



Oggetto: L'aggregazione tra Pubbliche amministrazioni per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici

Documento sviluppato in collaborazione con

STUDIO LEGALE VALAGUZZA



Indice

1. Introduzione	3
1.1 Il <i>retrofit</i> industrializzato Energiesprong.....	4
2. I vantaggi dell'aggregazione tra Pubbliche amministrazioni per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici	5
2.1 Aggregazione tra diverse amministrazioni	8
2.2 Aggregazione tra stazioni appaltanti e centrali di committenza	13
3. Conferimento di beni in fondi immobiliari pubblici.....	14
4. Partenariato pubblico-privato	15
5. Le Comunità energetiche rinnovabili.....	19



1. Introduzione

L'attuale urgenza di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico, determinata da previsioni di origine europea, comporta per le Pubbliche amministrazioni un impegno serrato e particolarmente gravoso in termini di pianificazione, programmazione e concettualizzazione di procedure di gara e di strategie di "acquisto" che consentano di traghuardare gli obiettivi attesi in maniera qualitativamente adeguata e a costi accettabili.

La riqualificazione del parco edilizio urbano da un punto di vista energetico è un'azione particolarmente complessa, che richiede di individuare soluzioni che considerino, tra l'altro, l'aspetto dei costi-benefici, puntando a tecniche che risultino vantaggiose sia per i clienti pubblici sia per gli utenti finali. È questo l'obiettivo di Energiesprong (cfr. di seguito par. 1.1), pratica innovativa di *retrofit* industrializzato volta a trasformare gli immobili cc.dd. energivori in edifici decarbonizzati ed efficienti, attraverso la realizzazione di interventi sicuri, scalabili e desiderabili. Tale transizione, dato il livello d'innovazione che sottende, non può certamente avvenire senza un elevato livello di qualificazione delle stazioni appaltanti.

L'attuale situazione induce a riflettere sulle modalità che possano al meglio condurre a formulare una domanda pubblica tempestiva, coerente con le migliori pratiche di mercato e capace di portare i risultati auspicati in termini di valore aggiunto secondo le politiche di sostenibilità.

A tal fine, nel prosieguo vengono illustrate cinque ipotesi che paiono rappresentare opportunità di studio e di sperimentazione di particolare interesse per la diffusione di interventi Energiesprong:

l'aggregazione tra diverse stazioni appaltanti, cfr. di seguito par. 2.1;

il ricorso a centrali di committenza, cfr. di seguito par. 2.2;

il conferimento di beni in fondi immobiliari pubblici, cfr. di seguito par. 3;

il partenariato pubblico-privato, cfr. di seguito par. 4;

le comunità energetiche rinnovabili, cfr. di seguito par. 5.

Tutte le ipotesi proposte richiedono di essere implementate attraverso un uso strategico del *procurement* pubblico, che sappia valorizzare, assieme, competenze tecniche, legali ed



economiche, per dimensionare correttamente la gara e stabilire quale metodo sia meglio rispondente alle caratteristiche specifiche del caso.

Una volta che si sia scelto quale strategia di committenza utilizzare (per es.: se aggregazione tra soggetti pubblici, ricorso a centrale di committenza, costituzione di un fondo immobiliare pubblico o partecipazione/istituzione a comunità energetica, e se affidarsi al partenariato pubblico privato, piuttosto che ad un appalto “classico”), occorrerà interpretare le specificità della situazione concreta e lo stato di avanzamento della domanda di riqualificazione energetica per valutare l’eventuale impiego di selezioni comparative che valorizzino il dialogo con gli operatori del mercato anche in fase di selezione delle offerte (per esempio, ricorrendo al dialogo competitivo o alla procedura competitiva con negoziazione, che tuttavia risultano maggiormente dispendiose in termini di attività amministrativa) o il mantenimento di un confronto concorrenziale affidato alle procedure aperte o ristrette o, se sotto soglia, alle procedure di affidamento di cui all’art. 50 del d.lgs. n. 36/2023 (di seguito, anche solo il “Codice dei contratti pubblici” o il “Codice”).

A tale ultimo riguardo, considerata la tipicità delle procedure di gara utilizzabili, non si rilevano profili di specifico interesse che meritino approfondimenti *ad hoc* nel prosieguo.

Si analizzeranno, invece, di seguito, le azioni preliminari che consentono di formulare la domanda di riqualificazione energetica sfruttando economie di scala o di gestione delle procedure che appaiono maggiormente funzionali all’obiettivo che si va perseguidendo.

1.1 Il *retrofit* industrializzato Energiesprong

Tra le numerose esperienze internazionali che si occupano di riqualificazione profonda del parco edilizio a prevalenza sociale spicca Energiesprong, modello di *retrofit* nato in Olanda con diverse applicazioni nel mondo quale intervento di sostenibilità tecnico-economica replicabile su larga scala.

Energiesprong propone un **approccio innovativo** che migliora radicalmente la riqualificazione coniugando nuovi processi (digitalizzazione, gestione *lean* e industrializzazione tramite tecnologie costruttive *offsite*) con nuovi modelli di sostenibilità economico-finanziaria basata sul concetto di *Total Cost of Ownership* e sulla **garanzia delle prestazioni** a lungo termine. L’approccio sfrutta, infatti, i benefici generati dalla produzione



dei componenti in ambienti controllati, quali le fabbriche, per ridurre i costi e per aumentare la qualità del prodotto finale.

La riqualificazione, secondo questo modello, si finanzia anche attraverso il risparmio sui costi energetici, a cui si aggiungono quelli delle manutenzioni programmate per i successivi 30 anni.

L'esperienza dei primi 11.700 interventi realizzati in tutta Europa ha dimostrato come sia possibile ridurre di oltre il 50% i tempi di intervento e del 30% i costi, contenendo di oltre il 75% le emissioni carboniche dell'edificio rispetto allo stato iniziale. Si tratta dei risultati più significativi rispetto a ogni altro approccio alla riqualificazione oggi in uso in Europa.

In Italia, Energiesprong è attivo dal 2021 con l'obiettivo di sviluppare il mercato attraverso il dialogo tra domanda e offerta, accelerando il processo di decarbonizzazione del patrimonio edilizio esistente grazie a riqualificazioni industrializzate, veloci, profonde e replicabili su grandi volumi aggregati in modo omogeneo.

Sul fronte dell'offerta, un gruppo selezionato di aziende sta creando filiere e soluzioni eterogenee (pannelli di facciata prefabbricati in legno acciaio, calcestruzzo o ibridi, integrabili con elementi impiantistici e altri componenti costruttivi) già testate sui primi progetti pilota di edilizia residenziale sia pubblica che privata. La varietà delle soluzioni e dei materiali adottati rappresenta un grande valore perché consente di rispondere alle esigenze (energetiche, sismiche, funzionali, estetiche) di diverse tipologie di edifici da riqualificare esplorando, così, l'evoluzione di diverse traiettorie tecnologiche.

Sul fronte della domanda, partecipano alla diffusione di Energiesprong numerosi soggetti, proprietari e gestori di grandi patrimoni immobiliari, sia privati, come Cooperative di Abitanti ed SGR, che pubblici come enti gestori dei Servizi Abitativi Pubblici e Sociali (SAP e SAS). Questi ultimi giocano un ruolo strategico sia per quantità che per qualità del volume posseduto, data la rilevanza di una massa critica di riqualificazioni nel generare investimenti industriali, ed economie di scala. L'utilizzo, da parte delle pubbliche amministrazioni, di procedure di gara, forme di aggregazione e contratti di appalto adeguati all'adozione di soluzioni Energiesprong è, quindi, tra i principali strumenti abilitanti allo sviluppo del mercato.

2. I vantaggi dell'aggregazione tra Pubbliche amministrazioni per la riqualificazione energetica degli edifici pubblici



In linea generale, l'**aggregazione tra Pubbliche amministrazioni** si riferisce a un insieme di forme di collaborazione o coordinamento tra enti pubblici per svolgere attività e servizi in maniera congiunta o condivisa. L’obiettivo principale è ottimizzare risorse, ridurre costi e migliorare l’efficacia delle prestazioni pubbliche. Tale “spirito” appare *in toto* coerente con le esigenze sottese all’efficientamento energetico, che richiedono interventi tempestivi, spesso su larga scala, per concentrare il dispendio di risorse pubbliche, ottenere risultati disseminati sul territorio, a maggior ragione su ambiti omogenei e confinanti o, comunque, legati da una medesima identità funzionale.

Infatti, la creazione di valore pubblico è maggiore se associata ad interventi che non risultino isolati o sporadici, ma che siano inquadrabili all’interno di programmi di sviluppo e riqualificazione in grado di incidere in maniera estesa sulle zone interessate da esigenze abitative massive e da bisogni di riqualificazione intensi, eventualmente associati a condizioni di disagio sociale o di c.d. “povertà energetica”.

In tale ottica, lo strumento delle aggregazioni pare offrire uno spunto di estremo interesse per consentire alle PP.AA. di integrare le proprie iniziative, animate da un interesse pubblico comune.

Il **legislatore europeo**, già nel 2014, ha espresso un *favor per l’aggregazione* di bisogni di interesse pubblico. Il *favor* europeo è legato, principalmente, alla ricerca di economie di scala, per traghettare un abbattimento dei prezzi, un miglioramento e una maggiore professionalità nella gestione degli appalti, oltre che un’ampia serie di vantaggi per gli utenti, per le amministrazioni e gli enti territoriali coinvolti (cfr. Considerando n. 59 dir. 2014/24/UE appalti).

La logica sopra riportata si combina, nel campo della riqualificazione energetica, con l’estrema duttilità degli interventi, che, a livello progettuale, si prestano a *standards* e specifiche tecniche replicabili su immobili dotati di caratteristiche analoghe e, a livello esecutivo, possono essere eseguiti in parallelo e su diversi lotti di intervento, ottenendo benefici in termini di minor costo per i soggetti pubblici.

Nello specifico, con riferimento alla riqualificazione energetica, procedere tramite aggregazioni consente di apportare numerosi **vantaggi, tra i quali:**

- la possibilità di approntare contemporaneamente il cantiere necessario per una pluralità di immobili ubicati nella medesima zona urbana, appartenenti a proprietari pubblici



diversi; in questo modo, si **ridurrebbe massimamente il disagio** che una zona cantierizzata provoca ai suoi abitanti;

- l'ottenimento di **economie di scala**, con conseguenti vantaggi sul prezzo finale per le stazioni appaltanti aggregate; la gestione congiunta, infatti, si presta al meglio ad impostare la strategia di acquisto: gli operatori economici offerenti potranno ottenere sconti maggiori dai propri fornitori, consentendo così alle stazioni appaltanti aggregate di ottenere prezzi competitivi (cfr. par. 2.1);
- la possibilità, **per le stazioni appaltanti meno attrezzate o dotate di personale tecnico in misura ridotta**, di beneficiare di gare strutturate da soggetti particolarmente qualificati, a cui aggregarsi, beneficiando delle strategie di *procurement* e di acquisto formulate grazie a competenze specialistiche di cui esse, da sole, non disporrebbero;
- la costituzione, per la formulazione delle offerte, di **team di lavoro particolarmente qualificati**, messi a disposizione delle stazioni appaltanti aggregate al fine di ottenere il miglior punteggio qualitativo, e contendersi così l'aggiudicazione di un appalto che vede convergere diversi interventi di potenziale interesse; infatti, l'aggregazione, aumentando la dimensione della domanda pubblica, comporta per gli operatori economici una sfida maggiormente interessante, date le potenzialità sottesa alla gara;
- **la maggiore concorrenza tra gli operatori economici**, che sarebbe realisticamente indotta da una procedura di gara che interassi una pluralità di immobili, in virtù della maggiore significatività economica dell'appalto; una forte competizione, auspicabilmente, comporterebbe il verificarsi del c.d. **effetto emulativo**, in virtù del quale, un mercato caratterizzato dalla marcata e crescente virtuosità dei *bidders*, anche stranieri, costringerà gli altri operatori a adeguarsi a tali *standard* di qualità, al fine di aggiudicarsi le gare.

L'aggregazione di più soggetti pubblici potrebbe condurre a strutturare una gara anche divisa per **lotti**, secondo quanto previsto dall'**art. 58 del d.lgs. n. 36/2023**; l'analisi tecnica dei lotti di gara riveste, nel caso di gare frutto di aggregazioni, particolare rilevanza, perché essa, da un lato, deve consentire la partecipazione alle MPMI, dall'altro dovrebbe comunque identificare dei lotti che consentano di realizzare le suddette economie di scala, al fine di non smarrire, nel corso del procedimento, i vantaggi dell'aggregazione.

Di seguito vengono illustrati, nel dettaglio, gli strumenti giuridici attraverso i quali è consentita l'aggregazione.



2.1 Aggregazione tra diverse amministrazioni

Il Codice dei contratti pubblici (**d.lgs. n. 36/2023**) prevede l’istituto dell’aggregazione “in senso proprio” **all’art. 62, comma 14**, che consente di unificare le funzioni proprie della stazione appaltante.

In virtù di tale norma, è consentito a due o più stazioni appaltanti, che condividono il medesimo bisogno (nel caso, la riqualificazione di cui sopra), di procedere insieme.

Affinché si determini l’aggregazione, i soggetti pubblici che intendono procedere congiuntamente hanno la facoltà di concludere tra loro un accordo, appunto “*per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune*”, utilizzando la previsione di cui all’art. **15 della l. n. 241/1990** (legge generale sul procedimento amministrativo).

Il richiamo all’art. 15 appena citato circoscrive l’ipotesi di aggregazione a soggetti pubblici, per i quali valgono le regole della legge generale sul procedimento amministrativo. Dunque, non potranno partecipare alle aggregazioni soggetti privati di alcun tipo, che invece, eventualmente, potranno assumere la qualifica di “offerenti”, se interessati a partecipare alla gara che sarà frutto dell’aggregazione.

A titolo esemplificativo, potranno quindi aggregarsi enti pubblici territoriali, società a partecipazione pubblica, organismi di diritto pubblico.

Art. 62, comma 14, d.lgs. n. 36/2023: “*Due o più stazioni appaltanti possono decidere di svolgere congiuntamente, ai sensi dell’articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, una o più fasi della procedura di affidamento o di esecuzione di un appalto o di un accordo quadro di lavori, servizi e forniture, purché almeno una di esse sia qualificata allo svolgimento delle fasi stesse in rapporto al valore del contratto. Le stazioni appaltanti sono responsabili in solido dell’adempimento degli obblighi derivanti dal codice. Esse nominano un unico RUP in comune tra le stesse in capo alla stazione appaltante delegata. Si applicano le disposizioni di cui all’articolo 15. Se la procedura di aggiudicazione è effettuata congiuntamente solo in parte, le stazioni appaltanti interessate sono congiuntamente responsabili solo per quella parte. Ciascuna stazione appaltante è responsabile*



dell'adempimento degli obblighi derivanti dal codice unicamente per quanto riguarda le parti da essa svolte a proprio nome e per proprio conto.”.

Art. 15, l. n. 241/1990: “*1. Anche al di fuori delle ipotesi previste dall’articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.*

2. Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall’articolo 11, commi 2 e 3.

2-bis. A fare data dal 30 giugno 2014 gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell’articolo 24 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell’articolo 1, comma 1, lettera q-bis) del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, o con altra firma elettronica qualificata pena la nullità degli stessi. Dall’attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All’attuazione della medesima si provvede nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.”.

Non vi è dubbio che, nel **caso ipotizzato**, l’intesa tra PP.AA., per indire le gare e gestire i contratti volti alla riqualificazione energetica di più edifici pubblici, avrebbe caratteristiche adatte per integrare la fattispecie di cui agli accordi *ex art. 15 della l. n. 241/1990*. Infatti, i soggetti aggregati sarebbero tutti interessati all’approvvigionamento necessario per realizzare gli interventi di riqualificazione energetica.

Naturalmente, come previsto dalla norma sopra richiamata (art. 62 del Codice dei contratti pubblici), **almeno uno dei soggetti aggregati deve essere qualificato** per indire la gara che rappresenta l’interesse comune delle PP.AA. riunitesi.

Va anzitutto premesso che la finalità del sistema di qualificazione (*ex art. 63 del d.lgs. n. 36/2023 in combinato disposto con l’allegato II.4 al medesimo d.lgs.*) è attestare la capacità di gestire direttamente, secondo criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, e nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, le attività che caratterizzano il processo di acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro (cfr. ANAC, Delibera 28 settembre 2022, n. 441).

*** *** ***



La norma del Codice ammette la possibilità che siano svolte in comune “**una o più fasi della procedura di affidamento o di esecuzione**”; dunque, alternativamente, i soggetti aggregati potranno valutare se **svolgere congiuntamente l’intera procedura** di affidamento (dalla determina a contrarre alla stipula del contratto con l’operatore) e di esecuzione (fino al completamento delle attività), o se **svolgere in comune solo determinate fasi** (per esempio, la sola procedura di aggiudicazione, restando poi ciascuna intestataria del contratto che ne deriva per la parte di propria competenza).

Tali scelte dipendono, in larga parte, dal motivo dell’aggregazione. Se esso è legato alla non sufficiente capacità tecnica di una parte degli aggregati, risulta più efficiente la delega *in toto*, che appare, in ogni caso, preferibile per garantire che il controllo della corretta esecuzione degli interventi di riqualificazione sia effettuato da soggetti addentro nelle dinamiche tecniche degli interventi da realizzare.

Peraltro, va sempre tenuto in conto che più l’oggetto delegato all’aggregazione è ampio, più si consente di efficientare anche l’organizzazione amministrativa dell’intero ciclo del *procurement*.

Ne segue che, laddove non vi siano, nel caso specifico, particolari ragioni ostative, lo svolgimento in comune dell’intero ciclo (dalla gara al contratto) appare l’ipotesi preferibile.

*** *** ***

Va notato, al riguardo, che la previsione codicistica in tema di **responsabilità solidale delle PP.AA. aggregate** (art. 62, comma 14) prevede che “*le stazioni appaltanti sono responsabili in solido dell’adempimento degli obblighi derivanti dal codice*”, ma specifica anche che, se “*la procedura di aggiudicazione è effettuata congiuntamente solo in parte, le stazioni appaltanti interessate [risulteranno] congiuntamente responsabili solo per quella parte*” e, inoltre, che “*ciascuna stazione [risulterà] responsabile dell’adempimento degli obblighi derivanti dal codice unicamente per quanto riguarda le parti da essa svolte a proprio nome e per proprio conto*”.

Dalla normativa codicistica, pertanto, si evince che il regime di responsabilità scelto dal legislatore, per l’ipotesi di attività congiunte *ex art. 62, comma 14*, sia quello della solidarietà, in coerenza con l’art. 15 della l. n. 241/1990 e che, di conseguenza, se l’attività svolta congiuntamente riguarda una specifica fase, le stazioni appaltanti saranno responsabili in solido per la specifica fase delegata o per l’intero ciclo, ove si sia scelta questa opzione.



Tuttavia, il regime della responsabilità solidale non dovrebbe impattare negativamente sull'aggregazione, riducendone l'ampiezza, alla luce del fatto che l'amministrazione titolare della procedura sarebbe quella capace di offrire maggiori garanzie, anche alle amministrazioni di piccole dimensioni, che verrebbero così “coperte” dalle caratteristiche soggettive della stazione appaltante qualificata – dunque in condizioni professionali adeguate – che sarebbe delegata.

*** *** ***

L'art. 62, comma 14, del Codice si riferisce espressamente alla possibilità di comporre una aggregazione che riguardi l'affidamento di un **appalto o di un accordo quadro**.

La formulazione normativa parrebbe, dunque, escludere la possibilità di aggregazioni per i partenariati pubblico-privati, che potrebbero essere avallati solo in gare “singole”, indette da amministrazioni appositamente qualificate.

*** *** ***

Nel caso di nostro interesse, **l'accordo quadro** potrebbe avere notevoli vantaggi per i casi in cui, per alcune delle amministrazioni aggregate, non si siano ancora verificate tutte le condizioni (sostanziali o formali) necessarie per avviare l'intervento di riqualificazione in programma (si pensi, per esempio, al caso in cui sia necessario, per alcune delle PP.AA. aggregate reperire i finanziamenti necessari per l'intervento di riqualificazione).

Infatti, l'accordo quadro, configurando un contratto c.d. “a regia”, consente di operare ordinando, anche per fasi e in tempi diversi, i lavori o le attività necessarie all'amministrazione.

In base alle proprie esigenze, l'amministrazione aggiudicatrice ha la facoltà di concludere l'accordo quadro con uno o più operatori economici. In particolare:

- (i) l'amministrazione può concludere un accordo quadro con un unico soggetto in modo tale da affidargli, di volta in volta, le prestazioni oggetto del bisogno specifico;
- (ii) invece, nel caso in cui si opti per un accordo quadro con più operatori, l'amministrazione potrà affidare diversi ordinativi a soggetti differenti, secondo motivazioni specifiche oppure invitando gli aderenti all'accordo ad un ulteriore confronto competitivo per scegliere il miglior offerente in vista del singolo ordinativo.

Inoltre, nell'ambito della riqualificazione energetica, un'esperienza recente è rappresentata dall'accordo quadro Consip per la “*Gestione e l'efficientamento energetico degli*



impianti di illuminazione pubblica di proprietà degli enti locali” (GEIP), volto a garantire una illuminazione pubblica efficiente e con basso impatto ambientale, attraverso l'affidamento, di volta in volta, del servizio a uno degli operatori parti dell'accordo, per ciascun lotto territoriale.

*** *** ***

Viceversa, il **contratto di appalto o i contratti di appalto**, in caso di divisione in più lotti della gara, rappresenterebbero lo strumento più adeguato in presenza di condizioni di tempo certe e uniformi per tutti i soggetti che decidono di far convergere ad unità la propria domanda di riqualificazione energetica.

*** *** ***

Infine, l'art. 62 fa riferimento anche alla figura del “**nuovo**” **RUP** (ora Responsabile Unico del Progetto). Va premesso che, alla luce della nuova disciplina contenuta nell'art. 15 del Codice, il “nuovo” RUP non solo mantiene il ruolo di **dominus** dell'intero procedimento (*rectius* progetto), restando, dunque, il responsabile per le fasi di programmazione, progettazione, affidamento e per l'esecuzione di ciascuna procedura soggetta all'applicazione del Codice, ma assume anche il ruolo e i compiti del *project manager*, almeno per quanto riguarda l'ipotesi di lavori più complessi.

Nel caso di aggregazioni, l'art. 62, comma 14, del **Codice** prevede la nomina di un **unico RUP** in comune, facente capo alla stazione appaltante a cui è delegata la funzione di committenza.

Tale previsione, nell'ottica di una costante semplificazione e accelerazione delle procedure, permette una riduzione dei costi, ma rende necessario prevedere strutture organizzative che consentano il mantenimento nel procedimento di una adeguata rappresentatività degli interessi di ciascuno dei soggetti aggregati.

Di conseguenza, gli accordi *ex art.* 15 della l. n. 241/1990 potrebbero valorizzare la possibilità di “cabine di regia” che istituiscono strutture di **supporto al RUP**, alle quali potrebbero eventualmente partecipare anche delegati tecnici di ciascuno degli enti aggregati.

Questo scenario, tra l'altro, consentirebbe anche agli enti di minori dimensioni di acquisire, via via, le competenze necessarie per comprendere, ed eventualmente poi replicare, le dinamiche sottese agli interventi di riqualificazione energetica oggetto dell'aggregazione.

*** *** ***

A titolo esemplificativo, con **riferimento al territorio milanese**, si potrebbe ipotizzare un'aggregazione *ex art.* 62, comma 14, del Codice tra le società *in house* MM S.p.A.



(interamente partecipata dal Comune di Milano) e ALER Milano (interamente partecipata da Regione Lombardia), per valorizzare le sinergie nella formulazione della domanda di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico, sfruttando i benefici di cui si è detto.

*** *** ***

Poiché lo scenario appena descritto presenta profili di particolare interesse e, al tempo stesso, risulta poco conosciuto a livello applicativo, si è deciso di corredare la presente nota di approfondimento con lo schema di un possibile indice di un accordo di aggregazione tra amministrazioni *ex artt. 62, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023 e 15 della l. n. 241/1990*, che le singole PP.AA. dovranno naturalmente implementare e adattare secondo le proprie esigenze.

2.2 Aggregazione tra stazioni appaltanti e centrali di committenza

Un secondo scenario percorribile, nell'ottica degli schemi di acquisto collettivi, riguarda l'istituto disciplinato dal **comma 7 dell'art. 62 del d.lgs. n. 36/2023**.

In particolare, le lettere a) e b) consentono, alle centrali di committenza, in relazione ai requisiti di qualificazione posseduti, di progettare, aggiudicare e stipulare contratti o accordi quadro per conto delle stazioni appaltanti qualificate (lett. b) e non qualificate (lett. a).

Per **centrale di committenza** si intende un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che fornisce attività di centralizzazione delle committenze in favore di altre stazioni appaltanti o enti concedenti e, se del caso, attività di supporto all'attività di committenza (c.d. attività di committenza ausiliaria - cfr. art. 1, lett. i), dell'all. I.1 al medesimo d.lgs.).

Alle centrali di committenza previste dal Codice possono far ricorso sia le stazioni appaltanti **non qualificate** (si pensi, per esempio, ai Comuni di piccole dimensioni) sia le stazioni appaltanti **qualificate**.

L'aspetto critico dell'impiego di tale metodo di delega della committenza è rappresentato dal fatto che esso non garantirebbe, di per sé, di procedere tramite acquisti aggregati, perché l'"incarico" alla centrale di committenza viene fatto anche "*una tantum*" non richiedendo necessariamente l'aggregazione tra amministrazioni. Perciò, anche ove una o più stazioni appaltanti ritengano di appoggiarsi ad una centrale di committenza, sarebbe auspicabile concordare che quest'ultima proceda alla pianificazione di acquisti collettivi, in modo da sfruttare le economie di scale e gli ulteriori vantaggi dell'aggregazione menzionati sopra.



Si precisa che, attraverso una centrale di committenza qualificata, è possibile anche “delegare” la procedura di gara e l’esecuzione di contratti di partenariato pubblico privato.

3. Conferimento di beni in fondi immobiliari pubblici

Le amministrazioni che non intendano gestire direttamente i propri immobili possono **conferirli** in società pubbliche, costituite nella forma di S.g.r., incaricate della gestione di patrimoni¹.

Invimit S.g.r.² rappresenta un esempio di queste società pubbliche: questa società di gestione del risparmio è interamente partecipata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, ha ad oggetto la prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio realizzata attraverso la promozione, l’istituzione, l’organizzazione e la gestione di fondi comuni di investimento immobiliare chiusi, l’amministrazione dei rapporti con i partecipanti, la gestione del patrimonio di fondi comuni di investimento di propria o altrui istituzione e di altri organismi di investimento collettivo, italiani ed esteri, ivi comprese le funzioni di natura amministrativa, nonché la gestione di fondi immobiliari.

La **missione** di Invimit S.g.r. è sintetizzabile nella volontà di contribuire positivamente allo sviluppo e alla valorizzazione dei patrimoni immobiliari pubblici, sia attraverso la leva urbanistico-edilizia, sia perseguitone una più ampia e profonda rigenerazione, anche sul piano del risparmio energetico e della riduzione dell’impatto sull’ambiente. In tal senso, e affinché il proprio posizionamento risulti chiaro e ben identificabile, Invimit S.g.r. si pone

¹ Le Società di Gestione del Risparmio, il cui acronimo è S.G.R., sono società per azioni di diritto italiano autorizzate dalla Banca d’Italia, alle quali è riservata la prestazione del servizio di gestione collettiva del risparmio. Le S.G.R. sono state istituite in Italia con il d.lgs. n. 58/1998 (c.d. “Decreto Draghi”), sono necessariamente costituite sotto forma di società per azioni (s.p.a.) e sono tenute a prestare una serie di garanzie al fine di poter svolgere l’attività a cui sono preposte. Inoltre, sono soggette al controllo della Banca d’Italia, della Consob e del Ministero dell’Economia e delle Finanze. Le S.G.R. si occupano prevalentemente di gestione collettiva del risparmio, quindi dell’investimento sui mercati finanziari in forma aggregata del risparmio raccolto attraverso fondi comuni di investimento e di S.I.C.A.V. (Società a Capitale Variabile); di gestione dei fondi pensione; di gestione patrimoniale. Tra le principali S.G.R. a partecipazione pubblica rientrano CDP Sgr (la società di gestione del risparmio di Cassa Depositi e Prestiti), Fondo Italiano d’Investimento S.g.r. e Invitalia Venture S.g.r..

² In Italia, le S.G.R. riconosciute sono più di un centinaio, molte delle quali operano in Lombardia. L’elenco delle S.G.R. e delle società di investimento a capitale fisso (SICAF) rientranti nella competenza delle Filiali della Banca d’Italia è consultabile nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Tuttavia, le S.G.R. elencate sono per lo più specializzate in attività di investimento sui mercati finanziari del risparmio raccolto, più che nella gestione del patrimonio immobiliare (tra queste ultime rientra, invece, Invimit S.g.r.).



come importante **cerniera** tra i soggetti pubblici, proprietari di ingenti patrimoni immobiliari, e il mercato.

Il **patrimonio edilizio** di cui dispone Invimit S.g.r., in virtù dei conferimenti effettuati da soggetti pubblici, viene **trattato e gestito unitariamente**, salve poche eccezioni dovute alla particolare destinazione degli immobili. Il che consentirebbe, di fatto, di puntare, anche in questo caso, ad una gestione aggregata della domanda di riqualificazione energetica degli immobili pubblici.

4. Partenariato pubblico-privato

Tra le opportunità di studio e sperimentazione di particolare interesse, in relazione alla complessa attività di riqualificazione del parco edilizio urbano dal punto di vista energetico, si annovera anche il partenariato pubblico-privato (di seguito, anche solo “PPP”).

Tale strumento pare funzionale all’attuazione del modello Energiesprong, potendo assumere diverse forme contrattuali tra le quali anche quella di contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica (cc.dd. contratti di EPC o di EPC *plus*).

Nel campo della riqualificazione energetica, il PPP potrebbe riguardare uno o più immobili pubblici. Va notato che, quantomeno nella prassi e date le complessità contrattuali che diversamente potrebbero insorgere, i PPP sono usualmente riferiti ad immobili in titolarità di un unico soggetto pubblico. Ne segue che il PPP, pur rappresentando uno strumento particolarmente adatto ad affrontare le sfide della riqualificazione energetica, almeno allo stato attuale, è **scarsamente utilizzato in chiave “aggregativa”**.

*** *** ***

Il partenariato pubblico-privato è figura complessa la cui definizione viene **introdotta** nell’ordinamento interno dal d.lgs. n. 152/2008, con l’inserimento, nel testo dell’art. 3, del d.lgs. n. 163/2006 (c.d. Codice De Lise), del comma 15-*ter*.

Si tratta di un istituto la cui codificazione risale al “Libro verde” della Commissione CE sui partenariati pubblico-privati e il diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni (COM(2004)0327), presentato il 30 aprile 2004, definito sotto il profilo finalistico e non contrattuale, in quanto riferito a forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un’infrastruttura o la fornitura di un servizio.



Il **nuovo Codice** (d.lgs. n. 36/2023), all'art. 174, in linea con gli indirizzi euro-unitari, abbandona la qualificazione del PPP quale contratto³, qualificandolo in termini di **operazione economica**⁴ e, dunque, di *genus* capace di comprendere varie *species* contrattuali (tra cui: concessioni, anche nelle forme della finanza di progetto, locazione finanziaria, contratto di disponibilità, nonché gli altri contratti stipulati dalla pubblica amministrazione con operatori economici privati che abbiano i contenuti di cui al comma 1 dell'art. 174 e siano diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela).

Da un punto di vista soggettivo, i soggetti capaci di accordarsi per dare vita ad un PPP risultano essere, da un lato, un ente concedente e, dall'altro, uno o più operatori economici, intendendosi per **ente concedente**, ai sensi del comma 2 della norma in commento, le amministrazioni aggiudicatrici e gli enti aggiudicatori di cui all'articolo 1 della direttiva 2014/23/UE.

Inoltre, i contratti di partenariato pubblico-privato possono essere stipulati solo da enti concedenti che presentino la **qualificazione** di cui all'art. 63 del Codice. In merito, l'ANAC, interpellata da una stazione appaltante che intendeva ricorrere al PPP per la realizzazione di un nuovo ospedale, ha affermato l'obbligo di qualificazione, quantomeno **di livello intermedio**, per la stipula dei contratti di PPP, in virtù di quanto previsto dall'art. 62, comma 18, del d.lgs. 36/2023 (cfr. ANAC, Parere 28 febbraio 2024, n. 9).

Il nuovo Codice conferma la distinzione in due forme del partenariato: una di tipo “puramente **contrattuale**” e l'altra di tipo “**istituzionale**”.

³ Nel Codice previgente (d.lgs. n. 50/2016), l'art. 180 si limitava a definire il partenariato come il contratto di cui all'art. 3, comma 1, lett. eee), ossia “*il contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto con il quale una o più stazioni appaltanti conferiscono a uno o più operatori economici per un periodo determinato in funzione della durata dell'ammortamento dell'investimento o delle modalità di finanziamento fissate, un complesso di attività consistenti nella realizzazione, trasformazione, manutenzione e gestione operativa di un'opera in cambio della sua disponibilità, o del suo sfruttamento economico, o della fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera stessa, con assunzione di rischio secondo modalità individuate nel contratto, da parte dell'operatore (...)*”. Dunque, l'impostazione oggi superata offriva una definizione del *genus* interamente ricalcata su quella di una delle *species*, cioè sul contratto di concessione.

⁴ Cfr. art. 174, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023: “*Il partenariato pubblico-privato è un'operazione economica in cui ricorrono congiuntamente le seguenti caratteristiche:*

- a) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati è instaurato un rapporto contrattuale di lungo periodo per raggiungere un risultato di interesse pubblico;*
- b) la copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto proviene in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima;*
- c) alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione;*
- d) il rischio operativo connesso alla realizzazione dei lavori o alla gestione dei servizi è allocato in capo al soggetto privato”.*



Mentre il PPP di tipo contrattuale comprende numerose figure contrattuali e, ai sensi dell'art. 174, comma 3, prevede l'instaurazione di un rapporto contrattuale di lungo periodo volto a raggiungere un risultato di interesse pubblico, il PPP di tipo istituzionale si realizza attraverso la creazione di un ente partecipato congiuntamente dalla parte privata e da quella pubblica ed è disciplinato dal testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (c.d. T.U.S.P.), e dalle altre norme speciali di settore.

Il PPP, **nel caso di nostro interesse**, potrebbe essere attivato dal soggetto pubblico titolare di uno o più immobili da riqualificare⁵, tramite manifestazioni di interesse rivolte al mercato, oppure per via di una iniziativa di soggetti privati, anche aggregati, e con l'eventuale presenza di istituti finanziatori, per promuovere su uno o più edifici pubblici di titolarità di un determinato concedente, iniziative di riqualificazione energetica profonda, secondo tecniche di progetto e di contratto costruite *ad hoc* dai soggetti proponenti. Questi ultimi potrebbero ricorrere, come in effetti nella prassi è piuttosto comune, a presentare interventi di riqualificazione ripagati, in parte significativa, dai risultati ottenuti tramite i risparmi economici conseguiti per la fornitura di energia, stabilendo che una parte di detti efficientamenti sia ritenuta dal proponente fino al recupero del costo dell'investimento assunto in via diretta.

Quanto alla **regolazione dei rapporti** tra l'ente concedente e gli operatori economici privati, il Codice prevede che la copertura dei **fabbisogni finanziari** connessi alla realizzazione del progetto provenga in misura significativa da risorse reperite dalla **parte privata**, anche in ragione del **rischio operativo** allocato in capo a questa. I proponenti dovranno quindi presentare una matrice dei rischi che consenta di ritenere l'operazione c.d. *off balance*, cioè con rischio principalmente allocato sugli operatori economici.

Nello specifico, si nota come la riqualificazione Energiesprong permette, per propria natura, di ridurre i rischi legati all'intervento, risultando particolarmente favorevole sia per la Pubblica Amministrazione che per l'operatore economico privato. Oltre alla predilizione di materiali di alta qualità, infatti, la produzione dei pannelli in fabbrica permette di assemblare i componenti a condizione termo-igrometriche controllate, senza risentire delle condizioni climatiche esterne. Inoltre, la riduzione della manodopera in cantiere, che si limita alla sola posa degli elementi prefabbricati, abbatte notevolmente i rischi legati ad un possibile errore

⁵ Come sopra osservato, l'incastro tra PPP e forme di aggregazione di Pubbliche Amministrazioni pare, al momento, non utilizzato. Il che non toglie si possa lavorare, in prospettiva, a nuovi modelli, salvo il rischio di assenza di una chiara legittimazione nel quadro normativo vigente.



umano. L'insieme di questi elementi conduce ad uno scenario di maggiore garanzia nei confronti della parte pubblica nonché ad una maggior assunzione del rischio da parte privata, avendo quest'ultima maggiori certezze sulle prestazioni raggiungibili. In questo contesto, con il crescere del numero di interventi realizzati, risulta interessante l'analisi di una possibile riduzione dei premi assicurativi in funzione di una riqualificazione Energiesprong.

Inoltre, sempre in quest'ottica, la lett. c) del comma 1 prevede che alla **parte privata** spetti il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla **parte pubblica** quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione. In tal modo, l'amministrazione avrà modo di controllare, fino alla fase del collaudo, che l'opera venga svolta a regola d'arte e che ne possa pertanto beneficiare la collettività. Il **soggetto privato**, invece, in quanto **autore e finanziatore** principale dell'opera, come precisa la Relazione illustrativa del Consiglio di Stato, è remunerato con tariffe corrisposte da utenti e/o da canoni corrisposti dall'amministrazione/enti utilizzatori dell'investimento e del correlato servizio, dando spazio per tal via al riconoscimento del PPP sia nella forma calda che fredda⁶.

In conclusione, la procedura del PPP è di forte interesse nell'ambito delle riqualificazioni energetiche Energiesprong, potendo assumere diverse forme contrattuali tra cui quella dell'EPC o dell'EPC *Plus*, ovvero contratti pluriennali che prevedono, oltre alla realizzazione di interventi di efficientamento energetico, il servizio di manutenzione impiantistica ed edilizia, garantendo un livello di *performance* capace di produrre risparmi energetici che consentano all'operatore privato di ripagare l'investimento effettuato. Sul trasferimento del rischio, che costituisce un elemento centrale delle operazioni di PPP che possano essere allocate dalle PP.AA. *off balance*, rileva che il contratto EPC o EPC *Plus*, per oggetto e causa, prevede l'allocazione dei rischi sostanziali in capo al soggetto privato, coerentemente con la disciplina del partenariato pubblico-privato.

⁶ In base alla capacità remunerativa dell'opera oggetto del PPP, si distingue tra:

- opera calda, ossia quella finanziata in via principale attraverso ricavi di utenza della fase gestionale. I ricavi sono tali da consentire agli attori privati un integrale recupero dei costi di investimento nell'arco della vita della concessione. In questo caso, l'amministrazione ricopre il ruolo di garante, in quanto si limita a pianificare, autorizzare e indire la gara per l'assegnazione della concessione;
- opera tiepida, ossia quella in cui i ricavi di utenza non sono sufficienti a ripagare interamente le risorse impiegate per la loro realizzazione e in cui, per consentire la fattibilità finanziaria, è necessario un contributo pubblico;
- opera fredda, ossia quella rispetto a cui il soggetto privato che la realizza e gestisce trae la propria remunerazione essenzialmente dai pagamenti effettuati dalla pubblica amministrazione.



Un esempio di applicazione del PPP nei termini sopra citati è la riqualificazione del complesso residenziale di via Russoli 14-20 a Milano effettuata con il metodo Energiesprong. Il complesso è composto da 4 torri, 3 corpi bassi e un corpo di collegamento per un totale di 187 appartamenti e circa 10.900 mq di superficie utile. Tale intervento è stato realizzato grazie ad una procedura di partenariato pubblico-privato ad iniziativa privata tra ALER (Azienda Lombarda per l'Edilizia Residenziale) e un RTI formato da A2A Calore e Servizi, WoodBeton e RiceHouse. La procedura di PPP si è svolta nell'anno 2022 e si è conclusa con la stipula di un contratto EPC *Plus* della durata di 10 anni. È stato possibile accedere alle agevolazioni fiscali previste dal c.d. *Superbonus 110%*, raggiungendo il c.d. doppio salto di classe energetica e, grazie alle ridotte tempistiche di cantiere tipiche del metodo Energiesprong, l'intervento si è concluso nell'anno 2023. Durante tutta la durata del contratto, l'aggiudicatario è tenuto a garantire le *performances* indicate e a svolgere il servizio di conduzione e manutenzione dell'impianto termico nonché dei componenti dell'involucro realizzati durante la riqualificazione.

5. Le Comunità energetiche rinnovabili

Nell'ottica della **riqualificazione energetica** di zone urbane e di **aggregazione della domanda**, interessanti spunti di lavoro sono offerti dalle Comunità Energetiche Rinnovabili (cc.dd. CER).

In linea generale, la CER (di seguito, anche solo la “Comunità”) è solo uno dei possibili modelli⁷ di “autoconsumo condiviso” di energia rinnovabile, tra cui anche la forma definita “autoconsumo collettivo”⁸ che è, a sua volta, espressione aggregata dell’autoconsumo

⁷ Un'altra forma di autoconsumo collettivo è la Comunità energetica di cittadini (c.d. CEC) introdotta dalla direttiva 2019/944/UE (c.d. IEM). La principale differenza con la CER è che questa può gestire l'energia in diverse forme (elettricità, calore, gas) a patto che siano generate da una fonte rinnovabile. Al contrario, la CEC può gestire solo l'elettricità, ma può essere prodotta sia da fonte rinnovabile che da fonte fossile.

⁸ L’autoconsumo collettivo postula una pluralità di clienti finali, ubicati nello stesso edificio o condominio, che agiscono, ai fini della produzione e dell’accumulo, con le stesse modalità dell’autoconsumo individuale, oppure realizzando impianti comuni. Nell’ambito di questo modello, la condivisione avviene mediante la rete di distribuzione, anche con il ricorso a impianti di stoccaggio, seguendo le modalità previste per le Comunità energetiche. Il *surplus* di energia autoprodotta rispetto al fabbisogno individuale, al cui soddisfacimento è destinata in via prioritaria, può essere accumulato e venduto anche mediante compravendita, direttamente o mediante aggregatori (art. 2, lett. o), e art. 30, comma 2, del d.lgs. n. 199/2021).



individuale⁹. Più nello specifico, la CER è un **soggetto di diritto autonomo**¹⁰ il cui **obiettivo principale** è quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali ai suoi membri o alle aree locali in cui opera la Comunità e non quello di realizzare profitti finanziari.

*** *** ***

L'interesse dell'Unione Europea per le CER si manifesta per la prima volta, da un punto di vista legislativo, a partire dal 2018, con l'emanazione della direttiva 2018/2001/UE *Renewable Energy Directive II* (c.d. RED II)¹¹ che persegue lo scopo di promuovere e massimizzare il ricorso all'energia da **fonti rinnovabili** da parte degli Stati membri, nell'ottica di traghettare gli obiettivi di transizione energetica imposti per il 2030¹².

Dalla lettura dei considerando della direttiva, il legislatore europeo si è mostrato consapevole della crescente incidenza dell'autoconsumo di energia rinnovabile (sia in forma individuale che collettiva) nella **lotta alla povertà energetica**, mediante la riduzione dei consumi e delle tariffe di fornitura¹³. La direttiva evidenzia anche come la partecipazione dei cittadini e delle autorità locali a progetti nell'ambito delle energie rinnovabili come le CER abbia comportato un notevole **valore aggiunto** in termini di accettazione delle energie rinnovabili a livello locale, favorendo gli investimenti, diversificando la scelta per i

⁹ Ai sensi dell'art. 2, paragrafo 2, n. 14, direttiva 2018/2001/UE, l'autoconsumatore individuale di energia rinnovabile si identifica con il cliente finale che produce e accumula energia elettrica per il consumo personale e familiare, realizzando un impianto di produzione direttamente interconnesso all'utenza, oppure giovanosì di impianti ubicati presso edifici o siti diversi da quelli presso i quali opera, ma che sono comunque nella sua disponibilità, avendo in quest'ultimo caso la facoltà di avvalersi della rete di distribuzione esistente per condividere l'energia prodotta e consumarla nei punti di prelievo. In ogni caso, tali attività non possono costituire la sua attività commerciale e industriale principale.

¹⁰ Attribuire "autonomia" alla CER significa differenziarla dai soggetti che vi partecipano, assumendo la veste di separato centro di imputazione dei rapporti giuridici, rivolti al perseguimento dell'interesse esclusivo della medesima Comunità. Per tale ragione, non rileva in via diretta la posizione dei vari aderenti, i quali sono (e restano) entità autonome e separate che potrebbero persino trovarsi in posizione di conflitto di interessi con la CER, senza che ciò determini conseguenze di qualche tipo.

¹¹ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili.

¹² La direttiva fa parte, assieme ad altre sette, del pacchetto legislativo "*Clean Energy Package*" (c.d. CEP), il cui obiettivo primario è dare vita ad una disciplina idonea a realizzare la transizione ecologica ed energetica, affidando direttamente ai cittadini un ruolo centrale per il conseguimento di tale scopo.

¹³Cfr. Considerando n. 67: "La concessione di diritti agli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente permette inoltre alle comunità di energia rinnovabile di aumentare l'efficienza energetica delle famiglie e di contribuire a combattere la povertà energetica mediante la riduzione dei consumi e delle tariffe di fornitura. (...).".



consumatori e garantendo una maggiore partecipazione dei cittadini alla transizione energetica¹⁴.

Pertanto, è stato chiesto agli Stati membri di recepire il contenuto della direttiva, incentivando l'autoconsumo di energia rinnovabile, in particolare nella forma delle CER, e garantendo:

- la massima partecipazione e apertura in favore dei cittadini e delle autorità locali, sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori;
- specifici diritti ai membri e agli azionisti che compongono la Comunità, mantenendo inalterati i loro diritti di consumatori;
- condizioni per competere su un piano di parità con altri produttori di energia;
- l'assenza di oneri o costi discriminatori e sproporzionati, nonché di spese ingiustificate;
- libertà nella scelta della forma giuridica della CER, salvo la facoltà per il singolo Stato di prestabilirla¹⁵.

*** *** ***

In **Italia**, il recepimento dei contenuti della direttiva RED II è avvenuto ad opera del d.lgs. n. 199/2021, permettendo la diffusione su larga scala delle CER¹⁶.

Alla luce dell'attuale normativa, la **partecipazione** ad una CER è **volontaria e aperta** a tutti i consumatori e produttori di energia rinnovabile, sia pubblici che privati. La CER può infatti essere **composta** da persone fisiche, PMI¹⁷, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale, nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche

¹⁴ Cfr. Considerando n. 70: “La partecipazione dei cittadini locali e delle autorità locali a progetti nell’ambito delle energie rinnovabili attraverso le comunità che producono energia rinnovabile ha comportato un notevole valore aggiunto in termini di accettazione delle energie rinnovabili a livello locale e l’accesso a capitali privati aggiuntivi, il che si traduce in investimenti a livello locale, più scelta per i consumatori e una maggiore partecipazione dei cittadini alla transizione energetica. (...).”.

¹⁵ Cfr. Considerando nn. 68, 69, 71. Più dettagliatamente, si veda la nota n. 25.

¹⁶ Invero, l'introduzione dei concetti di Comunità energetica rinnovabile e di autoconsumo collettivo è avvenuta prima del recepimento effettivo della direttiva RED II. L'art. 42-bis del d.l. n. 162/2019 (c.d. Decreto Milleproroghe), convertito in legge n. 8/2020, ha di fatto anticipato i contenuti degli articoli 21 e 22 della direttiva RED II, dettando specifiche condizioni per l'autoconsumo collettivo e le CER.

¹⁷ Cfr. art. 2, comma 1, dell'allegato I, al Regolamento 651/2014/UE della Commissione del 17 giugno 2014: “La categoria delle microimprese, delle piccole imprese e delle medie imprese (PMI) è costituita da imprese che occupano meno di 250 persone, il cui fatturato annuo non supera i 50 milioni di EUR e/o il cui totale di bilancio annuo non supera i 43 milioni di euro”.



divulgato dall'ISTAT, secondo quanto previsto all'art. 1, comma 3, della l. n. 196/2009, che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di energia rinnovabile prodotta. Inoltre, possono prendere parte a una CER anche le famiglie a basso reddito o vulnerabili, le quali, a differenza delle categorie di soggetti sopra elencati, sono escluse dall'esercizio dei poteri di controllo sulla Comunità¹⁸.

In considerazione delle diverse esigenze, è possibile partecipare ad una CER in qualità di:

- **produttore** di energia rinnovabile, ossia il soggetto che realizza e instaura l'impianto (o gli impianti) di produzione dell'energia rinnovabile destinata alla condivisione¹⁹ e i cui consumi elettrici non vengono conteggiati ai fini incentivati all'interno della Comunità;
- **autoconsumatore** di energia rinnovabile, ossia il soggetto che possiede un impianto di produzione da fonte rinnovabile e che produce energia per soddisfare i propri consumi e condividere l'energia in eccesso con il resto della Comunità (c.d. *Prosumer*);
- **consumatore** di energia elettrica, ossia il soggetto che non possiede alcun impianto di produzione di energia, ma che ha una propria utenza elettrica, i cui consumi possono essere in parte coperti dall'energia elettrica rinnovabile prodotta dagli altri membri della Comunità.

Sebbene la partecipazione alle CER sia di carattere volontario e aperto, essa è anzitutto legata a un **criterio topografico**: la partecipazione è riservata soltanto ai soggetti situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili gestiti dalla medesima

¹⁸ Cfr. art. 31, comma 1, lett. b) e d), del d.lgs. n. 199/2021.

¹⁹ Per poter accedere agli incentivi previsti per le CER gli impianti di produzione da fonte rinnovabile devono avere potenza non superiore a 1 MW.



Comunità²⁰. Inoltre, la partecipazione è **preclusa** alle grandi imprese²¹ e a quelle che vogliono farne la propria attività commerciale e industriale principale²².

In sintesi: possono essere **membri o soci** di una CER, purché rispettino il criterio topografico:

- le persone fisiche;
- le PMI per le quali la partecipazione alla CER non costituisce l'attività commerciale e industriale principale;
- le associazioni con personalità giuridica di diritto privato;
- gli enti territoriali: Regioni, Province, Città Metropolitane, Comuni;
- le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche dell'ISTAT;
- gli enti di ricerca e formazione;
- gli enti del terzo settore e di protezione ambientale;
- gli enti religiosi;
- le famiglie a basso reddito o vulnerabili (fermo il divieto di esercizio di poteri di controllo).

NON possono, viceversa, essere **membri o soci** di una CER:

- le amministrazioni centrali;
- le grandi imprese;

²⁰ Più precisamente, il vincolo topografico impone che tutti i consumatori e tutti i produttori siano ubicati nell'area geografica i cui punti di connessione alla rete elettrica nazionale (POD) sono sottesi alla medesima cabina elettrica primaria. Il rispetto di tale vincolo è verificabile sul sito del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) in cui è presente la mappa interattiva delle cabine primarie presenti sul territorio nazionale. Inoltre, la *ratio* del vincolo è da ricondurre alla prevenzione del rischio che vi sia una sovrapposizione di Comunità energetiche nella medesima zona e quindi che ci si trovi al cospetto di CER in competizione tra di loro.

²¹ Per grande impresa si intende l'impresa che superi anche i requisiti previsti all'art. 2, comma 1, dell'allegato I, Regolamento 651/2014/UE, riportati in corrispondenza della nota n. 17. Dunque, è grande impresa ogni impresa con 250 o più persone occupate oppure ogni impresa, anche con meno di 250 persone occupate, con un fatturato superiore a 50 milioni di euro e un bilancio superiore ai 43 milioni di euro.

²² Cfr. art. 31, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 199/2021.



- le imprese con codice ATECO prevalente 35.11.00 e 35.14.00²³.

*** *** ***

La costituzione di una CER può avvenire solo per iniziativa dei soggetti idonei a aderirvi e richiede, anzitutto, la creazione di un soggetto di diritto autonomo, con o senza personalità giuridica²⁴, chiamato ad autoprodurre energia rinnovabile destinata alla condivisione, al consumo e alla vendita esterna. La CER deve essere costituita in una **forma** tale da dotarla di una propria autonomia giuridica e garantire l'adeguata perseguitabilità degli scopi per i quali viene istituita, nonché il rispetto della, seppur minima, cornice legale²⁵. Ogni CER è inoltre

²³ I due codici indicano, rispettivamente, le attività di produzione e commercio di energia elettrica.

²⁴ Il possesso della personalità giuridica conferisce all'ente l'attitudine ad essere titolare di situazioni giuridiche attive e passive e il godimento della c.d. autonomia patrimoniale perfetta, in virtù della quale il patrimonio dell'ente stesso dovrà, dal momento dell'acquisizione della personalità giuridica, essere sempre distinto dal patrimonio dei soggetti (persone fisiche) che fanno parte dell'ente stesso. Per esempio, non sono dotati di personalità giuridica, i comitati, le società di persone, le associazioni non riconosciute (come i sindacati o le organizzazioni dei datori di lavoro).

²⁵ A differenza di altri Stati membri (ad esempio, l'Ungheria), il legislatore italiano non si è avvalso della facoltà di selezionare la forma (o le forme alternative) della quale rivestire la Comunità energetica, tra quelle indicate dal legislatore europeo. Pertanto, le forme che una CER può assumere devono essere desunte dalla loro disciplina generale introdotta dalla normativa di recepimento. Anzitutto, deve ritenersi esclusa la possibilità di costituire una CER ricorrendo a tutte quelle forme societarie che, in via principale, perseguono il profitto finanziario e, quindi, uno scopo di lucro. Tale considerazione vale ad escludere le società di capitali (comprese le società cc.dd. *benefit*), nonché le società di persone che abbiano come scopo primario quello di lucro. Inoltre, deve ritenersi precluso l'utilizzo di tutti quei moduli organizzativi che impediscono l'accesso alla Comunità di nuovi aderenti o l'uscita di coloro che non intendessero più prendervi parte, dovendo questa conservare, senza soluzione di continuità, il suo carattere aperto e volontario, stabilito *expressis verbis* dall'art. 2, par. 2, n. 16, della Direttiva 2018/2001/UE (ad esempio, i consorzi di società e le società consortili c.d. miste). Ancora, quanto previsto in tema di *governance* vale ad escludere i tipi organizzativi che non consentano l'esercizio dei poteri di controllo alle categorie di soggetti indicate dal legislatore (vedi nota n. 18). Dunque, la forma giuridica prescelta è necessariamente caratterizzata da uno scopo primario mutualistico o altruistico e mai lucrativo. Fatte queste esclusioni, tra i tipi plausibili rientrano, innanzitutto, le forme di cooperazione non tipicamente imprenditoriali, e quindi le società cooperative *ex art. 2511 c.c.*, come le **cooperative benefit**, in quanto non necessariamente vincolate allo scopo lucrativo e a partecipazione aperta, le **cooperative di comunità**, le **cooperative consortili**, aperte anche a soggetti non imprenditori. Inoltre, tra gli enti del Libro I del Codice civile, si prestano a dare forma alle Comunità energetiche le **associazioni** e le **fondazioni**. Infine, è possibile attingere alla totalità degli **enti del terzo settore**, tra i quali la maggiore attinenza sembra profilarsi per l'associazione di promozione sociale e l'impresa sociale.

In merito, il legislatore, con un recente intervento, sembrerebbe aver voluto rafforzare il legame tra gli enti del terzo settore e le CER (cfr. art. 3-*septies*, comma 1, del d.l. n. 57/2023, convertito, con modificazioni, nella l. n. 95/2023: “All'articolo 5, comma 1, lettera e, del Codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, le parole: “nonché alla tutela degli animali e prevenzione del randagismo, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281” sono sostituite dalle seguenti: “alla tutela degli animali e alla prevenzione del randagismo, ai sensi della legge 14 agosto 1991, n. 281, nonché alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”). Si tenga presente inoltre che, in caso di costituzione di una CER da parte di una P.A., la Corte dei conti ha recentemente ribadito che, laddove “venga scelta la forma societaria per la costituzione della CER, non essendo detta forma giuridica “espressamente” prevista dalla normativa, deve essere fornita adeguata motivazione sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, onde dar conto che la forma giuridica individuata sia la migliore alternativa possibile anche con riferimento ai principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa” (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, 8 maggio 2024, Delibera n. 100).



caratterizzata da un atto costitutivo e da uno **statuto**²⁶. È inoltre necessario provvedere all'**individuazione dell'area** in cui installare l'impianto di produzione, compatibilmente con il vincolo topografico richiesto dalla legge.

Tra i soggetti che possono assumere l'iniziativa di costituire (o entrare a far parte di)²⁷ una CER rientrano, come visto, gli **enti territoriali**, in quanto chiamati a perseguire, tra le

²⁶ Tali atti devono contenere una serie di elementi essenziali:

- l'oggetto sociale prevalente della CER deve essere quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai propri membri o soci o alle aree locali in cui opera, e non quello di ottenere profitti finanziari;
- in merito alla *governance*, i membri o soci a cui sono attribuibili poteri di controllo possono essere esclusivamente quelli previsti all'art. 31, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 199/2021, ossia, come visto, persone fisiche, PMI, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale, nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'ISTAT, secondo quanto previsto all'art. 1, comma 3, della l. n. 196/2009, che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di energia rinnovabile prodotta;
- dev'essere garantita l'autonomia della CER e la possibilità di parteciparvi in maniera aperta e volontaria;
- la partecipazione dei membri o dei soci alla Comunità deve prevedere il mantenimento dei diritti di cliente finale, compreso quello di scegliere il proprio venditore, e che per essi sia possibile in ogni momento uscire dalla Comunità fermi restando, in caso di recesso anticipato, eventuali corrispettivi, equi e proporzionati, concordati per la compartecipazione agli investimenti sostenuti;
- l'individuazione di un soggetto delegato responsabile del riparto dell'energia elettrica condivisa;
- la previsione per cui l'eventuale importo della tariffa premio eccedentario, rispetto a quello determinato in applicazione del valore soglia di energia condivisa espresso in percentuale, sarà destinato ai soli consumatori diversi dalle imprese e/o utilizzato per finalità sociali aventi ricadute sui territori ove sono ubicati gli impianti per la condivisione.

²⁷ Le condizioni di partecipazione sono del tutto simili rispetto a quelle richieste per poter costituire le CER, salvo alcune possibili limitazioni legate al concreto assetto conferito dai soggetti originari promotori della CER. In merito, va anzitutto considerata la disciplina prevista dagli artt. 3, 4 e 5, del d.lgs. n. 175/2016). In primo luogo, gli articoli 3 e 4 del T.U.S.P. dispongono, rispettivamente, che “*le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa*” (art. 3, comma 1) e che “*le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*” (art. 4, comma 1). Il comma 7 di quest'ultimo articolo dispone che “*sono altresì ammesse le partecipazioni, dirette e indirette, nelle società aventi per oggetto sociale (...) la produzione di energia da fonti rinnovabili*”. Inoltre, l'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso, dall'amministrazione pubblica (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), del T.U.S.P.), alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8. L'attenzione deve essere rivolta, in particolare, all'art. 5, comma 1 e 2, che impone, in capo all'amministrazione precedente, di motivare analiticamente (nell'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, in società già costituite) la necessità di costituire la società o di farvi ingresso (acquistando partecipazioni) per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, evidenziando le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, sia sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, sia in ordine alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Un'ulteriore condizione di partecipazione per l'ente alla CER consiste nell'assenza, nella fattispecie



proprie finalità istituzionali, anche gli obiettivi che il legislatore ha posto in capo alle Comunità energetiche²⁸.

Difatti, l'ente territoriale che costituisce una CER (o che entra a farne parte) può comportare un notevole valore aggiunto, tramite il **conferimento**, al soggetto di diritto costituente la stessa CER, della **proprietà** o dell'**uso** di beni che siano idonei alla produzione di energia rinnovabile o che siano agli stessi connessi. L'ente può infatti conferire sia impianti già in esercizio (ad esempio, pannelli fotovoltaici installati su un edificio pubblico o un impianto da biomassa già realizzato), sia aree idonee a ospitare la loro realizzazione o installazione.

La **pianificazione strategica** dell'azione amministrativa sul territorio assume quindi un ruolo determinante nell'istituzione di una CER, poiché la necessaria presenza fisica di (almeno) un impianto di energia rinnovabile per procedere alla sua costituzione rende anzitutto indispensabile l'individuazione di un'area in cui tale intervento è realizzabile. Inoltre, la sede pianificatoria risulta quella più appropriata anche per programmare **interventi sul patrimonio immobiliare pubblico** (per esempio: dismissioni, conferimenti e investimenti).

*** *** ***

Con riferimento alle modalità con cui l'ente territoriale può conferire beni alla CER, pare utile richiamare la proposta dottrinale che ritiene che i beni oggetto del suddetto conferimento non siano effettivamente “contendibili”, in quanto possono essere conferiti soltanto a una CER che abbia una prossimità geografica rispetto a essi (dovendo essere serviti dalla medesima cabina primaria, sempre in virtù del criterio topografico), e che, pertanto, **non si debba far luogo a una gara pubblica** per il loro affidamento²⁹. In tale contributo si precisa, inoltre, che ove si trattasse di impianti realizzati su beni patrimoniali indisponibili³⁰ (ad esempio, di un

concreta, di elementi che possano porsi in violazione dei doveri gravanti su un ente pubblico (ad esempio, la presenza di clausole sociali *contra legem* o discriminatorie o di soggetti in conflitto di interessi con l'ente o il perseguitamento di finalità speculative).

²⁸ L'iniziativa assunta dall'ente territoriale è espressione di una potestà amministrativa orientata al perseguitamento della propria missione istituzionale: ciò impone il rispetto delle regole pubblicistiche in fase di assunzione della relativa determinazione, tra cui spiccano il necessario perseguitamento dell'interesse pubblico, il rispetto della parità di trattamento dei consociati e il dovere di motivazione della scelta, previa adeguata istruttoria.

²⁹ Cfr. A. DE VITA, *Le comunità energetiche rinnovabili e gli enti pubblici territoriali: rapporti, limiti e prospettive*, in CERIDAP, 21 novembre 2024.

³⁰ Ai sensi dell'art. 826, commi 2 e 3, del Codice civile: “2. Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste che a norma delle leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato, le miniere, le cave e torbiere quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo, le cose d'interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo, i beni



impianto fotovoltaico realizzato sull’edificio della sede municipale) ne sarebbe consentito soltanto l’uso, non potendosi cedere la loro proprietà, poiché tali beni non possono essere sottratti alla loro destinazione³¹. Ugualmente i beni appartenenti al patrimonio indisponibile (come una cava o una miniera pubblica) non possono essere oggetto di conferimento in proprietà della CER, ma possono essere concessi solo in uso con riguardo alla parte di interesse per l’attività di quest’ultima. Dunque, per esemplificare, non sarà conferito l’uso dell’intero bene, che resta destinato alla sua funzione principale, ma sarà concessa soltanto la gestione della parte del bene che è direttamente funzionale alla produzione di energia oppure che è alla stessa connessa.

La partecipazione degli enti territoriali alle CER rappresenta pertanto un **valore aggiunto** in grado di aumentare la disponibilità di patrimonio immobiliare da riqualificare e di estendere i vantaggi ambientali, sociali ed economici a fasce più vulnerabili della popolazione coinvolta.

*** *** ***

La costituzione e il corretto funzionamento della CER, oltre a contribuire al conseguimento degli obiettivi europei di transizione energetica, comportano, come anticipato, diversi ordini di **benefici** per il **territorio** in cui è costituita e per i **cittadini** che la compongono, in un’ottica di maggiore indipendenza energetica.

Sul **piano ambientale**, si ha una diminuzione delle emissioni di CO2 con ricadute positive sulla salute dei cittadini. Da un **punto di vista sociale**, la partecipazione aperta e l’eguale condivisione dell’energia prodotta tra i membri di una CER contribuiscono al miglioramento della qualità della vita anche delle famiglie a basso reddito o vulnerabili che vi hanno preso parte, perseguendo in tal modo anche la coesione e l’inclusione sociale, attraverso il recupero e il coinvolgimento degli strati di popolazione presenti nel contesto territoriale che

costituenti la dotazione della presidenza della Repubblica, le caserme, gli armamenti, gli aeromobili militari e le navi da guerra. 3. Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente, delle provincie e dei comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio”.

I beni del patrimonio disponibile, invece, sono beni di proprietà di un ente pubblico, generalmente produttivi di un reddito in ciò differenziandosi dai beni indisponibili. Dal punto di vista della condizione giuridica, essi in nulla si distinguono rispetto ai beni di un privato, essendo il loro regime disciplinato dalle regole del Codice civile, salvo che per l’alienazione, che deve sempre avvenire nelle forme del diritto pubblico (per pubblici incanti, asta pubblica o con licitazione privata). Si tratta, pertanto, di beni alienabili usucapibili, che possono formare oggetto di diritti di terzi e di espropriazione forzata, espropriabili per causa di pubblica utilità e tutelabili con gli ordinari mezzi posti a presidio della proprietà e del possesso.

³¹ Cfr. art. 828, comma 2, del Codice civile, secondo cui “I beni che fanno parte del patrimonio indisponibile non possono essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano”.



versano in condizioni di povertà energetica. Sotto il **profilo economico**, ogni CER, beneficia di incentivi **statali**³² ad essa dedicati. Tali incentivi vengono poi investiti o ridistribuiti tra i membri in funzione di quanto definito nello statuto della CER, dando la possibilità di coprire parte dei costi energetici da bolletta.

*** *** ***

Affinché i benefici delle CER vengano massimizzati, in particolare in termini di risparmio economico, gli **immobili** coinvolti nella Comunità devono anzitutto risultare **energeticamente efficienti** o, quantomeno, idonei ad essere destinatari di un intervento in tal senso. Pertanto, tali immobili sono connessi a interventi di **riqualificazione energetica** volti a trasformarli in edifici decarbonizzati ed efficienti, al fine di permettere il corretto funzionamento della CER e **massimizzare i vantaggi** che ne derivano.

In quest'ottica, il modello Energiesprong si presta a rispondere agli interessi in parola, in quanto capace di garantire, oltre alla suddetta riqualificazione, la contrazione delle spese, la valorizzazione dei relativi benefici, nonché la generazione di esternalità positive.

Quanto all'operatività concreta, è possibile ipotizzare che, nel caso di partecipazione pubblica nella CER, gli interventi di riqualificazione verranno effettuati da un soggetto individuato a valle con una **gara pubblica**. In questo caso, la partecipazione degli enti territoriali alle CER offrirebbe, come anticipato in precedenza, anche la possibilità di coinvolgere una pluralità di immobili e procedere tramite **aggregazione della domanda**, favorendo economie di scala e sfruttando i vantaggi che ne derivano. Al tempo stesso, gli interventi di riqualificazione energetica così effettuati interesserebbero unicamente gli immobili di proprietà pubblica all'interno della CER. Nel caso di compresenza all'interno della CER di soggetti privati accanto a quelli pubblici, i primi, per poter usufruire dei medesimi benefici di riqualificazione anche sugli immobili di loro proprietà, potranno decidere di aderire

³² Per tutte le CER sono previsti incentivi sull'energia autoconsumata sotto due diverse forme:

- una tariffa incentivante sull'energia prodotta da FER e autoconsumata virtualmente dai membri della CER. Tale tariffa è riconosciuta dal GSE per un periodo di 20 anni dalla data di entrata in esercizio di ciascun impianto FER. La tariffa è compresa tra 60 €/MWh e 120€/MWh, in funzione della taglia dell'impianto e del valore di mercato dell'energia. Per gli impianti fotovoltaici è prevista una ulteriore maggiorazione fino a 10 €/MWh in funzione della localizzazione geografica;
- un corrispettivo di valorizzazione per l'energia autoconsumata, definito dall'ARERA, che vale circa 8 €/MWh.

Inoltre, per le sole CER i cui impianti di produzione sono ubicati in Comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, è previsto un contributo in conto capitale, pari al 40% del costo dell'investimento, a valere sulle risorse del PNRR.



al modello di selezione pubblica dell'esecutore dell'intervento tramite apposita previsione contrattuale.

In altre parole, anche per gli immobili di proprietà privata, eventualmente presenti in una CER che include già immobili pubblici, il soggetto esecutore potrebbe essere selezionato attraverso procedure di evidenza pubblica; a tale riguardo, appare opportuno che le parti – pubblico e privato – stabiliscano la disciplina di tale fattispecie e dei loro rapporti reciproci, già nell'atto che li vincola alla Comunità energetica. Vi è da dire, inoltre, che nelle ipotesi in cui gli enti territoriali si facciano promotori della costituzione di CER a fianco di soggetti privati, il ricorso al modello Energiesprong permetterebbe di procedere alla **riqualificazione** e al **recupero** di ambienti urbani degradati, contribuendo a rendere autosufficienti a livello energetico gli immobili situati nelle aree oggetto di intervento, realizzando quartieri **sostenibili energeticamente** e a basso impatto ambientale, dove tutte le risorse vengono utilizzate e gestite in modo efficiente. Di riflesso, in corrispondenza delle CER, sorgerebbero realtà urbane nelle quali tutti gli aspetti della vita degli abitanti subiscono un **profondo e sensibile miglioramento**, concorrendo al recupero anche di quelle fasce della popolazione emarginate che, per le loro condizioni economiche, più difficilmente possono essere coinvolte nei processi di rigenerazione delle aree urbane.

Tuttavia, può anche accadere che vi siano zone degradate al punto da risultarne impedito un immediato utilizzo o un agevole recupero. In tal caso, potrebbe ipotizzarsi un uso di tali siti esclusivamente come aree in cui installare impianti che producono energia rinnovabile, così recuperandone parzialmente l'uso per scopi di utilità ambientale e sociale, magari in vista della costituzione di una CER.

*** *** ***

Come visto, le CER, ad oggi, rappresentano un fenomeno giuridico dall'elevato potenziale nella lotta alla povertà energetica e nella riqualificazione di zone urbane. I principali problemi legati alla loro diffusione riguardano gli elevati **costi** legati al **ciclo di vita** degli impianti di produzione di energia rinnovabile (fattibilità dell'installazione, costruzione e manutenzione) dai quali, nonostante gli incentivi statali, non è sempre possibile rientrare nel breve termine³³.

³³ Nei primi anni dalla loro introduzione, le CER sono state avvolte da un clima di incertezza burocratico-normativo dovuto all'incompletezza della legislazione e alle lunghe attese a livello autorizzativo. Oggi, questa



Sotto questo aspetto, le **banche** svolgono un ruolo fondamentale nello sviluppo delle CER, offrendo diverse **soluzioni di finanziamento** a favore di coloro che vogliono costituire o prendere parte ad una Comunità energetica. Ad esempio, le banche possono fornire finanziamenti (a tassi di interesse sostenibili) dedicati alla copertura sia dei costi di acquisto e di installazione dell'impianto che delle spese operative per la gestione e manutenzione dell'infrastruttura. Inoltre, possono anche fornire **assistenza** nel beneficiare di crediti di imposta e incentivi statali e regionali per la produzione di energia rinnovabile. Ancora, per i soggetti che preferiscono evitare un investimento iniziale significativo, le banche possono offrire soluzioni di **leasing** e noleggio, consentendo l'utilizzo dell'impianto (ad esempio fotovoltaico) a fronte di un canone periodico³⁴.

Dal punto di vista delle **sovvenzioni pubbliche**, al di là delle detrazioni fiscali per la realizzazione di impianti fotovoltaici cui anche le CER hanno diritto di accesso e ai contributi stanziati a livello regionale per l'efficientamento degli edifici e delle imprese, sono diversi gli incentivi a supporto delle Comunità energetiche che sono stati previsti da apposite **iniziativa regionali**.

Tra queste si segnala, ad esempio, la **Regione Toscana** che ha pubblicato la legge regionale 28 novembre 2022, n. 42 per sostenere le CER come parte della transizione energetica e del raggiungimento degli obiettivi del *Green New Deal*. La Regione ha previsto finanziamenti, formazione e *partnership* con vari soggetti per il 2023 e il 2024.

Un altro esempio di virtuosismo regionale può rinvenirsi in **Sardegna** con il c.d. bonus fotovoltaico che ha permesso di promuovere l'adozione delle energie rinnovabili, con un *budget* di 14 milioni di euro, che è stato suddiviso in 7 milioni per il 2023 e in altri 7 milioni

serie di ostacoli è stata in buona parte superata grazie all'approvazione del c.d. Decreto CER (Decreto MASE, 7 dicembre 2023, n. 414) che ha dato attuazione a numerose disposizioni contenute nella normativa di recepimento delle direttive. Il Decreto ha, tra le altre cose, attivato il portale GSE presso cui è stata istituita, in attuazione dell'art. 19, del d.lgs. n. 199/2021, una piattaforma unica digitale, funzionale alla presentazione delle istanze per l'autorizzazione degli impianti e che fornirà guida e assistenza lungo tutte le fasi della procedura amministrativa.

³⁴ Altre soluzioni, seppur meno seguite, che le banche tendono ad offrire sono:

- il *crowdfunding* e la finanza partecipativa: le banche possono facilitare la raccolta di fondi tramite apposite piattaforme. Queste soluzioni coinvolgono gli investitori privati che, attraverso prestiti o investimenti, sostengono finanziariamente le CER e i progetti di energia rinnovabile;
- il *Project Finance*: per progetti di CER di maggiori dimensioni, le banche possono offrire tali soluzioni, essendo una forma di finanziamento particolarmente adatta a progetti a lungo termine e di maggiore portata che coinvolgono diverse unità abitative, aziende o gli investimenti degli enti pubblici;
- i *Green Bond* e gli investimenti sostenibili: alcune banche emettono *Green Bond*, vale a dire obbligazioni dedicate a finanziare progetti e iniziative a basso impatto ambientale, come le CER. Questi strumenti finanziari attraggono investitori sensibili alle tematiche ambientali, permettendo alle CER di accedere a finanziamenti a tassi di interesse vantaggiosi.



per il 2024, destinandoli alle Comunità energetiche (2 milioni) e al reddito energetico (5 milioni).

Dunque, nonostante gli ostacoli che caratterizzano il percorso di costituzione e gestione di una CER, importanti risorse e soluzioni, da un punto di vista finanziario, possono essere offerte dalle banche e dagli enti territoriali che siano interessati a favorire un più rapido processo di transizione energetica, caratterizzato dalla riqualificazione energetica del parco edilizio urbano e dalla connessa lotta alla povertà energetica, tramite l'erogazione di appositi incentivi e sovvenzioni che permettano, anche ai privati interessati, di ricorrere a interventi innovativi come quelli offerti dal modello Energiesprong.

Più in generale è in fase di esplorazione la creazione di fondi o strumenti finanziari ad hoc per il finanziamento di interventi Energiesprong, in cui l'investimento iniziale richiesto è ad oggi la principale barriera che ne impedisce una rapida replicazione. Riqualificazioni a prestazioni garantite, a maggior ragione se inserite in contesti urbani – quali le CER – che ne potenzierebbero i benefici nella fase d'uso degli edifici, permettono agli istituti finanziari di concedere accesso al credito a condizioni agevolate per gli operatori economici Energiesprong, seppur tutelando il proprio profitto. È, infatti, una forte leva per le banche la riduzione dei tempi d'intervento e la qualità degli elementi installati che permettono di rientrare del prestito più velocemente e con più certezze. Infine, è in fase di definizione una linea di finanziamenti agevolati erogati dalla Banca Europea per gli Investimenti (BEI) a favore della nuova costruzione o riqualificazione di edilizia abitativa accessibile, che permetterebbe di supportare gli istituti bancari nazionali nello sviluppo di nuove opportunità, accelerando la creazione di strumenti finanziari per l'approccio Energiesprong³⁵.

³⁵ Cfr. all'articolo: *La Commissione europea e il Gruppo BEI gettano le basi per una nuova piattaforma di investimento paneuropea per l'edilizia abitativa sostenibile e a prezzi accessibili*, BEI, 6 marzo 2025.



	Vantaggi	Criticità	Raccomandazioni operative
Aggregazione tra PP.AA. ex art. 62, comma 14, d.lgs. n. 36/2023	<ul style="list-style-type: none">➤ Elevata riduzione del disagio provocato dalla presenza di cantieri.➤ Economie di scala.➤ Bandi più complessi.➤ <i>Team</i> di lavoro maggiormente qualificati.➤ Effetto emulativo tra gli operatori economici.	<ul style="list-style-type: none">➤ Necessario requisito della qualificazione <i>ex art. 63, d.lgs. n. 36/2023</i> per almeno una delle PP.AA.➤ Possibili problemi in termini di proporzionalità nell'assunzione del rischio.➤ Limitata all'affidamento di appalti e accordi quadro.	<ul style="list-style-type: none">➤ Verifica preliminare della qualificazione: è necessario accertarsi che almeno una delle PP.AA. coinvolte nell'aggregazione possieda il requisito della qualificazione <i>ex art. 63, d.lgs. n. 36/2023</i>.➤ Definizione chiara delle responsabilità: è fondamentale, per chiarire il quadro degli impegni delle amministrazioni aggregate, disciplinare puntualmente i compiti di ciascuna parte.➤ Aggregazione degli immobili da riqualificare: al fine di favorire da creazione di economie di scala, è necessario selezionare, tra il patrimonio delle diverse PA, edifici omogenei a livello tipologico che ben si prestino a riqualificazioni offsite tipo Energiesprong.
Ricorso a centrale di committenza	<ul style="list-style-type: none">➤ Fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliaria.➤ Non è necessario il requisito della	<ul style="list-style-type: none">➤ Non garantisce di per sé di procedere tramite acquisti collettivi.	<ul style="list-style-type: none">➤ Stesura di strategie per l'azione della centrale di committenza: il ricorso ad una centrale di committenza deve essere accompagnato da una spiegazione dettagliata del bisogno di riqualificazione energetica dell'amministrazione delegante. Si suggerisce di fornire un'analisi specifica delle aspettative di carattere ambientale, economico e sociale, specificando anche la destinazione del bene, i fondi disponibili e i metodi di riqualificazione che sono parsi come



	qualificazione per ricorrervi.		maggiormente rispondenti al bisogno di interesse pubblico che è alla base della domanda.
--	--------------------------------	--	--

Conferimento di immobili in società pubbliche costituite nella forma di S.g.r.	<ul style="list-style-type: none">➤ Gestione del patrimonio immobiliare trasferita a società specializzate.➤ Patrimonio edilizio, di regola, trattato e gestito unitariamente.	<ul style="list-style-type: none">➤ In Italia, le società partecipate che offrono tale servizio sono poche.	<ul style="list-style-type: none">➤ Selezione della società: il sistema italiano vede la presenza di importanti S.g.r. pubbliche, con una missione precisa di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico. Si suggerisce di ponderare attentamente la scelta della S.g.r. a cui rivolgersi. In ogni caso, si suggerisce di valutare come articolare il bisogno di riqualificazione energetica del bene, conferendo un mandato preciso che possa valorizzare approcci innovativi, quali Energiesprong.
--	---	---	--



PPP	<ul style="list-style-type: none">➤ Può essere attivato sia per iniziativa di soggetti pubblici che privati per realizzare progetti secondo tecniche progettuali e contrattuali costruite <i>ad hoc</i>.➤ Comprende numerose figure contrattuali, tra cui anche i contratti di EPC o EPC <i>Plus</i>.	<ul style="list-style-type: none">➤ Requisito della qualificazione “rafforzata” (in base a parere ANAC).➤ Rischio di non rientrare negli investimenti realizzati dai privati.➤ Allocazione dei rischi in capo al privato.	<ul style="list-style-type: none">➤ Verifica preliminare della qualificazione “rafforzata”: è necessario accertarsi che la P.A. che voglia avviare un PPP possieda il requisito della qualificazione di tipo intermedio, come stabilito da ANAC.➤ Allocazione dei rischi: è necessario valutare le proposte in modo da garantire che il rischio della gestione sia sostanzialmente traslato, in via prevalente, sull’operatore economico privato; occorre dedicare attenzione, nell’esaminare la proposta e prima di procedere con la dichiarazione di pubblico interesse, alla redazione del registro dei rischi, in modo che la maggior parte di essi siano in capo al proponente.➤ Per valorizzare il beneficio degli interventi Energiesprong, è consigliato ricorrere a contratti EPC+ che includono, nella concessione, oltre che il servizio energia e la manutenzione degli impianti anche la manutenzione dell’invilucro riqualificato con pannelli prefabbricati.
-----	--	---	---

CER	<ul style="list-style-type: none">➤ Partecipazione aperta a soggetti pubblici e privati con poche eccezioni.	<ul style="list-style-type: none">➤ Importanti investimenti iniziali per costituire la CER.	<ul style="list-style-type: none">➤ Ricerca di finanziamenti: è necessario individuare le migliori opportunità di finanziamento disponibili per favorire l’avvio della CER.➤ Sensibilizzazione: data la scarsa diffusione, è auspicabile promuovere iniziative che incentivino l’adozione delle CER e
-----	--	---	--



<ul style="list-style-type: none">➤ Necessario efficientamento energetico degli immobili coinvolti per massimizzare i benefici.➤ Strumento di lotta alla povertà energetica e di inclusione sociale.➤ Beneficio economico per i membri.➤ Riduzione emissione CO2.	<ul style="list-style-type: none">➤ Poche soluzioni di finanziamento previste ad oggi.➤ Scarsa diffusione.	<p>aumentino la consapevolezza sui loro vantaggi, incoraggiando la partecipazione attiva di cittadini e imprese.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Rispetto della normativa: nel momento costitutivo della CER, è necessario accertarsi del rispetto della normativa in merito, con particolare attenzione al vincolo topografico.➤ Efficientamento degli immobili: affinché i benefici delle CER vengano massimizzati, gli immobili coinvolti nella Comunità devono risultare energeticamente efficienti o, quantomeno, idonei ad essere destinatari di un intervento in tal senso. Nel caso, non essendo gli immobili energeticamente efficienti, occorre procedere al loro efficientamento, prima dell'avvio della gestione energetica.➤ Redazione dello statuto: è opportuno stabilire con chiarezza, nello statuto della CER, i profili di maggiore importanza per i suoi membri: la <i>governance</i>, i doveri, le responsabilità e la ripartizione di eventuali ricavi.
--	---	---