ha istituito, con la l.r. 23 febbraio 2022, n. 2, un apposito ente, la Comunità energetica rinnovabile lombarda (CERL), al quale sono stati demandati, tra gli altri, anche compiti di assistenza

---

<sup>123</sup> V., ad esempio, art. 4, comma 1, lett. b) della l.r. Emilia-Romagna 27 maggio 2022, n. 5 o art. 3-*bis* della l.r. Liguria 06 luglio 2020, n. 13 per come da ultimo modificata dall'art. 7 della l.r. 6 dicembre 2022, n. 14.

<sup>124</sup> Il riferimento è al Regolamento "per la messa a disposizione di aree e impianti solari fotovoltaici di Roma Capitale a favore di comunità energetiche rinnovabili solidali", adottato con delibera n. 174/2024 dall'Assemblea Capitolina.

<sup>125</sup> L'art. 2, lett. i), del citato Regolamento definisce la «Comunità Energetica Rinnovabile Solidale (CERS)» come la «comunità energetica rinnovabile che, secondo quanto previsto nel relativo statuto, metta a disposizione i benefici derivanti dalla condivisione dell'energia alla comunità di riferimento per realizzare interventi di carattere ambientale, sociale ed economico attraverso convenzioni o patti di collaborazione da sottoscrivere tra la CERS e l'Amministrazione ai sensi del Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale, ovvero altri strumenti di amministrazione condivisa ovvero, in ogni caso, altri strumenti che garantiscano la destinazione a interventi di carattere ambientale, sociale ed economico nell'area di riferimento».

<sup>126</sup> È il caso, ad esempio, della l.r. Toscana 28 novembre 2022 n. 42 o della l.r. Basilicata 16 giugno 2022 n. 12.



tecnica e supporto nella valutazione della fattibilità economica a favore dei soggetti proponenti l'istituzione di CER sul territorio lombardo.

Non meno rilevanti sono, infine, le linee di sostegno economico che riservano un'attenzione specifica alle CER con “forte valenza sociale e territoriale”, prevedendo per esse misure dedicate o forme di premialità nell'accesso ai finanziamenti<sup>127</sup>. In certi casi, il contributo regionale copre anche spese per l'adozione di soluzioni tecnologiche innovative, come sistemi di accumulo o piattaforme di gestione intelligente dei flussi energetici.

Il terzo ambito di intervento regionale riguarda gli strumenti di rappresentanza e raccordo istituzionale. In questa prospettiva, la normativa tende a istituire sedi stabili di confronto – di regola qualificate come «tavoli tecnici»<sup>128</sup> - composte da rappresentanti della Regione, delle associazioni, degli enti pubblici a vario titolo interessati e delle stesse CER operanti sul territorio. Tali sedi sono concepite per favorire la collaborazione tra i diversi portatori di interesse, acquisire dati rilevanti, individuare buone pratiche e modalità di gestione più efficienti e affrontare le problematiche connesse alle reti elettriche<sup>129</sup>.

Infine, il quarto ambito di intervento concerne gli strumenti di controllo e monitoraggio, volti a garantire la raccolta sistematica di dati e informazioni necessari sia alla programmazione delle politiche energetiche regionali, sia alla verifica dell'efficacia delle iniziative promosse. In tale prospettiva, uno strumento largamente adottato è rappresentato dai registri regionali delle CER<sup>130</sup>. La normativa emiliano-romagnola, ad esempio, richiede che, al momento dell'iscrizione, ciascuna comunità indichi i dati identificativi, la geolocalizzazione e la potenza degli impianti realizzati o detenuti, nonché le quote annuali di energia rinnovabile prodotta, autoconsumata e condivisa, unitamente alle informazioni relative alla riduzione dei consumi complessivi<sup>131</sup>.

Altre Regioni, invece, hanno introdotto oneri documentali più articolati. Piemonte e Abruzzo, ad esempio, richiedono la predisposizione di un bilancio energetico annuale, volto a registrare la quantità di energia prodotta, consumata e immessa in rete, e di un documento strategico triennale, destinato a individuare le azioni di riduzione dei consumi da fonti non rinnovabili e di efficientamento energetico<sup>132</sup>. Quest'ultimo deve essere trasmesso alla Giunta regionale, sia per verificarne la coerenza con il Piano

---

<sup>127</sup> È il caso della l.r. Emilia-Romagna 27 maggio 2022, n. 5, della l.r. Puglia 9 agosto 2019, n. 45, per come da ultimo modificata dall'art. 30 della l.r. Puglia 29 dicembre 2022, n. 32, l.r. Liguria 06 luglio 2020, n. 13 per come da ultimo modificata dalla l.r. 6 dicembre 2022, n. 14.

<sup>128</sup> In tal senso si veda l'art. 5 della l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8; l'art. 6, l.r. Emilia-Romagna 11 giugno 2021, n. 10; l'art. 4 della l.r. Liguria 6 luglio 2020, n. 13; l'art. 6 della l.r. Marche 11 giugno 2021, n. 10; nonché l'art. 5 della l.r. Veneto 5 luglio 2022, n. 16.

<sup>129</sup> Cfr. F. SANCHINI, *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 159.

<sup>130</sup> V., ad esempio, art. 5, l.r. Emilia-Romagna 17 maggio 2022 n. 5; art. 4 comma 3, l.r. Calabria 19 novembre 2020 n. 25; art. 5, l.r. Toscana 28 novembre 2022 n. 42; art. 5, l.r. Lombardia 23 febbraio 2022, n. 2.

<sup>131</sup> Art. 5, l.r. Emilia-Romagna 17 maggio 2022 n. 5.

<sup>132</sup> Cfr. art. 3, l.r. Piemonte 3 agosto 2018, n. 12; art. 3, l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8.

energetico ambientale regionale, sia per accertarne l'attuazione e i risultati conseguiti. Si tratta di un sistema di controllo particolarmente penetrante, applicabile in via generalizzata a tutte le CER presenti sul territorio regionale, indipendentemente dal fatto che beneficino o meno di specifiche misure promozionali erogate dalla Regione.

In altra sede si è argomentato come questa scelta possa risultare controproducente rispetto alle finalità dichiaratamente promozionali delle leggi che introducono tali oneri e controlli<sup>133</sup>. Del resto, come già rilevato, l'imposizione di obblighi incidenti, più o meno direttamente, sulle modalità organizzative o funzionali delle comunità energetiche, se non strettamente connessi a una normativa di favore, rischia di trasformarsi in un irragionevole condizionamento della loro autonomia costituzionalmente protetta. Non appare, peraltro, sufficiente a giustificare tale scelta il fatto che l'unica conseguenza prevista in caso di inadempimento sia l'impossibilità di accedere ai finanziamenti regionali. L'onere dovrebbe, infatti, coerentemente seguire al riconoscimento di un beneficio e non precederlo, soprattutto quando quest'ultimo si presenti come meramente eventuale: può accadere, ad esempio, che gli strumenti di sostegno economico non vengano mai adottati, oppure che, al momento dell'emanazione di un futuro bando, la singola CER non possieda i requisiti per accedervi, con la conseguenza che la sanzione resterebbe, in concreto, priva di effetti. Inoltre, l'obbligo documentale è in genere imposto indistintamente a tutte le CER presenti sul territorio regionale, a prescindere dalla loro effettiva fruizione di misure promozionali<sup>134</sup>.

In questa prospettiva, il sistema dei registri regionali appare certamente più adeguato, in quanto consente di acquisire informazioni utili all'attività programmatica e di monitoraggio senza imporre oneri eccessivi o potenzialmente sproporzionati rispetto alle finalità perseguite.

Va, infine, osservato che, sebbene in alcune discipline regionali siano previsti strumenti di verifica relativi alle comunità energetiche, tali meccanismi non risultano funzionali a colmare la lacuna evidenziata a livello statale. Essi assolvono, infatti, prevalentemente a una finalità informativa a beneficio dell'amministrazione regionale e non sono orientati ad accertare, nel tempo, la permanenza dei requisiti strutturali e teleologici connessi alla qualifica di CER o di CEC. In questa prospettiva, la proliferazione di discipline e controlli eterogenei a livello regionale rischia di tradursi in irragionevoli differenziazioni territoriali, difficilmente compatibili con il principio di eguaglianza.

---

<sup>133</sup> Sia consentito il riferimento a M. GRECO, *La promozione delle comunità energetiche in Puglia: considerazioni a margine della recente riforma della l.r. 45/2019*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2024, p. 566.

<sup>134</sup> Sul tema, ha avuto modo di pronunciarsi anche la Corte costituzionale che, in un *obiter dictum* della sent. n. 48/2023, avete ad oggetto alcune disposizioni della l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8, ha ritenuto la sanzione che consegue alla mancata attuazione degli interventi previsti da uno degli atti che la CER è chiamata ad adottare (cioè il piano triennale di cui all'art. 3, comma 3, lettera d) della legge), «una procedura non equa e non proporzionata ai sensi della normativa eurounitaria, nonché non prevista dal d.lgs. n. 199 del 2021».

## 9. Considerazioni conclusive

Scopo di questo lavoro è stato quello di individuare il fondamento costituzionale della disciplina delle comunità energetiche introdotta dai decreti legislativi nn. 199 e 210 del 2021.

L'analisi della letteratura extra-giuridica ha consentito di ricostruire il fenomeno delle comunità energetiche nella sua dimensione empirica e di dimostrare come tali esperienze, intese in senso ampio, possano essere inquadrare sul piano costituzionale come una particolare categoria di formazioni sociali, il cui fondamento va rinvenuto nel combinato disposto degli artt. 2, 18, 43 e 118, comma 4, della Costituzione.

In questa cornice si inseriscono le definizioni di CER e CEC, le quali si presentano come due distinte qualificazioni giuridiche, acquisibili da qualsiasi ente collettivo – preesistente o di nuova costituzione – purché in possesso dei requisiti strutturali e teleologici stabiliti dal legislatore. Si è evidenziato come tali definizioni svolgano un'importante funzione ordinamentale, nella misura in cui individuano le condizioni al ricorrere delle quali determinate formazioni sociali possono essere considerate meritevoli di accedere a specifici regimi di incentivazione e di sostegno.

Se, da un lato, è apprezzabile che il legislatore abbia introdotto per la prima volta una disciplina positiva di queste particolari formazioni sociali, dall'altro non può non rilevarsi come l'adozione di una diversa tecnica normativa, nella fase di recepimento della disciplina europea, avrebbe potuto garantire maggiore chiarezza e sistematicità all'impianto regolatorio.

Come osservato, dall'analisi comparata delle due definizioni emergerebbe un nucleo di requisiti strutturali e teleologici comuni, che consente di delineare una nozione generale di “comunità energetica” legalmente riconosciuta, sia essa una CER o una CEC, sintetizzabile nei seguenti termini: un soggetto giuridico autonomo, fondato sulla partecipazione aperta e volontaria, il cui obiettivo è quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità e/o ai propri membri, svolgendo in via principale l'attività di autoproduzione e condivisione dell'energia, anche tramite il suo accumulo. Questa nozione si rivela pienamente coerente con l'impostazione proposta dalla dottrina sociologica, la quale, come si è visto, individua nei meccanismi di governance aperta e partecipativa (*process dimension*) e nella finalizzazione all'interesse collettivo (*outcome dimension*) i tratti distintivi del fenomeno. Sicché, la presenza dei suddetti tratti strutturali e funzionali comuni alle due definizioni avrebbe potuto suggerire l'opportunità di introdurre una nozione generale di “comunità energetica”, da articolare poi nelle due tipologie di CER e CEC, in funzione delle rispettive specificità e del diverso regime promozionale loro associato.

Una simile scelta avrebbe altresì consentito di operare una distinzione più nitida tra il piano della disciplina volta a definire le condizioni per il riconoscimento giuridico delle comunità energetiche – ossia

l'individuazione dei requisiti strutturali e teleologici idonei a qualificarle come formazioni sociali meritevoli – e quello, distinto, relativo alle modalità e agli strumenti di promozione destinati a incentivarne la diffusione.

Tale distinzione sarebbe stata tanto più opportuna alla luce del fatto che le qualificazioni di CER e CEC non appaiono tra loro necessariamente escludenti: in presenza dei rispettivi presupposti, un medesimo soggetto collettivo può infatti assumere entrambe le qualifiche e accedere, pertanto, ai benefici previsti per ciascuna forma organizzativa, inclusa la TIP. Questa sovrapposizione è ritenuta possibile in ragione del fatto che i requisiti richiesti per la qualifica di CEC risultano, per diversi profili, più ampi e comprensivi di quelli previsti per le CER. Si pensi, ad esempio, all'oggetto sociale: una sua formulazione statutaria coerente con la logica delle CER – incentrata sulla priorità dell'autoconsumo e sulla condivisione dell'energia rinnovabile – non risulta in contrasto con le previsioni che regolano le CEC, il cui perimetro operativo è, come illustrato, ben più esteso.

Ciò posto, occorre altresì rilevare che l'effettiva sostenibilità economica delle comunità energetiche continua a rimanere subordinata all'adozione di una disciplina compiuta dei c.d. "accordi di condivisione dell'energia" previsti dalla direttiva (UE) 2024/1711. In assenza di tale regolamentazione, l'intero impianto promozionale rischia infatti di rimanere privo di effettività, tenuto conto che la TIP rappresenta, allo stato attuale, l'unica forma di remunerazione delle comunità. Una simile impostazione finisce per alterare la logica stessa dell'intervento promozionale: l'accesso all'incentivo tende a trasformarsi da mezzo volto a favorire la costituzione e l'avvio di una comunità a fine ultimo della stessa.

In tale quadro, merita infine richiamare il ruolo svolto dalle Regioni, che si sono dimostrate particolarmente attive nel promuovere la diffusione delle comunità energetiche, in particolare quelle "rinnovabili". Le iniziative adottate a livello regionale si collocano in un rapporto di complementarità rispetto all'intervento statale, contribuendo a creare condizioni favorevoli alla costituzione e al radicamento delle CER nei diversi contesti locali, nonché a incentivarne l'impiego quali strumenti innovativi di "welfare energetico".