

I DIVERSI MODELLI GIURIDICI PER COSTITUIRE LE CER



Materiali informativi realizzati da DINTEC – Agenzia in house del Sistema camerale, nell'ambito dell'Accordo di collaborazione istituzionale Unioncamere – MASE per le iniziative info-formative previste nel PNRR – Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica” - Investimento 3.3 “Cultura e consapevolezza su temi e sfide ambientali”.

Supporto tecnico



PREMESSA

Le comunità energetiche rinnovabili (CER) rappresentano un **modello innovativo di produzione, consumo e condivisione dell'energia da fonti rinnovabili**. Queste comunità consentono a cittadini, imprese, enti pubblici e privati di collaborare per generare e gestire energia in modo sostenibile, riducendo la dipendenza dalle fonti fossili e contribuendo alla transizione ecologica. Inoltre, favoriscono lo sviluppo di un'economia locale più resiliente e responsabile, incentivando la partecipazione attiva della collettività e promuovendo la diffusione di una cultura energetica consapevole.

Per costituire una comunità energetica rinnovabile, è fondamentale scegliere la **forma giuridica più adatta agli obiettivi e alle esigenze dei partecipanti**. Le opzioni giuridiche disponibili variano in base alla normativa vigente e possono includere cooperative, associazioni, consorzi, società di capitali o altre configurazioni specifiche. Ogni struttura comporta differenti implicazioni in termini di governance, responsabilità, benefici fiscali e accesso agli incentivi pubblici. La scelta della forma giuridica influisce anche sulla gestione amministrativa e operativa della comunità, determinando le modalità di adesione, il livello di autonomia decisionale e la distribuzione dei benefici economici tra i membri.

Negli ultimi anni, l'interesse per le Comunità Energetiche Rinnovabili è cresciuto grazie a **politiche europee e nazionali** volte a incentivare l'autoconsumo collettivo e la produzione diffusa di energia da fonti rinnovabili. Normative come la Direttiva UE 2018/2001 (RED II) e il recepimento negli ordinamenti nazionali hanno introdotto nuove opportunità per la creazione e lo sviluppo delle CER, offrendo agevolazioni economiche, accesso a finanziamenti dedicati e semplificazioni burocratiche.

Questo documento fornirà un'**analisi dettagliata delle principali forme giuridiche** utilizzabili per la costituzione delle comunità energetiche rinnovabili, illustrandone le caratteristiche, i vantaggi e le eventuali criticità.

L'obiettivo è offrire una guida chiara e accessibile per supportare cittadini e organizzazioni nella scelta della soluzione più adeguata alle proprie esigenze, promuovendo un modello energetico più partecipativo e sostenibile, capace di contribuire attivamente alla lotta ai cambiamenti climatici e alla costruzione di una società più equa ed ecologica.

I MODELLI GIURIDICI

I modelli giuridici per la creazione delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) sono diversificati e dipendono dalle **specificità**, dagli **obiettivi** e dalla **composizione** della comunità.

In conformità alla normativa vigente, le CER devono costituire un'entità giuridica autonoma rispetto ai membri, in linea con la **Direttiva 2018/2001/UE** e il **Decreto Legislativo n. 199/2021**. Tuttavia, non esiste una formula universale applicabile a ogni configurazione possibile di una CER.

La selezione della **struttura giuridica** più adeguata richiede un'analisi approfondita della situazione di partenza e una pianificazione strategica degli sviluppi futuri. Questa fase preliminare dovrebbe prendere in considerazione le caratteristiche e le necessità dei soggetti coinvolti, la mappatura delle aree e delle risorse rinnovabili disponibili, gli obiettivi da raggiungere, le attività previste, l'entità economico-finanziaria dell'iniziativa e i rapporti contrattuali da instaurare.



ASSOCIAZIONI (RICONOSCIUTE E NON RICONOSCIUTE)

Le associazioni sono **enti collettivi privi di scopo di lucro** disciplinati dal Codice civile. Si costituiscono tramite atto costitutivo e statuto che ne definiscono scopo, patrimonio e regole di funzionamento. Esistono due forme principali:

ASSOCIAZIONI RICONOSCIUTE

Otengono **personalità giuridica** e autonomia patrimoniale perfetta con l'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche, previa stipula dell'atto pubblico e possesso di un patrimonio minimo di 15.000 euro.

In questo caso, il patrimonio dell'associazione è distinto da quello dei singoli associati, che non rispondono con i propri beni per le obbligazioni sociali.

Non acquisiscono personalità giuridica

e operano con autonomia patrimoniale imperfetta. Chi agisce in nome e per conto dell'associazione risponde solidalmente e illimitatamente delle obbligazioni sociali.

ASSOCIAZIONI NON RICONOSCIUTE

Secondo il **D. Lgs. n. 117/2017**, c.d. Codice del Terzo Settore (CTS) il modello associativo, in particolare nella forma di Associazione di Promozione Sociale (APS) può essere adottato per la costituzione di una Comunità Energetica Rinnovabile.

L'articolo 4 del CTS qualifica come Enti del Terzo Settore (ETS) le associazioni, riconosciute o non riconosciute, che perseguono finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di attività di interesse generale. L'articolo 5 precisa che tali attività devono essere svolte in assenza di scopo di lucro.

La costituzione di una CER nella forma associativa è indicata in particolare per realtà di piccole dimensioni:

- per la **semplicità della struttura giuridica**;
- per i **costi contenuti di costituzione e gestione**;
- per la possibilità di **accedere a benefici fiscali e finanziamenti** per gli ETS.

La costituzione è veloce e i costi sono limitati alle spese notarili per atto costitutivo e statuto e alle imposte.

Tuttavia, presenta **limiti** per CER più complesse e non è idonea a supportare attività d'impresa su larga scala.

La partecipazione delle **Pubbliche Amministrazioni (PA)** alle CER richiede poi particolari cautele per evitare profili di responsabilità contabile e patrimoniale, dato che le PA generalmente partecipano a società di capitali o cooperative. In particolare:

- in un'associazione non riconosciuta, potrebbe determinare una responsabilità personale dei dirigenti della PA per le obbligazioni dell'associazione,
- in un'associazione riconosciuta, potrebbero emergere responsabilità per la gestione del patrimonio dell'associazione

Inoltre, il **Codice del Terzo Settore**, all'articolo 4, comma 2, esclude espressamente le PA dal novero degli ETS. Di conseguenza, una CER costituita come ETS non dovrebbe avere la PA come membro con poteri di controllo.

SOCIETÀ COOPERATIVA

Le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) possono essere costituite come **società cooperative**, un modello a capitale variabile con scopo mutualistico.

Le Cooperative possono:

- essere a **responsabilità limitata o per azioni**;
- Essere fondate su principi di **partecipazione democratica, mutualità e assenza di scopo di lucro**;
- ad adesione aperta e volontaria** e la **governance democratica** con il principio di **un voto per socio**. Richiedono almeno nove soci;
- raccogliere **capitali tramite strumenti finanziari** partecipativi;
- essere **beneficiare di agevolazioni fiscali**, tra cui l'esenzione da accise sull'energia elettrica autoprodotta e autoconsumata dai soci.

La cooperativa, offre stabilità e capacità organizzativa, ma con maggiore flessibilità. **È adatta sia per progetti complessi sia per realtà più piccole**. Può essere configurata come **cooperativa a mutualità prevalente**, dove l'attività deve essere svolta principalmente a favore dei soci stessi, e lo statuto deve limitare la distribuzione di utili, prevedere l'obbligo di riserve indivisibili e destinare parte degli utili ai fondi mutualistici. Possono partecipare alla CER in forma cooperativa sia soggetti pubblici che soggetti privati.

La cooperativa di comunità è **orientata al benessere collettivo** della comunità di riferimento, non solo dei soci. Pur non avendo una disciplina nazionale organica, è riconosciuta a livello regionale e si caratterizza per una governance inclusiva e democratica che coinvolge l'intera collettività locale. **Persegue interessi generali** del territorio ed è particolarmente idonea per favorire l'aggregazione di cittadini, enti pubblici e PMI nelle CER. Spesso si qualifica anche come impresa sociale e rientra negli ETS.

Diversa è la **cooperativa di comunità**:

- ❑ è orientata al **benessere collettivo** della comunità di riferimento, non solo dei soci;
- ❑ pur non avendo una disciplina nazionale organica, è **riconosciuta a livello regionale**;
- ❑ si caratterizza per una **governance inclusiva e democratica** che coinvolge l'intera collettività locale;
- ❑ persegue **interessi generali del territorio** ed è particolarmente idonea per favorire l'aggregazione di cittadini, enti pubblici e PMI nelle CER. Spesso si qualifica anche come impresa sociale e rientra negli ETS.

Infine, l'impresa di comunità è un concetto affine, focalizzato sul beneficio diretto alla comunità locale generato dall'attività, indipendentemente dalla forma giuridica. Mira a valorizzare le risorse del territorio e a contrastare lo spopolamento, redistribuendo i benefici a favore della collettività. **Non ha ancora una definizione normativa unitaria a livello nazionale.**

FONDAZIONE DI PARTECIPAZIONE

La fondazione di partecipazione è un modello **ibrido tra fondazione** (elemento patrimoniale) e **associazione** (elemento personale) come la presenza di più soci fondatori e la possibilità di ingresso di nuovi membri.

Le caratteristiche di questo modello sono:

- ❑ la **partecipazione** avviene tramite conferimenti al patrimonio (denaro, beni o diritti), anche simbolici per favorire la partecipazione di categorie vulnerabili,
- ❑ la **costituzione** avviene attraverso l'atto pubblico e, per ottenere la personalità giuridica, un patrimonio minimo di 30.000 euro,
- ❑ l'organizzazione deve garantire la **partecipazione attiva degli aderenti**, prevedendo un organismo assembleare a cui è affidato il governo dell'ente, gli amministratori hanno, invece, funzioni esecutive,
- ❑ nella prassi, è comune una struttura di "**democrazia imperfetta**", con diritti di voto differenziati in base all'apporto o alla natura del partecipante, specialmente nel caso di enti pubblici.

Le CER possono essere costituite secondo forme giuridiche riconosciute, inclusa la fondazione, adattandone l'organizzazione alle esigenze operative. La fondazione di partecipazione rientra tra gli Enti del Terzo Settore (ETS) ai sensi del D.Lgs. n. 117/2017.

È fondamentale sottolineare che i **contributi ricevuti dal GSE** non possono essere distribuiti ai partecipanti, pena la violazione del principio di non lucratività.

Nelle **CER di tipo misto pubblico-privato**, la partecipazione degli enti pubblici come membri di una fondazione di partecipazione deve essere motivata e formalizzata con delibera consiliare, ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. n. 267/2000.

Nonostante i vantaggi, la fondazione di partecipazione è soggetta a **quattro vincoli principali derivanti dal codice civile**:

CONTROLLO E VIGILANZA GOVERNATIVA

le fondazioni sono soggette alla supervisione delle autorità pubbliche (Prefetto), il che potrebbe limitarne l'autonomia.

RECESSO DEI SOCI

come nelle associazioni, i soci uscenti non possono richiedere la restituzione dei beni conferiti, il che potrebbe scoraggiare nuovi investimenti. Vi è un potenziale conflitto con la normativa sulle CER, che invece consente compensazioni proporzionate agli investimenti sostenuti.



ESTINZIONE DELLA FONDAZIONE

se la fondazione non è più in grado di perseguire il suo scopo, può essere dichiarata estinta o trasformata da un'autorità pubblica. (nel caso di una CER, la situazione più critica potrebbe verificarsi se il patrimonio diventasse insufficiente per sostenere le attività, salvo nuovi conferimenti da parte dei soci).

DEVOLUZIONE DEL PATRIMONIO

in caso di scioglimento, il patrimonio della fondazione può essere redistribuito ai soci solo se espressamente previsto nello statuto.

CONSORZIO E SOCIETÀ CONSORTILE

Un consorzio è un contratto **disciplinato dall'articolo 2602 del Codice civile**, attraverso il quale due o più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per regolare o svolgere determinate fasi delle rispettive attività d'impresa. È importante sottolineare che il consorzio non si configura come un soggetto autonomo con una propria finalità imprenditoriale, ma piuttosto come uno **strumento di coordinamento tra imprese** volto all'efficienza gestionale, al contenimento dei costi o alla gestione di servizi comuni.

Tra i vantaggi principali vi è la possibilità di svolgere **attività sia interne**, disciplinando i rapporti tra i membri, **sia esterne**, interagendo con terze parti. Questa flessibilità è utile per le CER che intendono partecipare al mercato dell'energia condivisa. Inoltre, pur potendo perseguire scopi lucrativi, queste entità possono comunque mantenere un'impostazione mutualistica, rendendole idonee a progetti volti a beneficiare i membri e la comunità locale.

Per quanto riguarda la possibilità di utilizzare il modello consortile per la costituzione di una CER, emergono alcune **criticità normative**.

L'articolo 2602 c.c. stabilisce che i consorziati debbano essere esclusivamente **imprenditori**. Questa previsione entra in conflitto con il principio fondamentale delle CER di partecipazione aperta e inclusiva, come stabilito dal D.Lgs. n. 199/2021 (attuativo delle direttive europee), che consente l'adesione non solo a imprese ma anche a persone fisiche, enti pubblici e altri soggetti non imprenditori.

Tuttavia, la normativa prevede anche la possibilità di **costituire consorzi misti** in alcuni casi particolari. La Legge 21 maggio 1981, n. 240, agli articoli 2 e 17, ammette la partecipazione anche di soggetti diversi dagli imprenditori, a condizione che tale partecipazione sia strumentale al raggiungimento dello scopo consortile e sia previsto il divieto di distribuzione degli utili.

Alla luce di queste considerazioni, **il modello consortile può essere utilizzato per costituire una CER solo in casi specifici**, in cui si intenda limitare la partecipazione a soli operatori economici o imprese che vogliano coordinarsi per attività comuni, come la produzione e l'autoconsumo di energia rinnovabile, con l'obiettivo di ottimizzare costi e servizi. Questo modello, tuttavia, risulta **poco adatto quando si desidera promuovere una governance democratica e inclusiva**, con l'adesione di soggetti non imprenditori come cittadini, enti locali o piccole comunità.

La società consortile, invece, disciplinata **dall'articolo 2615-ter c.c.** pur perseguendo finalità consortili, **assume la natura di una vera e propria società commerciale**, adottando uno dei modelli societari previsti dal Codice civile. La giurisprudenza ha chiarito che la società consortile non può derogare alle regole inderogabili del tipo societario prescelto, in particolare per quanto riguarda la struttura del capitale sociale e la disciplina dell'ingresso di nuovi soci. Questi elementi potrebbero risultare incompatibili con i principi di partecipazione aperta e volontaria richiesti per le CER.

L'IMPRESA SOCIALE E SOCIETÀ BENEFIT

Non sono forme giuridiche autonome, ma qualifiche che si aggiungono a modelli esistenti. Sia l'impresa sociale che la società benefit sono **adatte alla costituzione di Comunità Energetiche Rinnovabili**.

La forma giuridica dell'impresa sociale, che svolge in via stabile e principale un'attività di interesse generale senza scopo di lucro, con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, può essere una scelta interessante per la costituzione di una Comunità Energetica Rinnovabile (CER), in particolare se si desidera perseguire finalità di utilità sociale, sostenibilità ambientale e inclusione sociale.

Non può distribuire utili, se non nei limiti di legge, ed è obbligata a reinvestire gli avanzi di gestione nello svolgimento delle proprie attività o nell'incremento del patrimonio.

Con la **Legge n. 95/2023**, è stata espressamente **inclusa tra le attività** di interesse generale delle imprese sociali anche la **produzione, accumulo e condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo** (artt. 2 e 5 d.lgs. n. 117/2017), rendendo questo modello particolarmente idoneo per le Comunità Energetiche Rinnovabili. La partecipazione degli enti locali è ammessa, ma senza possibilità di esercitare controllo sull'impresa.

La **società benefit**, introdotta nel 2016, consente alle aziende di perseguire, oltre al profitto, uno o più effetti positivi (o la riduzione di effetti negativi) sulla società e sull'ambiente. Si adatta perfettamente alla valorizzazione dell'ambiente e al miglioramento energetico. **Possono assumere questa qualifica i tipi societari previsti dal Codice Civile tra cui le società di persone (società semplici, snc, sas), di capitali (spa, sapa, srl).**

Le società Benefit condividono con le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) una visione che va oltre la semplice logica del profitto, mirando a generare benefici comuni per la collettività e la comunità, creare valore aggiunto sul territorio promuovendo uno **sviluppo territoriale sostenibile**, e promuovere **la tutela dell'ambiente** e lo **sviluppo sociale** con un focus sulla **salvaguardia e valorizzazione ambientale**, la lotta alla povertà energetica e come strumento di welfare.

Tuttavia, occorre prestare attenzione alla redazione dello statuto, che deve chiaramente escludere la prevalenza dello scopo di lucro.

PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO (PPP)

Non è una forma giuridica in sé, ma un **modello di collaborazione tra soggetti pubblici** (come enti territoriali, autorità locali, aziende speciali o società a controllo pubblico) **e privati** (come cittadini, PMI, associazioni, ecc.).

La possibilità di partecipazione anche di soggetti pubblici a una Comunità Energetica Rinnovabile è considerata di fondamentale importanza. Questa partecipazione esercita una forza attrattiva non solo verso la collettività di riferimento ma anche verso il mercato, apportando know-how e capitali privati.

Le CER possono rappresentare un terreno fertile per sperimentare modelli contrattuali di PPP per la produzione e il consumo di energia, creando sinergie tra comunità energetiche e aziende speciali o società a controllo pubblico.

SINTESI CONCLUSIVA

 MODELLO	 SEMPLICITÀ	 PARTECIPAZIONE DELLA PA	 CAPACITÀ ATTRATTIVA	 IDEALE PER...
ASSOCIAZIONE (APS/ETS)	✓ ✓ ✓	✗	✗	Piccole CER, comunità locali
COOPERATIVA	✓ ✓	✓	✓	CER partecipative, Comuni coinvolti
IMPRESA SOCIALE/ BENEFIT	✗	✓	✓ ✓	CER imprenditoriali
FONDAZIONE	✗	✓	✓	Progetti strutturati o ibridi
CONSORZIO/ PARTENARIATO	✓ ✗	✓	✓	Gestione mista PA-privati

 = MOLTO ALTA
 = ALTA
 = MEDIO/BASSA

  = VARIABILE
 = BASSA



MINISTERO DELL'AMBIENTE
E DELLA SICUREZZA ENERGETICA



UNIONCAMERE