

CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL
DIRITTO DELLE
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO
1 / 2026

GENNAIO - MARZO

Le comunità energetiche rinnovabili (CER) come strumenti di amministrazione condivisa: potenzialità e profili di criticità

Lorenzo De Gaetano

DOI: 10.13130/2723-9195/2026-1-140

Il contributo, dopo aver ricostruito le più recenti evoluzioni della politica europea in materia di energia rinnovabile, approfondisce il contributo che le comunità energetiche rinnovabili (CER) possono fornire ad una transizione energetica “giusta” ed orientata alla crescita economica. A tal fine si prospetta l’impiego delle CER come strumento di amministrazione condivisa, attraverso il quale l’amministrazione può rendere i cittadini protagonisti della transizione energetica e, allo stesso tempo, perseguire ulteriori finalità di interesse pubblico (es: riconversione del sistema energetico territoriale, rigenerazione urbana, sviluppo di aree economicamente depresse, inclusione sociale, realizzazione di smart cities). A fronte di tale premessa, sono indagate le possibili criticità che l’impiego da parte dell’amministrazione delle CER, quali enti di diritto privato, possono generare, come la necessità di garantire il rispetto dei principi di uguaglianza, imparzialità e trasparenza oppure quella di funzionalizzare l’attività delle CER verso le finalità di interesse pubblico, prospettando anche alcune possibili soluzioni.

Renewable Energy Communities (RECs) as instruments of shared administration: their potential and the critical issues

After reconstructing the most recent developments in European renewable energy policy, the article examines the contribution that Renewable Energy Communities (RECs) can make to an energy transition orientated toward justice and economic growth. To this end, it explores the use of RECs as instruments of shared administration, through which public authorities can empower citizens to play an active role in the energy transition while simultaneously pursuing additional public

interest objectives (such as the reconversion of local energy systems, urban regeneration, the development of economically disadvantaged areas, social inclusion, the implementation of smart cities). Against this background, the article investigates the potential critical issues arising from the use of RECs by public authorities, given their nature as private-law entities. These issues include the need to ensure compliance with the principles of equality, impartiality and transparency and the challenge of aligning the activities of RECs with public interest objectives. The paper also outlines possible solutions to address these concerns.

Sommario: 1. Introduzione.- 2. L'evoluzione della politica europea in materia di energia rinnovabile.- 3. Le molteplici dimensioni dell'energia rinnovabile nella politica energetica europea.- 4. Le comunità energetiche rinnovabili (CER) nell'ambito della politica energetica europea.- 5. La disciplina italiana dedicata alle CER.- 6. Le CER come strumento di amministrazione condivisa: a) il rispetto dei principi di uguaglianza, imparzialità e trasparenza.- 7. (segue) b) la necessità dell'amministrazione di funzionalizzare l'attività delle CER verso le finalità di interesse pubblico.- 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Nella cornice del *Clean Energy Package*, tra le misure volte alla promozione dell'energia rinnovabile, la Direttiva UE 2018/2001^[1] (c.d. Direttiva *Renewable Energy Directive II* – RED II) ha introdotto un istituto inedito: le comunità energetiche rinnovabili (c.d. CER).

Le CER costituiscono degli enti attraverso cui persone fisiche, PMI e amministrazioni possono collettivamente autoprodurre energia rinnovabile da destinare al soddisfacimento delle proprie esigenze energetiche, nonché, in caso di eccesso, alla vendita sul mercato energetico. Il diritto europeo ha inteso attribuire alle CER un ruolo di primo piano nel settore energetico: si prevede, infatti, che la loro attività, oltre alla generazione di energia pulita, possa estendersi anche all'erogazione di servizi energetici ancillari, come la ricarica dei veicoli elettrici, interventi integrati di domotica o di efficienza energetica, nonché commerciali, come la vendita di energia al dettaglio.

In ogni caso, la rilevanza delle CER trascende l'ambito strettamente energetico. La Direttiva RED II stabilisce che queste debbano perseguire finalità ambientali, economiche e sociali, anziché generare profitti finanziari: pertanto, la produzione di energia rinnovabile è intesa come un mezzo per realizzare una transizione energetica che, oltre alla riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, sia “giusta”, in grado di coinvolgere i cittadini e combattere le disuguaglianze, e capace promuovere lo sviluppo economico europeo.

Dalla prospettiva del diritto amministrativo, le CER rappresentano un istituto di sicuro interesse: l'espressa previsione contenuta nella Direttiva RED II per cui le amministrazioni possono parteciparvi insieme a cittadini e PMI apre infatti ad un loro impiego come strumento di amministrazione condivisa, attraverso cui, oltre a promuovere la diffusione di energia pulita, sia possibile perseguire anche ulteriori finalità di interesse pubblico, nell'ottica di realizzare una transizione energetica partecipata, inclusiva ed economicamente sostenibile.

Il presente contributo, dopo aver ricostruito i più recenti sviluppi della politica europea in materia di energia rinnovabile (parr. 2 e 3) e il quadro normativo europeo (par. 4) e italiano (par. 5) relativo alle CER, intende approfondire le potenzialità che tali enti presentano come strumenti di amministrazione condivisa (par. 6). Inoltre, si individueranno alcuni profili di criticità che tale modello presenta derivanti dalla sovrapposizione tra la disciplina di diritto privato propria delle CER e quella di diritto amministrativo concernente l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione, con l'obiettivo di prospettare alcune soluzioni (parr. 7, 8 e 9).

2. L'evoluzione della politica europea in materia di energia rinnovabile

L'art. 194, par. 1, lett. c) TFUE indica «*lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili*» come uno degli obiettivi dell'Unione europea nel settore dell'energia^[1].

Ancorché la prima direttiva concernente la promozione dell'energia da fonti rinnovabili fosse stata adottata già agli inizi degli anni Duemila^[2], l'Accordo di Parigi del 2015 sulla mitigazione dei cambiamenti climatici ha determinato una significativa accelerazione dell'impegno dell'Unione per la transizione energetica. L'obbligo di contenere l'aumento della temperatura media mondiale al di sotto di

2° C rispetto ai livelli preindustriali ha infatti reso evidente la necessità di adottare delle soluzioni volte ad un rapido abbattimento delle emissioni di gas ad effetto serra. In particolare, poiché due terzi di queste costituiscono una conseguenza della generazione di energia da combustibili fossili, la completa decarbonizzazione del sistema energetico europeo ha assunto carattere prioritario.

Al fine di raggiungere gli obiettivi delineati nell'Accordo di Parigi, tra il 2018 e il 2019 l'Unione europea ha adottato un pacchetto di otto atti legislativi, noto come *Clean Energy Package*, attraverso il quale il quadro normativo europeo in materia di energia è stato modificato con lo scopo di favorire l'efficienza energetica, incrementare la produzione e il consumo di energia da fonti rinnovabili, nonché rafforzare la posizione del consumatore, al fine di assicurargli un ruolo attivo all'interno del mercato energetico ^[4].

In particolare, per quanto concerne l'energia rinnovabile, la Direttiva RED II ha previsto che gli Stati membri istituiscano regimi di sostegno per la produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto misure per l'accelerazione e la semplificazione delle procedure autorizzatorie necessarie per la realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia pulita e, infine, ha disciplinato l'autoproduzione di energia, in forma individuale o collettiva, introducendo anche, come è già stato ricordato, le CER.

Nello stesso torno di anni, due ulteriori vicende hanno dato un ulteriore impulso alla transizione energetica europea.

Innanzitutto, questa è assurta a priorità politica della prima Commissione von der Leyen. Nel dicembre 2019 è stato presentato il *Green Deal Europeo* ^[5], un documento programmatico contenente la strategia europea per la transizione verde, avente come obiettivo la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 50-55% rispetto ai livelli del 1990 entro il 2030 e il loro completo abbattimento entro il 2050 ^[6]. In particolare, il *Green Deal* si contraddistingue per il tentativo di tenere assieme la completa decarbonizzazione del sistema energetico europeo con la crescita economica e l'inclusione sociale. La transizione energetica è infatti rappresentata come un'occasione per promuovere una «*società giusta e prospera*» ^[7] oltre che «*un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva*», «*in cui la crescita economica è dissociata dall'uso delle risorse*» ^[8].

Gli ambiziosi obiettivi previsti dal *Green Deal*, che sono stati resi giuridicamente vincolanti dalla c.d. Legge europea sul clima del 2021 ^[9], hanno pertanto imposto

un'ulteriore accelerazione verso la completa decarbonizzazione del sistema energetico europeo. All'interno di questa cornice, nel 2021 la Commissione ha quindi proposto un nuovo pacchetto di atti normativi in materia energetica, noto come *Fit for 55%*^[10], contenente un ampio ventaglio di misure volte a indirizzare l'Unione verso la strada della riduzione delle proprie emissioni di gas ad effetto serra di almeno il 55% entro il 2030^[11].

Più tardi, la transizione energetica europea è stata segnata dalle ripercussioni geopolitiche determinate dall'invasione russa dell'Ucraina^[12]. Nel marzo 2022 il Consiglio europeo ha infatti affermato l'esigenza di affrancare l'Unione quanto prima dalla propria dipendenza dalle risorse energetiche russe, con l'obiettivo di garantire l'autonomia strategica dell'Europa e, soprattutto, evitare che i proventi generati dalla vendita dei prodotti energetici potessero essere impiegati per finanziare il proseguo dell'aggressione russa di Kiev^[13]. A fronte di tale premessa, la Commissione ha quindi elaborato il piano *REPowerEU*^[14], volto a tradurre l'improvvisa limitazione delle importazioni di combustibili fossili dalla Russia in un'ulteriore spinta verso l'energia rinnovabile mediante l'introduzione di ulteriori misure a quelle già proposte con il pacchetto *Fit for 55%*, le quali erano in corso di adozione da parte dei colegislatori europei. In particolare, con la Direttiva 2023/2413/UE (c.d. Direttiva RED III) sono state ulteriormente perfezionate le misure già previste dalla Direttiva RED II volte ad aumentare la produzione di energia pulita, nonché introdotte di ulteriori al fine di assicurare la diffusione dell'energia rinnovabile in settori, come quello dei trasporti, dell'edilizia o dell'industria, ancora fortemente legati ai combustibili fossili.

3. Le molteplici dimensioni dell'energia rinnovabile nella politica energetica europea

La politica europea in materia di energia rinnovabile evidenzia come la promozione di quest'ultima risulti strategica per il perseguimento di una pluralità di obiettivi, non soltanto di carattere ambientale.

La transizione energetica è intesa dall'Unione innanzitutto come un'importante opportunità economica e industriale. A tal proposito è possibile richiamare la Comunicazione *Energia pulita per tutti gli europei* del novembre 2016, nella quale la Commissione, nel delineare le misure necessarie per l'attuazione

dell'Accordo di Parigi del 2015 poi confluite nel *Clean Energy Package*, sottolineava con vigore come gli investimenti pubblici e privati nella decarbonizzazione del sistema energetico europeo potessero rappresentare un importante volano per la crescita economica, in grado di favorire lo sviluppo di nuovi settori industriali e generare nuovi posti di lavoro^[15].

La diffusione dell'energia rinnovabile è considerata funzionale anche alla piena apertura del mercato energetico europeo alla concorrenza. La possibilità di generare energia localmente, tramite impianti di piccole o medie dimensioni, permette di superare il modello tradizionale di produzione centralizzata, caratterizzato dalla presenza di pochi operatori di grandi dimensioni, a favore di uno decentrato e distribuito. In questa prospettiva, il *Clean Energy Package* ha previsto l'introduzione di nuove figure nel mercato dell'energia: la Direttiva RED II ha riconosciuto all'autoconsumatore, sia individuale sia collettivo, il diritto di vendere l'energia elettrica rinnovabile prodotta in eccesso e disciplinato le CER, mentre la Direttiva 2019/944/UE ha introdotto le comunità energetiche dei cittadini (CEC) e la figura dell'aggregatore.

Accanto a considerazioni di carattere economico e concorrenziale, un ulteriore profilo che ha progressivamente assunto maggiore rilievo è quello dell'autonomia energetica e della sicurezza degli approvvigionamenti. L'Unione europea per soddisfare il proprio fabbisogno energetico dipende in prevalenza dalle importazioni: secondo Eurostat, nel 2020 circa il 58% dell'energia utilizzata proveniva dall'estero^[16]. Tale dipendenza espone i Paesi europei sia al rischio di contingentamenti o interruzioni delle forniture, in quanto queste possono essere utilizzate come uno strumento di pressione politica da parte degli Stati fornitori, sia alle fluttuazioni dei prezzi dell'energia, con rilevanti ricadute sui costi sostenuti da cittadini e imprese. Conseguentemente, l'Unione promuove lo sviluppo delle energie rinnovabili anche come uno strumento per il raggiungimento dell'autonomia energetica europea^[17].

Infine, non deve essere trascurata la dimensione sociale della transizione energetica^[18]. La decarbonizzazione del sistema energetico presenta un impatto sociale significativo, in quanto destinata ad incidere non soltanto sulle abitudini e sugli stili di vita degli europei, ma anche sulle loro occupazioni. Conseguentemente, come sottolineato nel *Green Deal*, il processo di riconversione del sistema energetico necessita di essere adeguatamente governato

dai poteri pubblici, con lo scopo di garantire che la transizione, oltre a raggiungere gli obiettivi ambientali, sia allo stesso tempo anche giusta^[19].

Innanzitutto, ciò richiede che i cittadini possano prendervene parte attivamente. A tal proposito si deve osservare come il loro coinvolgimento sia stato favorito dal progresso tecnologico, grazie al quale da meri consumatori sono potuti diventare *prosumer*^[20]. Già nel 2015 la Commissione, nella propria Comunicazione *Un “new deal” per i consumatori di energia*, guardava con favore alla possibilità che i consumatori potessero «diventare i propri fornitori e gestori di (parte) del loro fabbisogno energetico, diventando nel contempo produttori e consumatori», in quanto, in questo modo, avrebbero potuto assumere un ruolo attivo nella transizione verde, partecipando dei relativi benefici, come, ad esempio, la riduzione della spesa energetica^[21].

Inoltre, una transizione giusta deve essere in grado di prevenire la formazione di nuove disuguaglianze e, auspicabilmente, di ridurre quelle già esistenti.

La decarbonizzazione del sistema energetico rischia di impoverire quelle regioni la cui economia è ancora fortemente legata ai combustibili fossili e che non dispongono delle risorse per effettuare gli investimenti necessari per la riconversione del sistema produttivo. In tali contesti, la transizione può comportare la chiusura di attività economiche, la perdita di posti di lavoro e, pertanto, generare una contrazione dell'economia locale. Si tratta di un pericolo noto alle istituzioni europee, che hanno cercato di fronteggiare mediante il *Just Transition Mechanism (JTM)*^[22], un fondo destinato a mitigare l'impatto economico e sociale della transizione energetica attraverso il finanziamento di interventi volti alla riconversione produttiva e alla riqualificazione dei lavoratori.

La transizione energetica espone anche al rischio che le disuguaglianze già esistenti vengano ulteriormente ampliate. Uno studio del 2023 elaborato del *Joint Research Centre* della Commissione europea ha stimato che, a seconda degli indicatori utilizzati, tra l'8% e il 16% della popolazione europea versi in una situazione di povertà energetica^[23]. Conseguentemente, un numero consistente di cittadini non dispone delle risorse economiche necessarie per poter accedere ai benefici della transizione energetica, come l'autoconsumo o l'impiego di tecnologie energetiche efficienti. Si tratta di un dato già significativo, destinato ad aggravarsi ulteriormente se il percorso verso l'energia rinnovabile non sarà accompagnato da adeguate misure di inclusione sociale.

Nella cornice del *Clean Energy Package*, la Direttiva 2019/944/UE ha quindi previsto che gli Stati membri monitorino la condizione dei consumatori in situazione di povertà energetica^[24] e che adottino misure volte alla loro protezione^[25]. Inoltre, la Commissione, con la *Raccomandazione UE 2023/2407 sulla povertà energetica* dell'ottobre 2023, ha individuato una serie di prescrizioni che gli Stati membri dovrebbero implementare al fine di mitigarla. In particolare, tra queste assume particolare rilievo la necessità di garantire alle famiglie in condizioni di povertà l'accesso alle energie rinnovabili e alle tecnologie energetiche innovative mediante la rimozione degli ostacoli finanziari e la promozione dei regimi di condivisione^[26].

4. Le comunità energetiche rinnovabili (CER) nell'ambito della politica energetica europea

Come anticipato, uno dei pilastri del *Clean Energy Package* consiste nel favorire la partecipazione attiva dei consumatori al mercato energetico non soltanto sul versante della domanda ma anche su quello della produzione dell'energia. L'art. 21 della Direttiva RED II riconosce infatti ai consumatori il diritto di «*divenire autoconsumatori di energia rinnovabile*», attribuendo loro la facoltà di «*produrre energia rinnovabile, anche per il proprio consumo*», nonché di «*immagazzinare e vendere le eccedenze di produzione*».

Di particolare rilievo sono le modalità attraverso cui il menzionato diritto può essere esercitato: oltre alla forma individuale, invero già presente in molti ordinamenti nazionali, la Direttiva RED II prevede anche degli istituti volti a consentire il suo esercizio in modo collettivo^[27].

Innanzitutto, ciò può avvenire attraverso il modello dell'autoconsumo collettivo, il quale consente ad almeno due autoconsumatori, purché situati nello stesso edificio o condominio, di esercitare congiuntamente le attività di produzione, consumo, immagazzinamento e vendita di energia rinnovabile, nonché di organizzare tra loro lo scambio dell'energia generata presso il loro sito o i loro siti^[28].

Inoltre, come ulteriore forma di autoconsumo collettivo la Direttiva RED II ha introdotto la CER^[29], un soggetto di diritto autonomo al quale è riconosciuto il diritto di a) produrre, consumare, immagazzinare e vendere energia rinnovabile;

b) scambiare, all'interno della comunità, l'energia prodotta dalle unità di produzione nella propria disponibilità; c) accedere ai mercati dell'energia elettrica, direttamente o mediante aggregazione.

Le CER sono enti che presentano elementi di originalità sia per quanto concerne il piano dell'organizzazione sia per le finalità che devono perseguire. Con riguardo al primo aspetto, si deve osservare come la Direttiva RED II non introduca né un nuovo tipo giuridico né predetermini la forma giuridica attraverso cui tali soggetti devono essere costituiti. Diversamente, si limita a individuare le caratteristiche essenziali che questi devono presentare ^[30].

Innanzitutto, si prevede che la partecipazione alla CER sia aperta e volontaria, seppur riservata a persone fisiche, PMI, purché la loro partecipazione non costituisca l'attività commerciale o professionale principale, e autorità locali, tra cui anche le amministrazioni locali. Inoltre, la CER può essere controllata esclusivamente da partecipanti che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia rinnovabile. A tal proposito, nel Considerando n. 71 della Direttiva RED II si specifica come la CER dovrebbe essere autonoma rispetto sia ai propri membri sia agli operatori del mercato dell'energia che la partecipano oppure che cooperano con essa.

L'attività principale della CER deve consistere nella produzione di energia da fonti rinnovabili mediante impianti «che appartengono e sono sviluppati» dalla stessa.

Per quanto concerne le finalità, l'art. 2, par. 1, n. 16 della Direttiva RED II prevede che la CER debba «fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari». Il tenore della disposizione evidenzia come si tratti di un ente “a causa variabile”, in quanto può perseguire, alternativamente o congiuntamente, sia uno scopo mutualistico, producendo benefici a vantaggio dei suoi membri, sia uno altruistico, nella cornice del quale l'attività della CER dovrebbe essere tesa a favorire il territorio nel quale essa opera ^[31].

La disciplina europea delle CER richiama per molti aspetti un modello già noto all'esperienza giuridica europea: quello delle cooperative energetiche ^[32].

Le prime cooperative energetiche furono costituite tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento prevalentemente in quelle regioni europee in cui il servizio energetico non veniva erogato né da imprese private né dall'amministrazione.

Tali enti permettevano ai cittadini di supplire a tale carenza associandosi per generare e distribuire, attraverso reti proprie, energia. Per quanto concerne il contesto italiano, le c.d. cooperative storiche e i c.d. consorzi storici con rete propria erano diffusi prevalentemente nelle zone periferiche dell'arco alpino, nelle quali l'elettricità non era distribuita né da operatori privati né da enti pubblici a causa del numero contenuto di utenti e di una conformazione geografica che non permetteva un facile collegamento con i centri urbanizzati.

Successivamente le cooperative energetiche tornarono nuovamente in auge a seguito della crisi energetica del 1973. Come risposta al vertiginoso e repentino aumento del prezzo del petrolio molti Paesi europei decisero di guardare all'energia atomica. In questo contesto, in molti Stati dell'Europa settentrionale, in particolare Germania, Olanda, Belgio e Danimarca, alcuni gruppi di cittadini, in segno di protesta contro le nuove politiche energetiche, costituirono delle cooperative per la generazione di energia pulita attraverso turbine eoliche. A differenza delle cooperative che si diffusero all'inizio del Novecento, quelle degli anni Settanta presentavano una connotazione marcatamente politica: il loro obiettivo era infatti quello di prospettare un diverso tipo di società, rispettosa dell'ambiente e ispirata ai principi della giustizia energetica.

Negli ultimi anni le cooperative energetiche hanno trovato ampia diffusione nei Paesi dell'Europa del Nord come risposta all'aumento dei prezzi dell'elettricità. Diversamente, negli Stati mediterranei, quantomeno prima della Direttiva RED II, il loro numero era alquanto contenuto. Probabilmente ciò era dovuto alla mancanza di un quadro normativo specifico, capace di incentivare la loro costituzione: guardando all'Italia, ad esempio, prima del recepimento del *Clean Energy Package*, la realizzazione di impianti per la produzione collettiva e lo scambio di energia non erano nemmeno ammessi.

L'esperienza delle cooperative energetiche ha fortemente influenzato il legislatore europeo. Come si evince dalla lettura dei Considerando n. 70 e 71 della Direttiva RED II, le CER sembrano riflettere le diverse declinazioni che storicamente le cooperative energetiche hanno assunto. Da un lato, similmente alle cooperative energetiche di inizio Novecento, sono chiamate a incrementare la produzione di energia pulita, suppiendo ad un'inefficienza del mercato. Dall'altra, in continuità con le cooperative degli anni Settanta, rappresentano un importante strumento di giustizia energetica, in quanto consentono ai cittadini di partecipare

attivamente alle decisioni in materia di generazione e distribuzione dell'energia. Tuttavia, la disciplina europea dedicata alle CER presenta anche dei significativi profili di originalità rispetto alle cooperative energetiche. In primo luogo, le CER non devono necessariamente essere delle cooperative, potendo assumere la forma di un qualsiasi ente di diritto privato previsto dal diritto nazionale. Il che appare strettamente legato alla loro natura di enti a causa variabile, che possono perseguire sia scopi mutualistici sia finalità altruistiche.

Un ulteriore elemento che distingue le CER dalle cooperative energetiche è il ruolo che il diritto europeo attribuisce loro nell'ambito della transizione energetica^[33]. Come è stato evidenziato *supra*, la promozione dell'energia rinnovabile è funzionale ad una pluralità di obiettivi: a tal proposito, si deve evidenziare come le CER siano disciplinate in modo da poter concorrere alla realizzazione di tutti questi. Relativamente a quelli economici e concorrenziali, le CER sono concepite come operatori economici i quali, come si evince dal Considerando n. 71 della Direttiva RED II, devono poter partecipare al mercato dell'energia su un piano di parità con le imprese di grandi dimensioni già presenti. Da questa prospettiva, le CER sono pertanto funzionali alla piena apertura del mercato energetico alla concorrenza. Inoltre, la partecipazione di cittadini e PMI dovrebbe favorire gli investimenti privati nella produzione locale di energia, promuovendo in tal modo lo sviluppo del territorio.

Per quanto concerne gli obiettivi sociali della transizione energetica, è interessante osservare come le CER concorrano alla loro realizzazione secondo due modalità differenti. Da un lato, come già ricordato, consentendo ai cittadini di produrre e distribuire energia pulita, costituiscono un importante strumento di giustizia energetica^[34]. Le CER rendono i cittadini protagonisti della transizione energetica, la quale può quindi articolarsi come un processo partecipato dal basso, secondo una logica *bottom-up*^[35]. Inoltre, la disciplina europea assegna alle CER il ruolo di vettore per la promozione di una società giusta ed inclusiva. Da questa prospettiva, la generazione collettiva dell'energia è intesa come un'occasione per perseguire finalità anche di interesse generale, come la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra, lo sviluppo economico del territorio, la riqualificazione urbana oppure la lotta alla povertà energetica. A tal proposito appare significativo che il legislatore europeo consideri le CER come un prezioso strumento per la lotta alla povertà energetica: l'art. 22, par. 4, lett. f) della Direttiva RED II

richiede infatti agli Stati membri di adottare un quadro normativo che favorisca la partecipazione alle CER anche di quei consumatori che appartengono a famiglie a basso reddito o persino in condizione di povertà energetica.

Le CER costituiscono uno strumento cardine per la realizzazione della transizione energetica europea, la quale non si sostanzia soltanto nella ristrutturazione del sistema energetico, bensì in un ripensamento del modello economico europeo e nella costruzione di una società «*equa ed inclusiva*». Pertanto, le CER sono enti funzionali alla sostenibilità ambientale, economica e, soprattutto, sociale ^[36].

5. La disciplina italiana dedicata alle CER

Il recepimento nell'ordinamento italiano della disciplina europea concernente le CER si è articolato in due fasi.

Prima del termine entro cui la Direttiva RED II doveva essere attuata, il legislatore italiano, con l'art. 42-*bis* del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162 (c.d. Decreto Milleproroghe), ha introdotto una disciplina parziale e transitoria, con l'obiettivo di creare una sorta di *regulatory sandbox* che permettesse di acquisire elementi conoscitivi utili in vista del recepimento definitivo ^[37].

Rispetto al quadro normativo europeo, l'art. 42-*bis* del d.l. n. 162/2019 introduceva alcune significative limitazioni. In primo luogo, si prevedeva che le CER dovessero produrre energia attraverso impianti la cui potenza complessiva non poteva essere superiore ai 200 kW e che gli stessi fossero entrati in esercizio successivamente all'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Inoltre, i punti di immissione di energia associati agli impianti della CER e i punti di prelievo dei consumatori dovevano appartenere alla medesima cabina di trasformazione media tensione/bassa tensione (MT/BT): il che rappresentava un significativo limite all'estensione dell'ambito di operatività della CER, posto che le cabine di trasformazione MT/BT normalmente coprono solamente porzioni ristrette del territorio comunale.

La Direttiva RED II ha trovato definitivo recepimento con il d.lgs. 8 novembre 2021 n. 199. A tal proposito si deve osservare come molte delle limitazioni precedentemente previste dall'art. 42-*bis* del d.l. n. 162/2019 sono state espunte. Per quanto concerne gli impianti utilizzabili dalle CER, l'art. 31 del d.lgs. n.

199/2021 non prevede alcun limite di potenza e, inoltre, ancorché stabilisca che questi debbano essere entrati in esercizio successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, ammette comunque l'impiego di quelli già esistenti, purché la loro potenza non superi il 30% di quella complessiva della CER. Inoltre, i vincoli geografici previsti dal d.l. n. 162/2019, in forza dei quali la condivisione dell'energia era possibile soltanto nell'ambito della medesima cabina MT/BT vengono meno: il d.lgs. n. 199/2021 consente, infatti, che l'energia possa essere condivisa all'interno della stessa zona di mercato. Diversamente, la connessione alla medesima cabina primaria, la quale normalmente copre l'intero territorio comunale, è imposta ai soli fini dell'accesso agli incentivi.

Rispetto a quanto previsto dalla Direttiva RED II, la disciplina italiana prevede un significativo ampliamento dei soggetti legittimati a partecipare alle CER: oltre alle persone fisiche, alle PMI e alle amministrazioni locali, il legislatore italiano ha infatti aperto anche a PMI 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 ad associazioni di protezione ambientale.

Infine, tra le attività che possono essere svolte dalle CER, il d.lgs. n. 199/2021 richiama espressamente anche la promozione di interventi integrati di domotica e di efficienza energetica, l'offerta di servizi di ricarica dei veicoli elettrici, l'assunzione del ruolo di società di vendita al dettaglio, nonché l'offerta di servizi ancillari e di flessibilità.

Accanto alla disciplina statale, occorre considerare anche le leggi approvate dalle Regioni e dalle Province Autonome¹³⁸⁾. Queste, infatti, hanno mostrato grande interesse per le potenzialità delle CER e, in alcuni casi, hanno addirittura adottato delle leggi volte alla loro promozione prima che il legislatore statale introducesse la disciplina transitoria di cui all'art. 42-*bis* del d.l. n. 162/2019. In particolare, la diffusione delle CER all'interno dei rispettivi territori è stata promossa attraverso il ricorso ad una pluralità di strumenti: da interventi volti a informare i cittadini circa i vantaggi derivanti dalla partecipazione a tali comunità, alla previsione di servizi di assistenza tecnica e supporto finanziario, fino a misure di sostegno per gli enti locali che intendono costituirne.

5. Amministrazioni e CER: promozione e utilizzo come strumenti di

amministrazione condivisa

Dalla prospettiva del diritto amministrativo, le CER costituiscono un istituto di sicuro interesse. La Direttiva RED II, così come il d.lgs. n. 199/2021 che ne ha dato attuazione, attribuiscono infatti all'amministrazione una pluralità di compiti in relazione alle CER: dall'adozione di misure volte a sostenere la loro diffusione fino alla possibilità di parteciparvi al fine di perseguire finalità di interesse pubblico.

In primo luogo, la Direttiva RED II impone alle amministrazioni di agevolare la costituzione di nuove CER. Si tratta di un obiettivo che deve essere perseguito agendo su due piani differenti, ancorché complanari. Innanzitutto, l'art. 22, par. 4, lett. a) della Direttiva RED II richiede che gli Stati membri rimuovano quegli ostacoli ingiustificati, anche di natura amministrativa, che rischiano di compromettere la diffusione delle CER^[39]. Ne consegue che, per attuare tale previsione, i procedimenti amministrativi che possono assumere rilevanza ai fini della costituzione delle CER debbano essere sottoposti a semplificazione e, in particolare, dovranno essere rimossi quegli adempimenti che non rispondono a effettive esigenze di interesse pubblico.

Allo stesso tempo, le amministrazioni devono adottare delle misure di carattere proattivo volte ad incentivare la diffusione delle CER. A tal fine, possono essere attivate iniziative finalizzate a informare e sensibilizzare la collettività circa i vantaggi che le CER possono generare, organizzate attività di consulenza oppure predisposti strumenti di supporto tecnico-finanziario^[40]. Inoltre, le CER possono essere agevolate anche attraverso i contratti pubblici, impiegando criteri di gara incentrati su di esse^[41]. Infine, si deve osservare come alcuni Comuni abbiano deciso di supportare le CER sorte nel proprio territorio prevenendo la possibilità di concedere a queste l'uso di aree funzionali all'installazione degli impianti, come le superfici degli edifici pubblici^[42].

Tuttavia, il profilo di maggiore rilievo riguarda la possibilità, espressamente prevista dalla Direttiva RED II, che le amministrazioni partecipino alle CER. Al pari di un qualsiasi privato, la partecipazione dell'amministrazione ad una CER può essere dettata da ragioni economiche, come la riduzione della spesa energetica, oppure da finalità ambientali. Nondimeno, una simile lettura risulterebbe alquanto riduttiva, in quanto non coglierebbe appieno le potenzialità delle CER, le quali possono fungere da importante strumento per il

perseguimento dell'interesse pubblico.

A tal proposito è opportuno richiamare la constatazione per cui il diritto europeo non concepisca le CER soltanto come degli enti funzionali all'autoproduzione di energia da fonte rinnovabile: tale attività è infatti strumentale al perseguimento di finalità di più ampia portata, di carattere economico, ambientale e, soprattutto, sociale. Ne consegue che l'amministrazione potrebbe impiegare le CER come mezzo per perseguire molteplici interessi pubblici^[43], come la promozione della transizione energetica del territorio^[44], la rigenerazione urbana, lo sviluppo di aree economicamente depresse, la realizzazione di *smart cities*^[45] oppure l'inclusione sociale e la lotta alla povertà energetica.

Inoltre, le CER permetterebbero all'amministrazione di perseguire le proprie finalità di interesse pubblico coinvolgendo i cittadini^[46], secondo il paradigma dell'amministrazione condivisa^[47].

Nella loro cornice, amministrazione e cittadini potrebbero collaborare, su un piano di tendenziale parità, sia nello svolgimento di attività materiali, come la generazione e la condivisione di energia pulita, sia nella definizione e nell'implementazione delle soluzioni più congeniali per attuare le finalità di interesse pubblico. Da questa prospettiva i cittadini diventerebbero soggetti attivi sia nell'ambito del mercato energetico, come *prosumer*, sia in quello della cura dell'interesse pubblico, come "co-amministratori" che si fanno carico, insieme all'amministrazione, della responsabilità di risolvere problemi di rilevanza generale^[48].

Non si deve trascurare che l'utilizzo delle CER come strumenti di amministrazione condivisa possa generare un notevole valore aggiunto per il perseguimento dell'interesse pubblico. In primo luogo, la collaborazione dei privati mette a disposizione dell'amministrazione risorse ulteriori rispetto a quelle già nella sua disponibilità, sia di carattere finanziario, sia, soprattutto, in termini di conoscenze, competenze e tempo. Inoltre, le CER, in quanto luogo di confronto permanente tra amministrazione e cittadini, possono far emergere i bisogni reali e le esigenze concrete della collettività, i quali, normalmente, non trovano spazio nel circuito della rappresentanza politica. Pertanto, l'amministrazione si trova nella situazione per poter perseguire l'interesse pubblico in modo più incisivo ed efficace.

Nel panorama degli strumenti di amministrazione condivisa, le CER

rappresentano sicuramente un'ipotesi alquanto peculiare: normalmente le esperienze di sussidiarietà orizzontale trovano attuazione mediante accordi tra enti pubblici e cittadini^[49], non già attraverso la costituzione di enti autonomi dotati di personalità giuridica come nel caso delle CER^[50]. La scelta di istituzionalizzare la fattispecie di amministrazione condivisa in esame trova probabilmente spiegazione nei caratteri delle attività che le CER devono svolgere, le quali si inseriscono in un quadro normativo particolarmente articolato e tecnicamente complesso come quello del settore energetico.

In ogni caso, la costituzione di un ente di diritto privato per disciplinare i rapporti che possono sorgere tra amministrazione e privati nell'ambito di un'esperienza di amministrazione condivisa solleva molteplici profili di criticità^[51], i quali, se non adeguatamente risolti, rischiano di comprometterne il successo, precludendo la realizzazione delle finalità di interesse pubblico che la giustificano.

6. Le CER come strumento di amministrazione condivisa: a) il rispetto dei principi di uguaglianza, imparzialità e trasparenza

Il ricorso a strumenti di diritto privato, anche nel caso in cui questi siano funzionali a realizzare forme di amministrazione condivisa, non sottrae l'amministrazione dall'obbligo di osservare i principi che sorreggono l'attività amministrativa. Pertanto, sembra opportuno analizzare nell'ambito di quali dinamiche dell'attività delle CER partecipate da amministrazioni vi è il rischio che questi non vengano rispettati, anche nella prospettiva di individuare le possibili soluzioni.

L'amministrazione, nell'assumere la veste di partecipante di una CER, normalmente conferisce risorse pubbliche, sotto forma di finanziamenti o di concessione d'uso di beni pubblici, come, ad esempio, degli impianti necessari per la generazione dell'energia oppure dei luoghi per ospitare quelli della comunità^[52]. Conseguentemente, si pone l'esigenza di garantire che tali risorse vengano effettivamente destinate a finalità di interesse pubblico, anziché carpite da un numero ristretto di cittadini. Si tratta di un aspetto che, oltre a porre problemi sul piano della corretta gestione delle risorse pubbliche, rileva innanzitutto per il rispetto dei principi di uguaglianza e imparzialità: vi è infatti il

rischio che alcuni cittadini vengano favoriti a danno di altri, senza che ciò trovi fondamento in una reale differenza sostanziale.

In particolare, tale rischio potrebbe prospettarsi nella definizione delle modalità di partecipazione dei cittadini alla CER. L'energia che le CER possono generare è limitata e, pertanto, la partecipazione dei cittadini deve essere necessariamente contingentata. Conseguentemente, i principi di uguaglianza e imparzialità impongono che l'accesso non si basi su criteri arbitrari, come la mera vicinanza agli impianti di produzione dell'energia o il principio *first arrived, first served*. Diversamente, i criteri dovrebbero essere individuati in modo da essere funzionali alle finalità di interesse pubblico che l'amministrazione intende perseguire. Ad esempio, nel caso in cui si intendesse contrastare la povertà energetica, questi dovrebbero dare rilevanza al reddito, al numero dei componenti del nucleo familiare e al costo sostenuto per l'acquisto dell'energia.

Un altro principio il cui rispetto dovrebbe essere assicurato nell'ambito delle CER partecipate da amministrazioni è quello di trasparenza. Questo impone che i criteri in forza dei quali i privati possono essere ammessi alla CER debbano essere pubblici, oltre che definiti *ex ante*, in modo chiaro e preciso. Inoltre, dallo stesso principio discende anche che l'atto mediante il quale la CER nega l'ammissione per carenza dei requisiti oppure per l'incapacità della stessa di generare sufficiente energia da soddisfare i bisogni energetici del richiedente debba essere adeguatamente motivato.

A tal proposito si deve osservare come il rispetto dei principi di uguaglianza, imparzialità e trasparenza sembra essere ostacolato dalla natura privatistica degli atti con cui sono individuati i criteri per l'accesso alla CER e di quelli di ammissione, in quanto imputabili alla CER e già all'amministrazione. Ne consegue che essi sfuggano dalle garanzie pubblicistiche poste a tutela di tali principi. A tal proposito, una possibile soluzione potrebbe essere l'inclusione dei criteri di partecipazione alla CER e l'imposizione dell'onere di motivazione delle relative decisioni nello statuto della CER: in tal modo il privato potrebbe quantomeno conoscere i criteri di accesso e, nel caso della loro violazione, avere la possibilità di accedere alla tutela giurisdizionale.

7. (segue) b) la necessità dell'amministrazione di funzionalizzare l'attività delle CER verso le finalità di interesse pubblico

Un ulteriore profilo di criticità a cui l'impiego delle CER come strumenti di amministrazione condivisa potrebbe dar luogo riguarda il rischio che la loro attività venga deviata dalle finalità di interesse pubblico per le quali sono state costituite.

Nella cornice delle CER amministrazione e privati sono collocati su un piano di tendenziale parità e, pertanto, si può verificare l'eventualità per cui questi perseguano interessi contrastanti^[53]. In particolare, la partecipazione dei cittadini potrebbe essere determinata da interessi egoistici oppure da interessi che, ancorché di carattere generale, potrebbero comunque non essere coincidenti con quelli pubblici individuati dall'amministrazione^[54]. Ad esempio, i privati potrebbero essere interessati ad ostacolare l'apertura della CER a nuovi membri, in modo da incrementare il proprio autoconsumo individuale; oppure, potrebbero voler investire i profitti nella realizzazione di nuovi impianti di produzione di energia pulita al fine di abbattere le emissioni di gas ad effetto serra anziché destinarli a misure volte a combattere la povertà energetica. La varietà degli interessi di cui i partecipanti possono essere portatori rischia di deviare l'attività della CER dalle finalità di interesse pubblico, se non addirittura di generare dei conflitti in grado di paralizzarla completamente.

L'amministrazione dovrebbe pertanto disporre degli strumenti necessari per orientare e, qualora opportuno, riallineare l'attività della CER alle finalità di interesse pubblico^[55] -^[56].

A tal proposito, si rende necessario evidenziare come il controllo che l'amministrazione deve esercitare sulla CER non debba in alcun caso tradursi nell'imposizione delle soluzioni più opportune per il perseguimento delle finalità di interesse pubblico: una simile impostazione finirebbe, infatti, per svuotare di significato l'esperienza di amministrazione condivisa^[57]. Al contrario, le decisioni adottate dalla CER dovrebbero sempre costituire il risultato di un procedimento a cui hanno concorso, in modo paritario, sia i cittadini sia l'amministrazione. Conseguentemente, l'intervento dell'amministrazione nell'attività della CER

dovrebbe rappresentare soltanto una misura di *extrema ratio*, da esercitarsi unicamente per evitare deviazioni tali da compromettere l'esperienza collaborativa.

La necessità dell'amministrazione di controllare la CER^[58] ha importanti ricadute innanzitutto sul piano dell'organizzazione e dell'attività della prima^[59], in quanto impone alla stessa di apprestare delle strutture competenti a monitorare in modo continuativo l'operato della CER al fine di verificare la coerenza dell'esperienza dell'amministrazione condivisa con gli obiettivi pubblici.

Allo stesso tempo, le CER impiegate come strumenti di amministrazione condivisa necessitano di essere configurate, sul piano statutario e organizzativo, in modo da poter essere effettivamente assoggettate al controllo dell'amministrazione.

A tal proposito si deve osservare come in dottrina sia dubbio se le CER possano essere sottoposte a controllo: vi è infatti chi sostiene che questo sarebbe precluso dal Considerando n. 71 della Direttiva RED II^[60], il quale prevede che, «*per evitare gli abusi e garantire un'ampia partecipazione, le comunità di energia rinnovabile dovrebbero poter mantenere la propria autonomia dai singoli membri e dagli altri attori di mercato tradizionali che partecipano alla comunità in qualità di membri o azionisti, o che cooperano con altri mezzi, come gli investimenti*».

Tuttavia, una tale interpretazione non sembra valorizzare adeguatamente la parte dispositiva della direttiva. L'art. 2, par. 1, n. 16), lett. a), definisce la CER come un «*soggetto giuridico*» «*effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*»: pertanto, si deve ritenere che la Direttiva RED II riconosca la possibilità di assoggettare la CER al controllo di alcuni dei suoi partecipanti. Da questa prospettiva, il Considerando n. 71 deve essere interpretato nel senso che la CER non può costituire oggetto di cattura da parte degli operatori dominanti del mercato energetico o da singoli membri che non siano interessati ai benefici economici, ambientali e sociali che la comunità può generare; non già come una preclusione assoluta a meccanismi di *governance* che attribuiscono il controllo ad alcuni partecipanti.

Inoltre, negare all'amministrazione la possibilità di esercitare forme di controllo sulle CER equivarrebbe, di fatto, a precluderne l'utilizzo come strumento di

amministrazione condivisa e, pertanto a svuotare di significato la previsione contenuta nella Direttiva RED II che consente espressamente alle amministrazioni di parteciparvi^[64]. Una tale lettura si porrebbe in contrasto con la *voluntas legis* europea, la quale, invece, intende favorire i modelli collaborativi di gestione dell'energia rinnovabile aventi finalità ambientali, economiche e sociali. Accertato come la disciplina europea in materia di CER non precluda la possibilità per l'amministrazione di sottoporre a controllo tale ente, si rende necessario verificare come questo possa trovare concreta declinazione.

Come è stato osservato, le CER non costituiscono un tipo giuridico autonomo, bensì una configurazione che deve essere realizzata attraverso le forme organizzative previste dal diritto nazionale^[62]. Pertanto, si deve ritenere che il tipo di ente più congeniale per la costituzione di CER volte a realizzare forme di amministrazione condivisa dovrebbe essere individuato alla luce dell'esigenza di assicurare all'amministrazione la possibilità di assoggettarle a controllo.

A fronte di tale premessa, si potrebbe ritenere che le società di capitali costituiscano la forma organizzativa più idonea a tal fine, in quanto consentirebbero all'amministrazione la possibilità di configurare le CER come società a controllo pubblico. Tuttavia, si deve osservare come le società presentino alcune caratteristiche che le rendono irrimediabilmente incompatibili con la disciplina delle CER, anche nel caso in cui queste fossero partecipate esclusivamente da soggetti privati^[63]. In primo luogo, le finalità che queste ultime sono chiamate a perseguire, ovvero «*fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari*», contrasta con la causa lucrativa propria delle società, definita dall'art. 2247 c.c. come «*l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili*». Inoltre, il principio della porta aperta, in forza del quale i partecipanti devono essere liberi di entrare e recedere dalla CER, mal si coordina con la struttura a capitale fisso propria delle società, il quale prevede che l'ingresso o il recesso di un socio richieda una modificazione del capitale sociale, con la conseguente necessità di osservare specifiche procedure e limitazioni.

I ricordati profili di incompatibilità non sono invece rinvenibili nella cornice delle società cooperative. Gli obiettivi che le CER devono perseguire appaiono coerenti con la causa mutualistica propria delle cooperative, soprattutto

nell'ipotesi in cui le prime intendano promuovere gli interessi dei partecipanti, anziché quelli del territorio. Inoltre, il principio della porta aperta può trovare agevole attuazione grazie alla variabilità del capitale che contraddistingue le società cooperative ^[64].

In ogni caso, la società cooperativa non appare idonea alla costituzione di CER partecipate da amministrazioni, in quanto la relativa disciplina preclude a queste ultime la possibilità di sottoporle a controllo ^[65]. Ancorché il comma sesto dell'art. 2542 c.c. stabilisca che l'atto costitutivo possa riservare la nomina di uno o più amministratori ad un ente pubblico, il comma terzo prevede che la maggioranza di questi debba comunque essere riservata alla competenza assembleare. Pertanto, a fronte del principio una testa/un voto, in forza del quale ciascun socio dispone di un solo voto indipendentemente dalla consistenza della propria partecipazione, l'amministrazione non sarebbe in grado di esprimere la maggioranza degli amministratori, né di orientare la CER verso finalità di interesse pubblico.

La descritta criticità preclude quindi all'amministrazione anche la possibilità di avvalersi delle c.d. cooperative di comunità, quale particolare variante della società cooperativa disciplinata da alcune Regioni nell'ambito della quale l'attività sociale deve essere volta alla promozione del territorio in cui operano ^[66].

Diversamente, un ente alquanto promettente per la costituzione di CER volte a realizzare forme di amministrazione condivisa è l'associazione ^[67]. Nel delineare la disciplina delle associazioni riconosciute e non riconosciute, il Codice civile lascia un ampio margine all'autonomia privata. Il che presenta innanzitutto il vantaggio di poter determinare le finalità coerentemente con quanto previsto dalla Direttiva RED II, nonché di disciplinare l'ingresso e il recesso dei partecipanti conformemente al principio della porta aperta. Inoltre, la possibilità di definire con una certa duttilità l'organizzazione interna può essere sfruttata dall'amministrazione per modellare la struttura dell'associazione in modo da assicurarsi, ad esempio mediante l'introduzione del diritto di veto per determinate decisioni, il potere di indirizzo e controllo sulla CER.

Un'altra forma organizzativa di sicuro interesse per la costituzione di CER partecipate dall'amministrazione è la fondazione di partecipazione. Si tratta di una particolare forma di fondazione, nell'ambito della quale, posta la destinazione del patrimonio al soddisfacimento di uno scopo non lucrativo, l'organizzazione è plasmata dall'autonomia privata. In particolare, lo statuto può

prevedere che i fondatori, ed eventualmente anche i successivi partecipanti a cui la fondazione può essere aperta, possano partecipare alla gestione del patrimonio attraverso la loro presenza negli organi di tale ente. Da questa prospettiva, la fondazione di partecipazione assomma i caratteri tipici della fondazione per quanto concerne il regime patrimoniale con quelli propri dell'associazione relativamente al modello organizzativo.

L'amministrazione può senza alcun dubbio avvalersi di questa particolare tipologia di fondazione per costituire delle CER funzionali all'amministrazione condivisa^[68]: gli ampi margini concessi all'autonomia privata possono essere sfruttati sia per prevedere dei meccanismi di ingresso e di recesso coerenti con il principio della porta aperta sia per riservare all'amministrazione il controllo sull'ente, stabilendo, ad esempio, che la nomina della maggioranza dei componenti dell'organo amministrativo sia ad essa riservato^[69].

Infine, qualora si ritenga che il controllo della CER da parte dell'amministrazione sia una condizione essenziale per il suo impiego come strumento di amministrazione condivisa, si deve necessariamente escludere che queste possano assumere la qualifica di ente del Terzo settore^[70]. A tal proposito appare dirimente quanto previsto dal secondo comma dell'art. 4 d.lgs. n. 117/2017, il quale prevede che tali enti non possano essere sottoposti né a direzione e coordinamento né al controllo dell'amministrazione. Ne consegue, quindi, che non sarà nemmeno possibile avvalersi della figura dell'impresa sociale, posto che il comma 5 dell'art. 1 d.lgs. n. 112/2017 assoggetta quest'ultima, per quanto compatibile, alla disciplina del Codice del Terzo settore.

8. Conclusioni

L'analisi della disciplina dedicata alle CER ha permesso di mettere in luce il significativo contributo che tali enti possono fornire ad una transizione verde giusta ed economicamente sostenibile. A tal proposito, si è osservato come questo possa essere ulteriormente incrementato qualora la CER funga da strumento di amministrazione condivisa. La collaborazione tra amministrazione e privati permette infatti di conseguire una pluralità di obiettivi: innanzitutto, quello di rendere i cittadini i protagonisti della transizione energetica, consentendo loro di partecipare non soltanto alla produzione di energia pulita, ma anche alle decisioni

inerenti alla distribuzione e alla destinazione degli eventuali utili prodotti. In questo modo la transizione verde può configurarsi come un processo *bottom-up*, anziché come uno calato dall'alto. Inoltre, nell'ambito delle CER la generazione di energia pulita può diventare l'occasione per il perseguimento di ulteriori finalità di interesse pubblico, come, ad esempio, la promozione della riconversione del sistema energetico territoriale, la rigenerazione urbana, lo sviluppo di aree economicamente depresse, la realizzazione di *smart cities* oppure l'inclusione sociale e la lotta alla povertà energetica. Da questa prospettiva, è evidente come le CER possono concorrere ad una transizione verde non soltanto partecipata, ma anche giusta e volta allo sviluppo economico.

Le potenzialità che le CER, come strumenti di amministrazione condivisa presentano, rischiano tuttavia di essere compromesse da alcuni profili di criticità derivanti dall'intersezione tra la disciplina di diritto privato delle CER e quella di diritto amministrativo concernente l'amministrazione. Come è stato osservato, il regime privatistico delle CER espone al pericolo che alcuni principi fondamentali dell'attività amministrativa, come quello di uguaglianza, imparzialità e trasparenza, risultino adombrati, nonché che la CER venga distolta dalle finalità di interesse pubblico che giustificano la partecipazione dell'amministrazione.

A tal proposito sono state prospettate alcune soluzioni, attraverso le quali si è inteso coniugare la natura privatistica della CER con i principi e le regole che sorreggono l'attività dell'amministrazione. In particolare, al fine di assicurare i principi di uguaglianza, imparzialità e trasparenza si è affermata l'opportunità di definire i criteri per la partecipazione dei privati alla CER in modo chiaro e di darne pubblicità mediante la loro inclusione nello statuto dell'ente, nonché di includere nello stesso una previsione che imponga la motivazione delle eventuali decisioni di diniego all'ingresso di nuovi membri. Inoltre, per garantire all'amministrazione la possibilità di orientare l'attività delle CER verso finalità di interesse pubblico, si è proposto di adottare delle forme organizzative che le consentano di controllare la CER.

In ogni caso, il rapporto tra amministrazione e CER sembra porsi in un'area giuridicamente grigia, la quale rischia di ostacolare il ricorso a tale strumento oppure di favorire impieghi dello stesso incoerenti con i principi dell'attività amministrativa. Conseguentemente, sarebbe opportuno che il legislatore intervenisse sul punto, integrando il quadro normativo europeo con delle

disposizioni specificatamente dedicate alla partecipazione dell'amministrazione alle CER sul modello del T.U. società a partecipazione pubblica.

1. Cfr. Direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.
2. Sull'evoluzione della disciplina europea in materia di energia rinnovabile, cfr.: S. Spuntarelli, *Le rinnovabili per la transizione energetica: discrezionalità e gerarchia degli interessi a fronte della semplificazione dei procedimenti autorizzatori nel PNRR*, in *Dir. amm.*, 2023, pp. 64 ss.; F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel "nuovo ordinamento" dell'energia*, in *Riv. it. dir. pubbl. communit.*, 2022, pp. 53 ss.; F. Scalia, *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*, Torino, Giappichelli, 2020, in part. pp. 126 ss.; T. M. Moschetta, *I regimi nazionali di sostegno all'energia prodotta da fonti rinnovabili: questioni di coerenza con i principi del mercato comune dell'Unione europea*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2015, pp. 94 ss. in part. pp. 98 ss.; F. Guella, *Modelli di disciplina delle energie rinnovabili a livello sovranazionale. Dagli obiettivi programmatici del diritto internazionale alla regolamentazione "dettagliata" nell'integrazione europea*, in F. Cortese, F. Guella, G. Postal (a cura di), *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile. Sistemi giuridici comparati, dal livello sovranazionale al locale*, Padova, Cedam, 2013, pp. 27 ss.; F. Persano, *L'energia fra diritto internazionale e diritto dell'Unione europea: disciplina attuale e prospettive di sviluppo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 132 ss.; S. Quadri, *Energia sostenibile: diritto internazionale, dell'Unione europea e interno*, Torino, Giappichelli, 2012, *passim.*; Id., *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Riv. it. dir. pubbl. communit.*, 2011, pp. 839 ss.; B. Pozzo, *Le politiche comunitarie in campo energetico*, in Ead. (a cura di), *Le politiche energetiche comunitarie. Un'analisi degli incentivi allo sviluppo delle fonti rinnovabili*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 2 ss.
3. Cfr. Direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 settembre 2001 sulla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità.
4. Per un'analisi del *Clean Energy Package* cfr.: A. Nouicer, A-M. Kehoe, J. Nysten, D. Fouquet, L. Hancher, L. Meeus, *The EU Clean Energy Package*, Technical report, European University Institute, November 2020, disponibile online al sito: <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/5d0e8af7-ec65-5f6d-901c-45dc65e7963c/content>; in dottrina: T. Favaro, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, mercato, innovazione*, Milano, Cedam, 2020, p. 37 ss.; E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi (a cura di), *La transizione energetica e il Winter Package. Politiche pubbliche e regolazione dei mercati*, Milano, Wolters Kluwer, 2018.
5. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Il Green Deal europeo*, 11

- dicembre 2019, COM(2019) 640 final.
6. Circa il *Green Deal* europeo, cfr.: D. Bevilacqua, *Il Green New Deal*, Milano, Giuffrè, 2024; D. Bevilacqua, E. Chiti, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, Il Mulino, 2024; E. Chiti, *Managing the ecological transition of EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 19 ss.; Id., *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento climatico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2021, pp. 121 ss.; F. Donati, *Il Green Deal e la governance europea dell'energia e del clima*, in *Riv. regolazione dei mercati*, 2022, pp. 13 ss.; A. Moliterni, *La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2020, pp. 23 ss.; E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica e europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, 2021, pp. 415 ss.
 7. Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, cit., p. 2.
 8. *Ibidem*.
 9. Cfr. Regolamento UE 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 giugno 2021 che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento CE n. 401/2009 e il regolamento UE 2018/1999 (Normativa europea sul clima).
 10. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *“Pronti per il 55%”: realizzare l’obiettivo climatico dell’UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*, 14 luglio 2021, COM(2021) 550 final.
 11. Per un’analisi del *Fit for 55%*, cfr. G. Cavalieri, B. Celati, S. Franca, M. Gandiglio, A.R. Germani, A. Giorgi, G. Scarano, *Il “Fit for 55” unpacked: un’analisi multi-disciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell’economia europea*, in *Riv. regolazione dei mercati*, 2022, pp. 409 ss.
 12. Sull’argomento, cfr. A. Sandulli, *La crisi energetica tra coordinamento europeo e interesse nazionale*, in *Munus*, 2022, 3, pp. V ss.; E. Bruti Liberati, *La strategia europea di decarbonizzazione e il nuovo modello di disciplina dei mercati alla prova dell’emergenza ucraina*, in *Riv. regolazione dei mercati*, 2022, pp. 33 ss.
 13. Cfr. Consiglio europeo, Riunione informale dei capi di Stato o di governo, *Dichiarazione di Versailles*, 10 e 11 marzo 2022, par. 2.
 14. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Piano REPowerEU*, 18 maggio 2022, COM(2022) 230 final.
 15. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Energia pulita per tutti gli europei*, 30 novembre 2016, COM(2016) 860 final, in part. pp. 2-4.
 16. I dati sono disponibili *on-line*, al sito internet: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220328-2>.

17. In tal senso, si veda, ad esempio, la Comunicazione della Commissione, *REPowerEU*, cit., pp. 1-2 e 6 ss.
18. Sulla questione, cfr. L. Ammannati, *Transizione energetica, “just transition” e finanza*, in *Riv. trim. dir. eco.*, Supplemento al n. 1, 2022, pp. 289 ss.
19. Questa esigenza, già evidenziata nella Comunicazione *Energia pulita per tutti gli europei* del 2016, è stata ulteriormente rafforzata con il *Green Deal*. Sulla dimensione sociale di quest’ultimo, cfr. D. Bevilacqua, E. Chiti, *Green Deal*, cit., p. 57 ss.
20. Il termine *prosumer* fu coniato da A. Toffler nel libro *The Third Wave*, New York, 1980 per indicare la fusione della figura del *producer* con quella del *consumer* che si sarebbe verificata nel secondo dopoguerra con il passaggio da una produzione seriale di massa ad una attenta ai gusti dei singoli consumatori. Attualmente la parola *prosumer* è utilizzata in generale per indicare un soggetto che è allo stesso tempo produttore e consumatore di un bene o di un servizio.
21. Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Un “new deal” per i consumatori di energia*, 15 luglio 2015, COM(2015) 339 final, p. 6.
22. Cfr. Regolamento UE 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo per una transizione giusta.
23. Cfr. S. Maier, I. Dreoni, *Who is “energy poor” in the EU?*, JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms N. 5/2024, European Commission, 2024, disponibile online all’indirizzo: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC138418>.
24. Sulla povertà energetica e sull’autoconsumo come possibile risposta: cfr. G. De Maio, *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, nonché L. Scuto, *La cooperazione energetica e le Comunità Energetiche Rinnovabili: un esempio concreto di solidarietà verso la transizione energetica*, in *CERIDAP*, Speciale n. 5, 2025, pp. 212 ss.; K. Galicz, *Solidarietà nel settore energetico: prospettive e strumenti dell’Unione europea per contrastare la povertà energetica*, in *dirittifondamenti.it*, 2, 2023, pp. 497 ss.; L. Sposini, *The European strategy against energy poverty: the new prosumer between light and shadows*, in *dirittifondamenti.it*, 2, 2023, pp. 535 ss.
25. Cfr. art. 5 par. 3 e art. 29 della Direttiva 2019/944/UE
26. Cfr. Raccomandazione UE 2023/2407 della Commissione del 20 ottobre 2023 sulla povertà energetica.
27. Per un’analisi delle forme di autoconsumo di energia rinnovabile: cfr. M. Meli, *Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy sharing*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 2020, pp. 630 ss.
28. Cfr. art. 2, par. 1, n. 15 e art. 21 par. 4 della Direttiva RED II.
29. La CER a livello europeo è disciplinata dall’art. 2, par. 16 e dall’art. 22 della Direttiva RED II.
30. Cfr. Considerando n. 71 Direttiva RED II.
31. Sulla duplice finalità mutualistica e altruistica che le CER possono perseguire, si veda

- specialmente: E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti di Diritto Commerciale*, 2020, pp. 70 ss., in part. p. 117 ss.
32. Per una ricostruzione dell'evoluzione storica delle cooperative energetiche, cfr. T. Favaro, *Regolare la «transizione energetica»*, cit., pp. 117 ss. e la bibliografia *ivi* citata.
 33. Per un'analisi critica della molteplicità di obiettivi che il diritto europeo assegna alle CER, cfr. L. Di Cerbo, *Il nomos delle comunità energetiche: tra Stato, mercato e comune*, in *Giur. it.*, 2023, pp. 2749 ss.
 34. Cfr. V. Cappelli, *Le comunità energetiche quali strumenti di energy justice nel nuovo sistema di regolazione del mercato elettrico: limiti e prospettive*, in *Riv. Regolazione dei mercati*, 2023, pp. 399 ss.; C. Iaione, E. De Nictolis, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Dir. e Soc.*, 2022, pp. 589 ss. Sulla nozione di *energy justice* si veda il fondamentale contributo di B.K. Sovacool, M.H. Dworkin, *Energy justice: conceptual Insights and practical applications*, in *Applied Energy*, 2015, pp. 435 ss. e la letteratura sull'argomento, tra cui anche: B.K. Sovacool, *Energy and Ethics. Justice and the Global Energy Challenge*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013; K. Sovacool, M.H. Dworkin, *Global Energy Justice: Problems, Principles, and Practices*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; M.J. Burke, J.C. Stephens, *Energy democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions*, in *Energy Research and Social Sciences*, 33, 2017, pp. 35 ss.
 35. In particolare, la dottrina ha evidenziato le potenzialità, ed i limiti, del contributo che le CER possano fornire nel favorire l'accettazione sociale degli impianti di produzione di energia pulita: cfr. G. Cavalieri, *Le comunità energetiche rinnovabili e il (possibile) riallineamento tra scale d'interessi*, in *federalismi.it*, 9, 2025, pp. 89 ss.; G. Pizzanelli, *Le comunità energetiche rinnovabili: anatomia di un modello di partenariato dell'amministrazione condivisa*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2024, pp. 196 ss.
 36. Sulla sostenibilità sociale in ambito giuridico, cfr. A. Simonati, *Il governo del territorio nel prisma delle politiche regionali sulla sostenibilità sociale*, in *Riv. giur. urb.*, 2024, pp. 32 ss.; Ead., *Le Regioni alle prese con l'inclusione sociale: fenomenologia della terza dimensione della sostenibilità*, in *Le Regioni*, 2022, pp. 48 ss.
 37. Si veda in tal senso il comma 1 dell'art. 42-bis del d.l. n. 162/2019.
 38. Per un'analisi della disciplina che le Regioni italiane hanno introdotto per le CER, cfr. i contributi pubblicati nel numero 3-4/2004 della rivista *Le Regioni*, oltre che 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*, 8, 2024, pp. 144 ss.; M. Greco, *Le comunità energetiche rinnovabili nel sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2023, pp. 634 ss.; P. P. Giampellegrini, *La dimensione regionale delle comunità energetiche rinnovabili*, in L. Cuocolo, P. P. Giampellegrini, O. Granato (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Milano, 2023, p. 53
 39. Le amministrazioni possono favorire la diffusione delle CER anche attraverso la pianificazione: cfr. A. De Vita, *Le Comunità Energetiche Rinnovabili e gli Enti pubblici*

- territoriali: rapporti, limiti e prospettive*, in *CERIDAP*, 3, 2024, pp. 23 ss.; D. Zanelli, *La localizzazione delle comunità energetiche rinnovabili tra integrazione e disgregazione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2, 2024, pp. 289 ss.
40. Cfr. Considerando n. 26 della Direttiva RED II.
41. Cfr. *Ibidem*.
42. Si veda in tal senso il *Regolamento per la messa a disposizione di arce e impianti solari fotovoltaici di Roma Capitale a favore di comunità energetiche rinnovabili solidali* approvato dall'Assemblea Capitolina con la delibera n. 174/2024.
43. Sulle potenzialità delle CER, si veda in particolare L. Giani, G. Iacovone, A. Iacopino, *Commoning e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche*, in *Dir. e Soc.*, 4, 2022, pp. 643 ss., dove si evidenzia come le CER non costituiscano solamente uno strumento funzionale alla produzione di energia rinnovabile, in quanto possono concorrere a ridefinire i rapporti di cittadinanza, nonché quelli tra cittadino, territorio e istituzioni.
44. Sull'argomento, cfr. S. Lucattini, *Per uno studio sulle comunità energetiche rinnovabili. Tra pubblico e private*, in *CERIDAP*, Speciale n. 3, 2024, pp. 56 ss.
45. Cfr. A. Monica, L. Scuto, *Energy communities for smart cities: a challenge for EU administrative law in light of the Italian perspective*, in *CERIDAP*, Speciale n. 4, 2025, pp. 38 ss. Si veda anche sul contributo che la digitalizzazione può fornire allo sviluppo delle CER: L. Scuto, *Comunità Energetiche e innovazione tecnologica: il ruolo della digitalizzazione*, in *Ceridap*, 2024, Speciale n. 3, p. 110 ss.; P. Mastellone, *La disciplina in materia di fonti di energia rinnovabile e la tendenza "decentralizzante": quale ruolo per lo Stato?*, in *CERIDAP*, 1, 2024, pp. 188 ss. Inoltre, sulle CER come comunità di dati: G. Strazza, *Le comunità energetiche come comunità di dati*, in *Dir. e Soc.*, 2022, pp. 691 ss.
46. La dottrina amministrativistica ha fin da subito evidenziato le potenzialità delle CER come strumenti di amministrazione condivisa: G. Pizzanelli, *Le comunità energetiche*, cit.; C. Mari, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *federalismi.it*, 29, 2022, pp. 11 ss.; Miccù, M. Bernardi, *Premessa ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *federalismi.it*, 4, 2022, pp. 624 ss.; A. Persico, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, 2, 2022, pp. 1 ss.
47. La nozione di amministrazione condivisa, che trova fondamento negli studi di Benvenuti sulla *demachia* (cfr. F. Benvenuti, *Il nuovo cittadino. Tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, Marsilio, 1994), è stata elaborata da Arena in un fondamentale studio del 1997 (G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parl. pol. cost.*, 117-118, 1997, pp. 29 ss.; cfr. anche Id., *Cittadini attivi*, Roma-Bari, Laterza, 2006; Id., *I custodi della bellezza*, Milano, Touring club italiano, 2020) per indicare quel rapporto tra amministrazione e cittadini nell'ambito del quale «*questi ultimi escono dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di*

responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale».

Il concetto di amministrazione condivisa ha assunto rilevanza anche sul piano del diritto positivo. Innanzitutto, a livello costituzionale, con la previsione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui al quarto comma dell'art. 118 Cost., introdotto con la riforma costituzionale del 2001. Inoltre, alcune Regioni hanno delineato un quadro normativo per le esperienze di amministrazione condivisa: l. reg. Lazio 26 giugno 2019 n. 10; l. reg. Toscana, 24 luglio 2020, n. 71; l. reg. Umbria, 6 marzo 2023, n. 2; leg. Reg. Emilia-Romagna, 13 aprile 2023, n. 3. Infine, l'amministrazione condivisa è prevista anche dai regolamenti di molti comuni italiani, in molti casi elaborati a partire dal Regolamento comunale-tipo redatto dal Comune di Bologna e *Labsus* (Laboratorio per la sussidiarietà) nel febbraio 2014.

48. Si fa riferimento alla nozione di amministrazione condivisa delineata da Arena: cfr. G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, cit., p. 29.
49. In tal senso, si pensi agli accordi di cui all'art. 112 comma 9 del d.lgs. n. 42/2004, a quelli previsti dall'art. 48 d.lgs. n. 159/2011 oppure ai patti di collaborazione. Per un'analisi degli strumenti attraverso cui è possibile dar vita ad esperienze di amministrazione condivisa, cfr. F. Gigliani, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2022, pp. 65 ss.
50. Sulle peculiarità derivanti dal ricorso a soggetti di diritto autonomi nell'ambito dell'amministrazione condivisa, cfr. *Ivi*, pp. 103 ss.
51. In dottrina sono già state evidenziate alcune delle criticità che possono discendere dalla partecipazione di amministrazioni alle CER. Cfr. P. Novaro, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, in *Nuove Autonomie*, 2022, pp. 1054 ss., dove si mette in luce come sia dubbio se sia necessario applicare la disciplina in materia di contratti pubblici al contratto con cui i membri della CER regolano i loro rapporti nell'ambito della comunità, nonché della disciplina concernente gli aiuti di Stato a quelle CER a cui partecipano sia le amministrazioni che PMI, posto che queste ultime – a fronte di un conferimento delle prime – potrebbero conseguire una posizione di vantaggio.
52. Sul punto: cfr. A. De Vita, *Le Comunità Energetiche Rinnovabili e gli Enti pubblici territoriali*, cit., pp. 23 ss.
53. Cfr. lo studio di A. Radtke, *A closer look inside collaborative action: civic engagement and participation in community energy initiatives*, in *People, Place and Policy*, 2014, pp. 235 ss., nel quale si afferma che i partecipanti alle comunità energetiche perseguono normalmente interessi di natura differente, tra cui si segnalano, in particolare, quelli di carattere ecologico (*ecological attitude*) e quelli economici (*investor attitude*).
54. Per la distinzione tra interesse generale e pubblico, cfr. D. Donati, *Il paradigma sussidiario*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 219 ss.
55. In tal senso si esprime anche L. Cuocolo, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, in L. Cuocolo, P. P. Giampellegrini, O. Granato (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 53, dove si evidenzia come

- il controllo dell'ente pubblico funga da garanzia circa il perseguimento da parte della CER di finalità sociali, oltre che economiche e ambientali; P. Novaro, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, cit., pp. 1079 ss. Inoltre, in dottrina è stato prospettato che la partecipazione delle amministrazioni alle CER dovrebbe avvenire mediante «società a partecipazione pubblica di diritto singolare» configurate in modo tale da assicurare alle prime una posizione attraverso cui siano in grado di garantire che l'attività delle CER risulti coerente con i propri scopi istituzionali: cfr. R. Miccù, M. Bernardi, *Premessa ad uno studio sulle Energy communities*, cit., pp. 625 ss.
56. Sulle centralità della *governance* delle CER: D. Davola, *La governance delle Comunità Energetiche tra finalità mutualistiche, democraticità e sostenibilità economica. Un'analisi empirica*, in *Dir. e Soc.*, 2022, pp. 885 ss.
 57. Sul punto si veda M. Bombardelli, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli, *L'amministrazione condivisa*, cit., in part. pp. 123 ss., il quale sottolinea come la regolazione dell'amministrazione condivisa non sia funzionale a imporre comandi, bensì a favorire l'espressione delle libertà e delle capacità degli individui che vi partecipano in vista della realizzazione dell'interesse pubblico.
 58. La necessità delle amministrazioni di vigilare sulle esperienze di amministrazione condivisa è prevista a livello normativo dalle Leggi regionali in materia di amministrazione condivisa: si veda l'art. 3, comma 2 l. reg. Lazio n. 10/2019 e l'art. 4, comma 2, l. reg. Toscana n. 71/2020. Sulla necessità di sottoporre l'esperienza di amministrazione condivisa al controllo dell'amministrazione cfr. M. Bombardelli, *L'organizzazione dell'amministrazione condivisa*, cit., pp. 135 ss.
 59. Circa le ricadute sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione a fronte dell'amministrazione condivisa: cfr. *Ivi*, pp. 128 ss.
 60. Ad esempio: E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., pp. 95-96, il quale ha espresso la medesima posizione anche nello Studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 38-2024/i, *Le incentivate comunità energetiche rinnovabili e il loro atto costitutivo*, approvato dalla Commissione Studi d'Impresa il 20 marzo 2024, pp. 17-18; C. Mari, *Le comunità energetiche*, cit., pp. 113 ss.
 61. Qualora si ritenesse che la CER non possa essere sottoposta al controllo dell'amministrazione, a fronte dello "sviamento" della sua attività dagli interessi pubblici, l'unica soluzione per l'amministrazione sarebbe il recesso dalla CER. Ancorché la disciplina delle CER consenta a ciascun partecipante di recedere in qualsiasi momento (c.d. principio della porta aperta), questo determinerebbe un grave *vulnus* alla realizzazione dell'interesse pubblico, oltre che lo spreco delle risorse pubbliche e dell'attività amministrativa investite nella costituzione e nello sviluppo della CER.
 62. Per un inquadramento del problema: R. Piselli, *Comunità energetiche e modelli organizzativi*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2023, p. 117 ss. Per un'analisi comparata: M.E. Bireselioglu, S.A. Limoncuoglu, M.H. Demir., J. Reichl, J. Burgstaller, A. Sciallo, E. Ferrero, *Legal Provisions and Market Conditions for Energy Communities in Austria, Germany, Greece, Italy, Spain and Turkey: A Comparative Assessment*, in *Sustainability*,

- 13, 2021, p. 11212.
63. L'incompatibilità tra le società di capitali e la disciplina delle CER è evidenziata anche dalla dottrina di civilistica e commercialistica: cfr. E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., pp. 111-112; L. Balestra, *Proprietà e soggettività delle comunità energetiche: profili privatistici*, in *Giur. it.*, 2023, pp. 2779 ss.; R. Piselli, *Comunità energetiche e modelli organizzativi*, cit., pp. 128 ss.
64. In tal senso, si veda anche la già richiamata dottrina civilistica e commercialistica, cfr. E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., p. 112; L. Balestra, *Proprietà e soggettività delle comunità energetiche*, cit., p. 2780; R. Piselli, *Comunità energetiche e modelli organizzativi*, cit., p. 129.
65. Così anche L. Cuocolo, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 60; P. Novaro, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, cit., p. 1081.
66. Cfr. A. Bernardoni, C. Borzaga, J. Sforzi, *Comunità energetiche rinnovabili. Una sfida per le imprese sociali e di comunità*, in *Impresa sociale*, 2, 2022, pp. 77 ss. Sulle cooperative di comunità, cfr. G. Capo, *Le cooperative di comunità*, in *Giur. comm.*, I, 2021, pp. 616 ss.; P.A. Mori, J. Sforzi, *Imprese di comunità. Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, Bologna, Il Mulino, 2019; J. Sforzi, C. Borzaga, *Imprese di comunità e riconoscimento giuridico: è davvero necessaria una nuova legge?*, in *Impresa sociale*, 13/12, 2019, pp. 18 ss.
67. Le associazioni possono essere impiegate per la costituzione di CER partecipate esclusivamente da privati (cfr. E. Cusa, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, cit., p. 112; L. Balestra, *Proprietà e soggettività delle comunità energetiche*, cit., p. 2780; R. Piselli, *Comunità energetiche e modelli organizzativi*, cit., p. 130) sia per la realizzazione di ipotesi di amministrazione condivisa (cfr. L. Cuocolo, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 59; P. Novaro, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, cit., p. 1082).
68. Così anche L. Cuocolo, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 60; P. Novaro, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, cit., p. 1082.
69. Cfr. M.P. Chiti, *La presenza degli enti pubblici nelle fondazioni di partecipazione tra diritto nazionale e comunitario*, in *I Quaderni della Fondazione Italiana del Notariato*, reperibile online al sito: <https://elibrary.fondazione-notariato.it/articolo.asp?art=06/0604&mn=4&aut=74>.
70. Cfr. L. Cuocolo, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, cit., p. 59