



## **Transizione energetica in Italia: la sfida delle comunità energetiche**

**Prof.ssa Lucia Ruggeri**

**Direttore della Scuola di Specializzazione in Diritto Civile**

**Principal Investigator ECPE Project**

Le comunità energetiche costituiscono una delle più grandi innovazioni introdotte dal legislatore europeo e, all'un tempo, una delle migliori possibili declinazioni dei principi costituzionali. Come è noto lo Stato italiano è connotato dalla presenza dell'art. 41 della Costituzione grazie al quale, a differenza di altri Paesi, tutti noi possiamo fruire di una tavola valoriale nettamente disegnata, anche se spesso non rispettata. Una tavola valoriale recentemente arricchita dalla riforma costituzionale dello scorso febbraio 2022 con l'esperto inserimento dell'ambiente quale valore protetto e destinato a prevalere, in caso di contrasto, sull'iniziativa economica. L'attività economica sia essa pubblica o privata nel nostro Stato deve essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali e sulla base dell'art. 43, a fini di interesse generale, la Costituzione attribuisce anche a comunità di lavoratori o di utenti "determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia".

Si comprende, pertanto, come nella prospettiva italiana la comunità energetica non costituisca un corpo estraneo, ma un modello di esercizio dell'attività economica pienamente meritevole di tutela e in grado di sprigionare dal basso mutamenti di paradigma nei mercati dell'energia, forte della protezione e della rilevanza costituzionale del principio di sussidiarietà previsto dall'art. 118, comma 2 della Costituzione. Il quadro giuridico italiano sia nei suoi valori cardine sia a livello di

legislazione ordinaria è, pertanto, un buon terreno su cui poter innestare le comunità energetiche. Esse sono proposte al plurale e pensate non come modelli rigidi, ma espressione della autonomia regolamentare di chi le costituisce e le promuove. Come è noto se ne delineano due principali tipologie: la CER e la CEC regolate rispettivamente dai Dlgs. 199 e 210 del 2021. Non si può pertanto parlare al “singolare” di comunità energetica, ma occorre parlarne al plurale perché grande è lo spazio lasciato dal legislatore al pluralismo dei modelli contrattuali. Ogni Comunità potrà pertanto essere costituita attingendo ai molteplici modelli connotati dalla comunione di scopo improntati al mutualismo e all’altruismo: associazioni, cooperative, ETS. La variabilità degli schemi esalta le possibilità di disegnare la comunità energetica sulla base delle concrete esigenze dei promotori che possono individuare il miglior modello contrattuale in grado di realizzare i benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità per chi ne è socio o membro oppure per le aree locali in cui opera la comunità. La realizzazione di profitti finanziari che tanto ha connotato la nostra economia è, pertanto relegata dal legislatore ad attività che mai le può connotare (così recita l’art. 31 del Dlgs 199/2021). Al riguardo un punto di svolta può essere considerata la delibera dell’ARERA del 22 marzo 2022 che sulla base delle “somiglianze” tra i due modelli avvia un processo di regolazione unitario reso evidente dalla recentissima adozione del TIAD<sup>1</sup> che inserisce entrambe le tipologie di comunità nel più vasto insieme delle forme di autoconsumo c.d. diffuso in compagnia di altri protagonisti della transizione energetica quali i gruppi di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente; i gruppi di clienti attivi che agiscono collettivamente; l’autoconsumatore individuale di energia rinnovabile “a distanza” con linea diretta; l’autoconsumatore individuale di energia rinnovabile “a distanza” che utilizza la rete di distribuzione; il cliente attivo “a distanza” che utilizza la rete di distribuzione.

Purtroppo per noi pur in presenza di un terreno giuridico “fertile” e pronto ad accogliere questi nuovi soggetti protagonisti della transizione energetica la situazione in concreto è costellata di difficoltà e di ostacoli che impediscono alle comunità energetiche di sprigionare quella spinta verso la decarbonizzazione base per ogni chance di sviluppo

---

<sup>1</sup> Deliberazione 27 dicembre 2022 (727/2022/R/EEL). Adozione del «Testo Integrato Autoconsumo Diffuso» c.d. TIAD. Il TIAD sostituisce la delibera 318/2020/R/eel a partire dall’ultima data tra il 1° marzo 2023 e la data di entrata in vigore del decreto del Ministro dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica previsto dall’articolo 8 del decreto legislativo 199/21.

come ben delineato dall'Agenda ONU 2030 sulla cui base significativamente l'Arera ha basato il Quadro strategico 2022-2025 pubblicato pochi giorni fa.

Un primo problema è paradossalmente costituito dalla loro importanza: esse sono funzionali a una transizione energetica resa sempre più urgente non solo da esigenze di contrasto al cambiamento climatico, ma da esigenze di sostituzione rapida delle fonti fossili collegate a esigenze di indipendenza nell'approvvigionamento amplificate e accelerate dalla guerra in Ucraina. La loro centralità è evidenziata dai numerosi e specifici finanziamenti operati con il PNNR, dalla loro inclusione nel PNIEC, dalle forme di sostegno attuate dalle Regioni, da altre provvidenze europee, ma, come è noto, attualmente poche sono le energy community attive e significative. Per non perdere tempo e occasioni si è pertanto sviluppato un sistema provvisorio di regolazione che pur avendo permesso le prime significative esperienze ora rischia di costituire un freno: si vive in attesa di una delibera, di un chiarimento, di una precisazione legislativa nell'incertezza circa la durata della disciplina vigente in un Paese connotato da rapidi cambiamenti delle governance territoriali e conseguente caducità di progetti avviati da un'amministrazione e abbandonati dalla successiva.

Con il progetto ECPE abbiamo cercato di comprendere quali potessero essere i principali ostacoli da rimuovere. Proviamo a delinearli.

Il primo grande problema è di tipo **culturale e sociale**: la comunità energetica è, infatti, una aggregazione eterogenea funzionale alla realizzazione di obiettivi comuni. La complessità delle sfide che il nostro Paese sta vivendo dimostra che il modello migliore per affrontarle è proprio quello di tipo aggregativo (si pensi agli "aggregati" nelle zone colpite dal sisma, alla centralizzazione degli acquisti per i dispositivi medici necessari in pandemia), ma purtroppo abbiamo sviluppato ed esasperato forme di individualismo che rendono difficile l'aggregazione. Il contenzioso in materia di condominio oggi gestito con la mediazione dimostra potentemente questa difficoltà a operare al plurale, a realizzare il proprio interesse attraverso strumenti collettivi. Costituire una comunità energetica in tempi di massicci investimenti non è tanto un problema di creare impianti produttivi o di trovare modelli giuridici appropriati (soprattutto dopo l'adozione del Codice del Terzo Settore) quanto un problema di gestione della condivisione. Per questo occorrerebbe passare da una concezione tecnica della comunità energetica, come aggregato di POD, a una visione in chiave sociale dell'aggregazione adottando strumenti di gestione della comunità, individuando statutariamente figure con

competenze non solo giuridiche e/o amministrative, ma anche capaci di attivare processi di condivisione e di negoziazione, che possano aiutare i componenti nelle difficoltà di comunicazione, di comprensione, di analisi della propria situazione. Come è noto a breve verranno adottati provvedimenti che possano offrire alla Comunità energetica strumenti di risoluzione delle controversie appropriati: ebbene sarebbe importante pensare non solo a gestione di liti tra Comunità energetica e terzi, ma anche a figure che possano operare in funzione di prevenzione dello scoppio di liti anche all'interno dei componenti della comunità. Essere all'interno di una comunità energetica, in questa prospettiva, significherebbe essere maggiormente informato, maggiormente incluso (come è noto la legge esclude che queste comunità possano discriminare sulla base della povertà o della vulnerabilità che in un concreto una persona o un gruppo familiare presenta). La transizione energetica al pari di ogni transizione rischia di amplificare le discriminazioni e marginalizzazioni: per questo la comunità energetica è connotata da una disciplina improntata all'inclusione perché avere accesso a un'energia pulita e a basso costo costituisce un diritto fondamentale funzionale alla realizzazione di altri diritti fondamentali. Se per vivere ho bisogno di utilizzare dispositivi che consumano energia la mia condizione di vulnerabilità può condurmi in spirali di dipendenza totale con approfittamenti e squilibri<sup>2</sup>. Se sono povero è evidente che tra alimentarmi e scaldarmi potrei pormi di fronte a scelte drammatiche e diventare un cliente “moroso” cui togliere l'energia. La condivisione

---

<sup>2</sup> 1. Sono clienti vulnerabili i clienti civili: (art. 11 dlgs. 210/2021)

a) che si trovano in condizioni economicamente svantaggiate o che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita, ai sensi dell'[articolo 1, comma 75, della legge 4 agosto 2017, n. 124](#);

b) presso i quali sono presenti persone che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita;

c) che rientrano tra i soggetti con disabilità ai sensi dell'[articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104](#);

d) le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse;

e) le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi;

f) di età superiore ai 75 anni

dell'energia costituisce quindi uno strumento di resilienza che richiama la condivisione di altri beni sperimentata ad esempio nelle comunanze agrarie, nelle zone adibite al legnatico fin dall'epoca medievale. Ecco quindi che è cruciale ripartire da una cultura della condivisione, ripensare i modelli contrattuali tradizionalmente sviluppati su logiche *do ut des*, valutare il superamento nella moderna economia della dicotomia *profit-non profit*.

Una seconda **barriera è di tipo regolatorio**: la disciplina delle comunità energetiche è frutto di un complesso e articolato sistema di fonti normative di origine straniera, nazionale, regionale, ma è soprattutto frutto dell'attività delle autorità regolatorie dei mercati energetici. Le difficoltà poste dalla concreta implementazione delle comunità energetiche evidenziano quanto le tecniche c.d. di soft law possano costituire un (12 Minuti) problema. Senza una seria preparazione è difficile comprendere la gerarchia delle fonti, individuare competenze e senza una riforma costituzionale che delinea il ruolo delle autorità regolatorie ormai moltiplicate di numero in tutti i mercati i contrasti interpretativi e i conflitti di competenza rischiano di costituire un freno alla transizione energetica il cui costo sociale ed economico è davvero insostenibile.

Una terza barriera è costituita dalla **trasformazione dell'assetto del mercato**: le comunità energetiche possono essere prosumer e prosumer sviluppando a beneficio dell'economia locale forme di produzione e di stoccaggio e non solo di auto-consumo dell'energia. Esse possono erogare servizi quali quelle di carica di veicoli elettrici e servizi ancillari con una potenzialità di sviluppo di attività economiche imprenditoriali davvero in grado di contribuire al mutamento del mercato dell'energia. Ma se si esaminano le decisioni delle autorità nazionali ed europee, se si analizza la giurisprudenza domestica ed europea ci si rende conto che la trasformazione del mercato da centralizzato a decentralizzato, la sua disintermediazione sono oggetto di forti resistenze contrarie alla perdita di rendite di posizione.

Una quarta barriera è costituita dal **gap di conoscenze tecnologiche** tra chi, pubblica autorità o privato, vuole percorrere la strada della condivisione dell'energia e chi offre servizi ad alto contenuto tecnologico per realizzare questo obiettivo. In questo come in altri settori la asimmetria delle conoscenze e delle competenze può condurre a diffidenza, sfiducia o in adesione a proposte non adeguatamente comprese.

Così richiamati alcuni dei principali ostacoli allo sviluppo delle comunità energetiche possiamo comprendere quanto sia importante cogliere la sfida della loro diffusione e implementazione: vincere questa sfida significa avere un Paese più giusto, un'economia più resiliente, una società più inclusiva, ma soprattutto aver incominciato ad adottare strategie di gestione di fenomeni di tale portata e dimensione (cambiamenti climatici, pandemie, disastri naturali) da poter essere affrontati solo in una dimensione comunitaria con l'apporto non solo delle pubbliche autorità, ma anche dei cittadini consapevoli e coinvolti nella realizzazione di obiettivi che sentono propri e che comprendono.

Acronimi, sigle, delibere sono ormai appannaggio di pochi addetti ai lavori e forse per incominciare bene ha fatto oggi Consumer Forum a unire insieme chi regola l'energia, chi la produce, la usa o la distribuisce, chi crea tecnologia e innova costringendoci tutti a parlare tra noi superando tecnicismi per attuare a pieno la strategia europea che ha affidato ai cittadini il ruolo di veri protagonisti della transizione energetica.

Roma, 19 gennaio 2023

Per approfondire:

L. Ruggeri, Needs and barriers of prosumerism in the energy transition era, Dykinson, 2021, consultabile open access al seguente link

<https://www.dykinson.com/libros/needs-and-barriers-of-prosumerism-in-the-energy-transition-era/9788413773810/>

L. Ruggeri, Prosumerism and energy communities expanding concepts in a global perspective, SWS, Sofia, 2022, consultabile open access al seguente link

[PROSUMERISM AND ENERGY COMMUNITIES \(sgemworld.at\)](https://www.sgemworld.at/prosumerism-and-energy-communities-expanding-concepts-in-a-global-perspective)

S. Monticelli e L. Ruggeri, La via italiana alle comunità energetiche, ESI, 2022.