
Gio 15 Gen, 2026

LE COMUNITÀ ENERGETICHE E LE RETI DI CER: UN'OCCASIONE DI COOPERAZIONE PUBBLICO PRIVATO

Il dialogo e la sinergia tra pubbliche amministrazioni da una parte e cittadini ed operatori economici dall'altra per il perseguimento di interessi di carattere generale è oggetto, da ormai molti anni, di convegni, discussioni ed approfondimenti; numerose norme, di carattere generale o settoriale, incentivano modalità collaborative nel tentativo, non facile, di coniugare gli interessi pubblici e i principi di imparzialità e di buon andamento, con la flessibilità e l'informalità proprie dell'agire privato.

La riforma costituzionale del 2001 introdusse con il 4° comma del nuovo art. 118 il principio di sussidiarietà "orizzontale" favorendo, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati *"per lo svolgimento di attività di interesse generale"*; solo nel 2020 è stato inserito nella legge 241/1990 l'art. 1, comma 2-bis, per sancire che i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione debbano essere *"improntati ai principi della collaborazione e della buona fede"*.

In questo ambito l'art. 31 del Dlgs n.199/2019, istitutivo delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), costituisce uno dei più significativi e concreti banchi di prova della possibile collaborazione tra pubblico e privato. Infatti la norma, da una parte indica chiaramente per le CER obiettivi di interesse pubblico generale quali quello di *"fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità"* (chiarendo esplicitamente che le CER non hanno il ruolo di realizzare profitti finanziari); dall'altra promuove la sinergica partecipazione di soggetti pubblici e privati nelle CER e stabilisce che queste siano soggetti *"di diritto autonomo"* anche nel caso siano partecipate da pubbliche amministrazioni.

Ed in effetti le CER possono annoverare tra i propri soci o membri anche tutte le *"amministrazioni locali individuate nell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istituto nazionale di statistica"*. L'elenco ricomprende, tra le amministrazioni locali, le Regioni, le Province, le Metropolitane, Comuni, le Aziende sanitarie locali, le Camere di commercio, nonché oltre 1200 altri specifici soggetti pubblici. In aggiunta al suddetto elenco la norma prevede che possano aderire alle CER anche PMI partecipate da enti territoriali, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, aziende pubbliche di servizi alla persona.

Poiché le pubbliche amministrazioni sono nel nostro paese tenute all'applicazione delle norme speciali di diritto amministrativo, occorre esaminare se e in quale misura tali norme possono influire o condizionare la promozione, la costituzione e le modalità di funzionamento delle CER a partecipazione pubblica. Va sicuramente evitato che la presenza di enti pubblici nelle CER comporti l'applicazione di norme pubblicistiche con l'effetto di ingessare e burocratizzare la loro attività (come avvenuto nel caso delle società a partecipazione pubblico privato).

Opportunamente la Direttiva UE n. 2001 del 2018, contiene il Considerando 71 che così recita: *“per evitare gli abusi e garantire un'ampia partecipazione le comunità di energia rinnovabile dovrebbero poter mantenere la propria autonomia dai singoli membri”*. È una indicazione importante perché: preclude la costituzione di CER con caratteristiche assimilabili alle società in house, caratterizzate queste ultime dalla assenza di autonomia; rende possibile qualificare gli enti pubblici partecipanti come *“singoli membri”* le cui norme speciali non si riversano (necessariamente) nel contesto del quadro legislativo della CER.

Ma veramente tutte le norme di diritto amministrativo avrebbero l'effetto indifferenziato di intralcio alla flessibile gestione delle CER?

L'esame delle norme fa emergere un aspetto che potremmo definire inconsueto ed eccentrico: vi è almeno un caso, rappresentato dal partenariato pubblico privato (artt.174 e ss. del Dlgs n.36/2023), in cui le norme di diritto amministrativo, non solo non ostacolano, ma addirittura possono facilitare la realizzazione di comunità energetiche.

Per ben comprendere partiamo dal privato cittadino o meglio dal “cliente finale” cioè dal soggetto che acquista energia elettrica per uso proprio. Il cliente finale può divenire consumatore (virtuale) di energia rinnovabile condivisa partecipando ad una CER costituita nel proprio territorio. Può farlo rimanendo libero di scegliere il proprio fornitore di energia elettrica sul mercato; ha interesse a partecipare ad una CER perché in tal modo può usufruire di quota parte degli incentivi GSE ed abbattere i propri costi in bolletta.

Poiché però ai fini dell'energia condivisa rileva solo la produzione di energia rinnovabile degli impianti realizzati successivamente alla costituzione della CER e in disponibilità della Comunità, occorre che siano previsti adeguati investimenti per realizzare e mettere a disposizione delle CER specifici impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

L'avvio delle CER è quindi fatalmente collegata ad un investimento iniziale e può essere chiesto al cittadino di contribuirvi finanziariamente. Ciò può risultare ostativo alla partecipazione dei cittadini clienti finali e ridurre la propensione a costituire CER.

Le soluzioni più semplici sono disciplinate direttamente dal Dlgs 199/2019 che prevede che la CER stessa o alcuni suoi componenti (denominati “prosumer”), attraverso investimenti mirati, si dotino di impianti per la generazione di energia elettrica che metteranno a disposizione della CER.

È proprio sul tema dell'investimento che può entrare in gioco un Ente Pubblico e, in particolare, quegli enti e soggetti pubblici quali i comuni, le provincie, le aziende territoriali per l'edilizia residenziale, che dispongono di importanti beni immobili energivori, sopportano ingenti spese per le utenze e necessitano di realizzare investimenti per l'efficientamento energetico.

Gli enti pubblici, tramite contratto di partenariato pubblico privato (PPP), nella formula della concessione di costruzione e gestione consentita da una specifica norma amministrativa (il codice dei contratti pubblici ed in particolare gli artt.176 e ss), possono:

1. A carico di un concessionario far installare e mantenere impianti di produzione energia da fonti rinnovabili su immobili o superfici di propria appartenenza ottenendo significative riduzioni di consumi energetici e contemporaneamente:
- 2) fare leva su tali impianti per promuovere la costituzione di CER, nel proprio territorio.

Caratteristica del PPP è che l'onere finanziario dell'investimento è sostenuto da un imprenditore privato, remunerato con un canone e con l'eventuale immissione sul mercato dell'energia prodotta e non consumata.

Il Privato, attraverso un apposito vincolo (diritto di superficie, o tramite altro accordo negoziale) sarà tenuto a mettere gli impianti a disposizione della o delle CER formalmente costituite (anche se ancora non operative).

In questo ambito il concessionario:

1. Metterà a disposizione gli impianti fotovoltaici che verranno realizzati nell'ambito del PPP per destinarli nella disponibilità della CER che non dovrà quindi sopportare alcun onere d'investimento iniziale;
2. Potrà in virtù del contratto di PPP stipulato con l'ente pubblico, supportare la CER per l'espletamento delle relative pratiche amministrative, contabili e gestionali, quali la registrazione sul portale del GSE e la valutazione dei flussi energetici ed economici sulla cabina primaria al fine di esplicitare le principali evidenze e i benefici attesi.

È anche possibile far configurare il concessionario nel ruolo di soggetto Referente della CER, ottenendo il mandato sulla gestione operativa della Comunità e potendo gestire direttamente il rapporto con il GSE per la registrazione della configurazione e l'ottenimento dell'incentivo. In dettaglio il concessionario potrebbe supportare:

- La sensorizzazione delle utenze attraverso la installazione di dispositivi utente che permettano di rilevare i consumi e le produzioni di ogni utente ed inviare tali dati ad una piattaforma IoT (Internet of Things) e la installazione della stessa piattaforma IoT. Questo punto è fondamentale per pianificare la distribuzione degli incentivi in termini di finanziamento di progetti sociali e la premialità economica adatta a favorire la installazione di nuovi impianti e lo spostamento dei consumi nelle ore di produzione solari per incrementare la consistenza degli incentivi. In poche parole ottimizzare nel tempo la configurazione della CER.
- La attuazione di piani di divulgazione per la crescita della comunità attraverso la realizzazione di un sito web, brochure e workshop periodici di divulgazione verso la popolazione. Questo punto è fondamentale per la strategia di crescita della CER ed ampliare la base sociale dei cittadini.
- La gestione operativa della comunità, che sulla base dei primi due punti ha la possibilità di configurare una strategia di crescita fino ad arrivare agli obiettivi di regime prefissati.

Tale approccio è molto interessante non solo per i piccoli Comuni, tipicamente concentrati su una sola cabina primaria, ma anche per quelli di medie dimensioni sul cui territorio insistono più cabine primarie. In questo caso il progetto potrebbe far riferimento non soltanto ad una singola CER, bensì

ad una **rete di CER** con caratteristiche omogenee e specifiche operative stabilite dal Comune stesso, costituendo una rete organizzata che condivide strumenti, processi di governo e strategie. In questo caso il vantaggio economico è notevole perché di fatto si ripartiscono gli stessi costi su diverse CER e su una base sociale molto più ampia abbattendo così il fattore “investimento per cittadino” ottenendo gli vantaggi sociali ed energetico-ambientali più ampi.

Come può vedersi, in questo caso una norma di diritto amministrativo può comportare una efficiente allocazione delle risorse e valorizzare le opportunità di cooperazione pubblico-privata in PPP attraverso l'utilizzo di strumenti della contrattualistica pubblica finalizzati alla promozione di CER nel territorio.

Giova evidenziare, a conclusione, che la partecipazione delle pubbliche amministrazioni non solo può consentire di promuovere investimenti pubblici finanziati da privati attraverso contratti di diritto pubblico ma determina le condizioni perché le CER così costituite facciano nel concreto proprie (attraverso i propri statuti ed atti costitutivi) quelle finalità sociali ed ambientali di interesse generale che per il legislatore europeo e nazionale ha inteso con esse perseguire.

di A. Bertelli, M. Annunziato

Stampa in PDF

[PDF](#)

Ultima modifica

Gio 05 Feb, 2026

