

SEMINARIO

Partenariato Pubblico-Privato e Conto Termico: Strategie dei Comuni per l'Efficientamento Energetico

Conto termico, CER e ruolo dei Comuni

di Livia Salvini

Professore ordinario di diritto tributario – LUISS Guido Carli

Avvocato in Roma

Sommario

Premessa.....	1
1. Le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER): breve inquadramento generale.....	2
2. Il ruolo dei Comuni in riferimento alle CER	4
3. L'estensione dell'agevolazione "Conto Termico 3.0" alle CER	5

Premessa

Nell'ambito del processo di transizione energetica, il legislatore, ormai da anni, ha avviato politiche volte all'incentivazione di interventi volti al risparmio energetico e alla promozione e diffusione delle fonti rinnovabili. In questo contesto, tra i soggetti cui dovrebbe essere attribuito un ruolo di centrale rilevanza, la recente legislazione dedica particolare attenzione all'istituto delle Comunità Energetiche Rinnovabili (c.d. CER).

È interessante notare come i meccanismi incentivanti dedicati alla promozione delle CER non sostituiscano, ma anzi costituiscano parte integrante di un più complesso sistema di misure "agevolative", come quelle introdotte a partire dal 2011 attraverso il c.d. "Conto Termico". Quest'ultimo strumento nasce, come noto, al preciso scopo di incentivare

l'impiego di energia rinnovabile e l'adozione di misure volte al risparmio energetico da parte (soprattutto ed *in primis*) delle P.A. (P.A. che, attraverso i contributi previsti dal conto termico, possono finanziare, tra l'altro, opere di efficientamento energetico su edifici pubblici).

Con il presente intervento si cercherà di chiarire in che modo tali meccanismi siano destinati a dialogare e quali sinergie possano essere instaurate tra Comuni e CER ai fini dell'accesso ai benefici del nuovo Conto termico 3.0.

1. Le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER): breve inquadramento generale

L'introduzione nell'ordinamento giuridico del concetto di "comunità di energia rinnovabile" o "comunità energetiche rinnovabili" ("CER") trova, come noto, la sua origine nella comunicazione della Commissione Europea del 30 novembre 2016 "Clean Energy Package for all Europeans" che ha dato avvio alla revisione della c.d. Direttiva RED (Direttiva (CE) 28/2009), ai fini dell'individuazione di nuovi strumenti di incentivazione delle energie rinnovabili e contrasto al problema della povertà energetica.

Facendo seguito a tale comunicazione, la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2018/2001/UE (Renewable Energy Directive Recast, c.d. RED II) ha individuato la cornice normativa di riferimento per la regolamentazione, da parte degli Stati membri UE, delle Comunità di energia rinnovabile, definite dall'art. 2, comma 2, n. 16, come "soggetti giuridici" che: a) "*conformemente al diritto nazionale applicabile*", *si basano sulla partecipazione aperta e volontaria*", *sono autonomi ed effettivamente controllati da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione*"; b) "*i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali*"; c) "*il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari*".

Le indicazioni del legislatore unionale sono state oggetto di recepimento a livello domestico dapprima con la normativa "sperimentale" recata dall'art. 42-*bis* d.l. n. 162/2019 (c.d. "Decreto Milleproroghe", convertito in L. n. 8/2020) e dai connessi provvedimenti attuativi (delibera 218/2020/R/eel dell'ARERA; DM 16 settembre 2020 del MISE).

Successivamente, il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, è intervenuto a definire la disciplina applicabile "a regime", individuando specifici meccanismi di incentivazione operanti per le configurazioni di autoconsumo per la condivisione di energia rinnovabile ("CACER") e qualificando le CER come soggetti "*di diritto autonomo*" *controllati esclusivamente da "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'Istituto Nazionale di Statistica ... che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione”, aventi come “obiettivo principale... quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari” (art. 31 d.lgs. n. 199/2021).

Così poste le coordinate normative di riferimento, i successivi provvedimenti attuativi adottati tramite il Decreto MASE n. 414 del 7 dicembre 2023 (c.d. “Decreto CACER”) e tramite il Testo Integrato per la regolazione dell’Autoconsumo Diffuso (“TIAD”), approvato con deliberazione ARERA 727/2022/R/EEL del 27 dicembre 2022, poi integrato e modificato dalla deliberazione 15/2024/R/EEL del 30 gennaio 2024, hanno individuato distinti e cumulabili meccanismi di incentivazione, volti a promuovere lo sviluppo e l’attività di condivisione energetica della CER.

I meccanismi di incentivazione consistono in particolare:

- in una **tariffa incentivante** di durata ventennale, prevista dagli artt. 5 e 8 d.lgs. n. 199/2021 e disciplinata dagli artt. 3-6 Decreto CACER, avente ad oggetto la quota di energia “condivisa” all’interno della CER;
- in un **contributo di valorizzazione** sulla base dell’energia autoconsumata, senza termini di durata, ai sensi dell’art. 6 TIAD, attuativo dell’art. 32, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 199/2021;
- in un **contributo a fondo perduto** (o misura PNNR), a copertura parziale dei costi per la realizzazione o il potenziamento di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili collocati in Comuni con popolazione al di sotto dei 5000 abitanti, ai sensi degli artt. 7-10 Decreto CACER, attuativi dell’art. 14, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 199/2021.

Sul piano operativo e con riguardo alle attività che caratterizzano la CER, le previsioni introdotte nell’ambito del d.lgs. n. 199/2021 hanno ad oggetto un meccanismo di autoconsumo e condivisione “virtuale” di energia elettrica che coinvolge soggetti che si qualificano, a seconda dei casi, come produttori e/o consumatori energetici e che risultano connessi ad una medesima cabina primaria (¹).

Secondo il modello delineato all’interno del TIAD e delle regole operative predisposte dal GSE, quale configurazione di autoconsumo “diffuso”, la CER deve in particolare dotarsi di impianti di produzione di energia elettrica di potenza massima pari a 1Mwh alimentati da fonti rinnovabili; tali impianti – se del caso, appartenenti a produttori che aderiscono alla configurazione anche in qualità di autoconsumatori e che assumono pertanto il ruolo di “prosumer” – devono essere adibiti alla produzione di energia elettrica

¹ Le nuove previsioni si differenziano dal regime “sperimentale” di cui all’art. 42-bis d.l. n. 162/2019.

per l'autoconsumo istantaneo in sito. La quota parte di energia prodotta dall'impianto agevolato, che non risulti immediatamente consumata dal produttore per il proprio fabbisogno, deve essere, poi, immessa in rete e, ai sensi dell'art. 4 del Decreto MASE può alternativamente: i) rimanere nella disponibilità del produttore (CER, *prosumer* o impresa terza), che può decidere di cederla ad un *trader* energetico operante sul mercato; ii) essere ceduta al GSE tramite il servizio di ritiro dedicato.

2. Il ruolo dei Comuni in riferimento alle CER

Le P.A. e, in particolare, i Comuni possono avviare uno o più percorsi partecipati con la cittadinanza, finalizzati alla realizzazione di configurazioni di autoconsumo collettivo. In tutte queste ipotesi, al Comune può essere riservato un ruolo diverso, a seconda che l'ente pubblico agisca come:

- A. soggetto abilitante, rimuovendo gli eventuali ostacoli alla realizzazione di impianti sul proprio territorio dovuti alla stratificazione di atti amministrativi e normativi. Nell'ambito delle attività di governo del territorio, il Comune può, più in dettaglio, contribuire tramite la ricognizione delle aree e delle superfici utili all'installazione di impianti a fonte rinnovabile, in base alle caratteristiche del territorio, alle esigenze di preservazione del valore dell'economia locale e ai fabbisogni della comunità, bilanciando le esigenze di tutela paesaggistica e salvaguardia degli assetti idrogeologici del territorio con i fabbisogni di settori produttivi quali agricoltura, industria manifatturiera, turismo, etc.;
- B. soggetto promotore, mettendo a disposizione i propri *asset* (tetti di edifici e aree da recuperare senza ulteriore consumo di suolo, impianti a fonti rinnovabili di nuova realizzazione, ecc.);
- C. soggetto aderente ad una CER costituita o costituenda sul proprio territorio (a seconda dei casi, come consumatore, *prosumer* o produttore) ⁽²⁾. In queste ipotesi,

² Uno specifico tema da segnalare riguarda la possibilità di costituire una CER con qualifica di ETS ai sensi del D. Lgs. n. 117/2017 (a questa fattispecie si riferisce in particolare l'Agenzia delle Entrate nella recente Risposta ad interpello n. 37/2024), al fine di fruire delle varie agevolazioni fiscali previste per gli ETS.

Con specifico riferimento al ruolo dei Comuni in queste ipotesi, occorre considerare che l'art. 4, comma 2 del D.Lgs. n. 117/2017 esclude che possano acquisire la qualifica di ETS le Pubbliche Amministrazioni, nonché i soggetti controllati da Pubbliche Amministrazioni.

La disposizione prevede in particolare: "*Non sono enti del Terzo settore le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le formazioni e le associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, nonché gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti enti, ad esclusione dei soggetti operanti nel settore della protezione civile alla cui disciplina si provvede ai sensi dell'articolo 32, comma 4. Sono esclusi dall'ambito di applicazione del presente comma i corpi volontari dei vigili del fuoco delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della Regione autonoma della Valle d'Aosta. Sono altresì escluse dall'ambito di applicazione del presente comma le associazioni o fondazioni di diritto privato ex Ipab derivanti dai processi di trasformazione delle istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 16 febbraio 1990, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 45 del 23 febbraio 1990, e del decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, in quanto la nomina da parte della pubblica amministrazione degli amministratori di tali enti si*

essendo il Comune membro della CER, avrà titolo a beneficiare degli incentivi previsti dal Decreto MASE.

3. L'estensione dell'agevolazione "Conto Termico 3.0" alle CER

Per comprendere in che modo possa crearsi una "sinergia" tra Comuni, Cer e nuovo "Conto Termico 3.0", occorre ricordare che questo strumento rappresenta l'evoluzione del meccanismo incentivante denominato "conto termico" – introdotto all'interno dell'ordinamento ad opera del decreto del Ministro dello Sviluppo Economico del 28 dicembre 2012 (c.d. decreto "conto termico") – pubblicato in G.U. 2.1.2013 n. 1 S.O. n. 1 ed entrato in vigore il 3.1.2013 recante "Incentivazione della produzione di energia termica da fonti rinnovabili ed interventi di efficienza energetica di piccole dimensioni" ⁽³⁾, – e rappresenta un sistema di incentivi per interventi finalizzati all'incremento dell'efficienza energetica e la produzione di energia termica da fonti rinnovabili, sul modello del Conto energia per le rinnovabili elettriche, per impianti di piccole dimensioni.

La misura agevolativa non è ancora entrata in vigore, essendo stata avviata lo scorso 28 marzo 2024 e fino al 10 maggio 2024 dal MASE una consultazione pubblica sul testo del decreto, ancora presente in forma di schema; tuttavia la nuova disciplina contiene non pochi aggiornamenti rispetto alla precedente, a suo tempo già oggetto di modifiche ad opera del decreto ministeriale 16 febbraio 2016, in vigore dal 31 maggio 2016, il quale aveva reso operativo il c.d. "Conto Termico 2.0" ⁽⁴⁾.

Tra le tante novità che si rinvencono nello schema di decreto, riguardanti sia la tipologia di interventi che la varietà degli edifici ammessi, merita sicuramente evidenziare le novità di carattere soggettivo rappresentate, da un lato, da un deciso ampliamento della cooperazione pubblico-privato per i Comuni, i quali potranno ricorrere a forme di cooperazione pubblico-privato (PPP) per coinvolgere soggetti privati nelle spese di riqualificazione, e dall'altro dall'apertura a nuovi attori, tra i quali l'art. 13 dello schema di decreto menziona espressamente anche le comunità energetiche rinnovabili.

configura come mera designazione, intesa come espressione della rappresentanza della cittadinanza, e non si configura quindi mandato fiduciario con rappresentanza, sicché è sempre esclusa qualsiasi forma di controllo da parte di quest'ultima".

Il Consiglio di Stato ha avuto modo di esaminare la tematica in questione (con riferimento alla disciplina generale degli ETS), ammettendo l'iscrizione al RUNTS di associazioni che abbiano fra soci anche enti pubblici, a condizione che la presenza degli stessi non assuma un ruolo dominante (Consiglio di Stato, sentenza n. 4752 del 28 maggio 2024).

³ Con tale decreto è stata data attuazione alle disposizioni contenute nell'art. 28 del DLgs. 3.3.2011 n. 28, che a sua volta ha dato attuazione alla direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

⁴ L'esigenza di un nuovo aggiornamento della disciplina nasce da una serie di interventi normativi e provvedimenti programmatici emanati negli ultimi anni:

1. il "Piano d'azione per il miglioramento della qualità dell'aria";
2. il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 73;
3. il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199;
4. la proposta di aggiornamento del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (2023).

A tal riguardo, l'art. 10 D.Lgs. n. 199/2021 aveva infatti previsto la revisione del meccanismo del Conto termico attraverso l'ammissione all'incentivazione delle comunità di energia rinnovabili nonché delle configurazioni di autoconsumo collettivo, stabilendo:

“1. Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 7, comma 4 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, il meccanismo di cui all'articolo 28 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 è aggiornato al fine di corrispondere all'obiettivo di cui all'articolo 3, comma 2, secondo i seguenti criteri:

(...)

b) sono ammesse all'incentivazione le comunità di energia rinnovabili nonché le configurazioni di autoconsumo collettivo per il tramite dei rispettivi soggetti rappresentanti, ivi inclusi i casi in cui i poteri di controllo delle comunità risultino attribuiti per la maggioranza a pubbliche amministrazioni, fermo restando il divieto di cumulo di più incentivi per lo stesso intervento”.

In attuazione di questa disposizione, l'art. 13 dello schema di decreto recita:

1. Ai fini dell'accesso agli incentivi, oltre che direttamente, le amministrazioni pubbliche, possono avvalersi, in qualità di soggetto responsabile, alternativamente:

(...)

d) delle comunità energetiche ovvero delle configurazioni di autoconsumo di cui sono membri.

(...)

7. Ai fini dell'accesso agli incentivi i soggetti privati possono avvalersi anche delle comunità energetiche ovvero delle configurazioni di autoconsumo di cui sono membri”.

Sulla base di tale disposizione, viene mantenuto fermo il principio per cui gli incentivi del Conto termico spettano, in via di principio, esclusivamente alle P.A. e ai privati che effettuino interventi su edifici “appartenenti all'ambito terziario” (cfr. art. 4 dello schema di decreto). In entrambe le ipotesi, si ammette però che i soggetti beneficiari del Conto termico si avvalgano delle CER nella qualità di “responsabili” ⁽⁵⁾; ossia, secondo quanto si evince dalle definizioni di cui alla lettera ss) dell'art. 1 dello schema di decreto, quali soggetti che hanno “sostenuto le spese per l'esecuzione degli interventi di cui al presente decreto” ⁽⁶⁾.

⁵ Riguardo l'ampliamento alle configurazioni di autoconsumo diffuso e alle comunità energetiche, il documento pubblicato sul sito del MASE ai fini della consultazione pubblica specifica che “i soggetti pubblici e/o privati facenti parte delle configurazioni di autoconsumo, tra cui le configurazioni rappresentative di edifici con una molteplicità di utenze operanti nel settore terziario (es. centri commerciali), nonché gli azionisti e/o i singoli soci membri delle comunità energetiche rinnovabili possono presentare richiesta di accesso al conto termico direttamente o, al pari delle ESCO, per il tramite dei soggetti referenti di dette configurazioni, come individuati nell'ambito delle regole operative definite dal GSE in attuazione del decreto attuativo di cui all'articolo 8 del d.lgs. n. 199/2021, ivi inclusi i casi in cui i poteri di controllo delle comunità risultino attribuiti per la maggioranza a pubbliche amministrazioni”.

⁶ Si tratta in particolare (cfr. artt. 5 e 8 dello schema di decreto) dei seguenti interventi:

a) interventi di incremento dell'efficienza energetica in edifici esistenti, parti di edifici esistenti o unità immobiliari esistenti dotati di impianto di climatizzazione;

Ai fini dell'accesso agli incentivi, i soggetti beneficiari dovranno avere la disponibilità dell'edificio o unità immobiliare in cui l'intervento viene realizzato, in quanto proprietari o titolari di altro diritto reale o personale di godimento.

Venendo, dunque, al caso dei Comuni che intendano avvalersi dello strumento CER per accedere ai benefici del Conto termico 3.0, si dovrebbe concludere che questa possibilità sussista tanto nell'ipotesi in cui il Comune agisca come soggetto "promotore" della CER (ed abbia, quindi, messo a disposizione della CER i propri *asset*); quanto (e a maggior ragione) nel caso in cui agisca come soggetto aderente alla CER.

Un tema più complesso è invece quello del rapporto tra i contributi fruibili ai sensi del Conto termico 3.0 e gli ulteriori incentivi previsti a favore delle CER.

L'art. 17 dello schema di decreto prevede infatti che: *"con riferimento alle configurazioni di autoconsumo collettivo e alle comunità energetiche rinnovabili, gli incentivi del presente decreto sono cumulabili nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 6, del decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica 7 dicembre 2023, n. 414"*.

Più che un vero e proprio divieto di "cumulo" tra incentivi, la disposizione individua la soglia di compatibilità tra la fruizione dei due incentivi qui esaminati, rinviando alla disciplina attualmente contenuta nell'art. 6 del Decreto MASE n. 414, che a sua volta stabilisce: *"Gli incentivi di cui al presente Titolo sono cumulabili con contributi in conto capitale nella misura massima del 40 per cento, nel rispetto del principio di divieto di doppio finanziamento di cui all'art. 9 del Reg. (UE) 241/2021. In tal caso, l'incentivo è ridotto secondo le modalità di cui all'allegato 1."*

Guardando alle modalità di determinazione contenute nell'allegato 1 al Decreto MASE ⁽⁷⁾ si dovrebbe concludere che la tariffa premio debba essere ridotta sulla base di un coefficiente direttamente proporzionale all'ammontare del contributo fruito a diverso titolo dalla CER (cioè, il contributo erogato per gli interventi di cui al Conto termico 3.0).

-
- b) interventi di piccole dimensioni di produzione di energia termica da fonti rinnovabili e di sistemi ad alta efficienza in edifici esistenti, in parti di edifici esistenti o unità immobiliari esistenti, dotati di impianto di climatizzazione.

⁷ L'allegato I stabilisce *"Nei casi di cui è prevista l'erogazione di un contributo in conto capitale, come disciplinato dall'articolo 6, comma 1 del presente decreto, la tariffa spettante è determinata come segue: $TIP_{Conto\ Capitale} = Tip * (1 - F)$*

dove F è un parametro che, nella generalità dei casi, varia linearmente tra 0, nel caso in cui non sia previsto alcun contributo in conto capitale, e un valore pari a 0,50, nel caso di contributo in conto capitale pari al 40% dell'investimento.

Tale fattore di riduzione non trova applicazione in relazione all'energia elettrica condivisa da punti di prelievo nella titolarità di enti territoriali e autorità locali, enti religiosi, enti del terzo settore e di protezione ambientale".