



LA COSTITUZIONE DI UNA CER

Modelli giuridici a confronto



1.

Le caratteristiche delle associazioni e l'utilizzo del modello associativo per costituire una Comunità Energetica Rinnovabile (CER)

Le associazioni sono disciplinate dal Libro Primo, Titolo II del Codice civile e rappresentano enti collettivi privi di scopo di lucro. Ai sensi dell'art. 14 c.c., si costituiscono mediante atto costitutivo e statuto, con i quali si determinano lo scopo, il patrimonio e le regole di funzionamento.

Possono assumere due forme:

ASSOCIAZIONI RICONOSCIUTE, dotate di personalità giuridica e, conseguentemente, di autonomia patrimoniale perfetta. In tal caso, il patrimonio è separato da quello dei singoli associati, che non rispondono con il proprio patrimonio per le obbligazioni sociali (artt. 14-16 c.c.). È richiesta la stipulazione dell'atto pubblico e l'iscrizione nel Registro delle persone giuridiche, istituito presso le Prefetture per gli enti operanti a livello nazionale o presso le Regioni per quelli con ambito regionale. Per ottenere il riconoscimento, l'associazione deve disporre di un patrimonio minimo di almeno 15.000 euro.

ASSOCIAZIONI NON RICONOSCIUTE, che non acquisiscono personalità giuridica e operano con autonomia patrimoniale imperfetta. In tali casi, i soggetti che hanno agito in nome e per conto dell'associazione rispondono solidalmente e illimitatamente delle obbligazioni sociali (art. 38 c.c.).

Il **modello associativo** può essere adottato per la costituzione di una Comunità Energetica Rinnovabile (CER), in particolare nella forma di associazione di promozione sociale (APS), disciplinata dal D.Lgs. n. 117/2017, c.d. Codice del Terzo Settore (CTS).

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



La costituzione di una CER nella forma associativa è indicata in particolare **per realtà di piccole dimensioni**, in ragione della semplicità della struttura giuridica, dei costi contenuti di costituzione e gestione e della possibilità di accedere ai benefici fiscali e ai finanziamenti pubblici previsti per gli ETS. Tale modello, infatti, consente di costituire un ente in tempi rapidi, con costi limitati alle spese notarili per l'atto costitutivo e lo statuto, alle imposte di registro e bollo, nonché di beneficiare delle agevolazioni fiscali riservate alle associazioni di promozione sociale. Tuttavia, la forma associativa presenta alcuni **limiti strutturali** che ne rendono sconsigliabile l'impiego per CER di maggiore complessità. La disciplina delle associazioni, e in particolare delle APS, è orientata alla promozione di finalità mutualistiche e solidaristiche e non è idonea a supportare lo svolgimento di attività di impresa su larga scala. Inoltre, la proibizione di distribuzione degli utili e la rigida separazione tra ente e associati limitano la capacità delle associazioni di attrarre investimenti privati e risorse dal mercato.

Particolare attenzione deve essere riservata anche alla **partecipazione delle Pubbliche Amministrazioni (PA) nelle CER** costituite in forma associativa. **L'articolo 3 del D.Lgs. n. 175/2016** prevede che le amministrazioni pubbliche possano partecipare esclusivamente a società di capitali, anche consortili o cooperative. Di conseguenza, la partecipazione di una PA in una CER costituita come associazione, pur non essendo espressamente vietata, è soggetta a particolari cautele, al fine di evitare profili di responsabilità contabile e patrimoniale, oggetto di attenzione da parte della Corte dei Conti. In particolare, la partecipazione della PA in un'associazione non riconosciuta potrebbe determinare una responsabilità personale dei dirigenti, mentre nelle associazioni riconosciute potrebbero emergere responsabilità per la gestione del patrimonio.

A ciò si aggiungono le previsioni del **Codice del Terzo Settore**, il cui articolo 4, comma 2, esclude espressamente le PA dal novero degli ETS. È vietata, inoltre, ogni forma di controllo diretto o indiretto da parte di soggetti esclusi, quale può essere una pubblica amministrazione. La nota del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 4 marzo 2020 ha chiarito che il controllo può realizzarsi in diverse modalità: attraverso la maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea (controllo di diritto); tramite l'esercizio di influenza dominante, anche in presenza di una partecipazione minoritaria (controllo di fatto); ovvero mediante accordi contrattuali e di gestione (controllo esterno). Di conseguenza, lo statuto della CER costituita come ETS deve essere strutturato in modo da escludere che soggetti pubblici o altri soggetti esclusi possano esercitare un'influenza dominante, diretta o indiretta, sull'ente.



2.

I limiti delle società commerciali nella costituzione di una CER

Le società commerciali disciplinate dal Codice Civile, siano esse società di persone (artt. 2251 e ss. c.c.) o società di capitali (artt. 2325 e ss. c.c.), sono costituite per il perseguimento di finalità lucrative. L'art. 2247 c.c. individua, infatti, nella divisione degli utili lo scopo tipico del contratto di società, precisando che l'attività economica è svolta per produrre e distribuire guadagni (lucro oggettivo e soggettivo).

Questa impostazione risulta in contrasto con i principi stabiliti dalla Direttiva RED II (Direttiva UE 2018/2001) e dal D.lgs. n. 199/2021, che richiedono alle CER di costituirsi come soggetti giuridici autonomi e privi di scopo di lucro, perseguendo benefici ambientali, economici e sociali a favore dei membri o dei territori di riferimento (art. 31 d.lgs. 199/2021; art. 2, n. 16 RED II). Per rendere compatibile la forma societaria con la normativa sulle CER, è possibile attribuire alla società **la qualifica di impresa sociale**, ai sensi dell'art. **3 del D.lgs. n. 112/2017**, che impone il vincolo di non distribuire utili, destinandoli alle attività istituzionali o all'incremento patrimoniale, vietando ogni distribuzione, anche indiretta, ai soci e agli amministratori.

Oltre alla finalità non lucrativa obbligatoria, si evidenziano **criticità** legate alla **distribuzione degli utili** e alla **responsabilità dei soci**. In merito alla distribuzione degli utili, sebbene la normativa sulle CER vieti che l'obiettivo principale sia la generazione di profitti finanziari (art. 2, n. 16 RED II), non esclude del tutto i vantaggi economici indiretti, quali il risparmio energetico, purché non prevalgano le finalità speculative.

Nonostante tali limiti, le società di capitali (in particolare, S.p.A. e S.r.l.) possono rappresentare un modello idoneo per **CER di maggiori dimensioni o complessità gestionale**, che necessitano di attrarre capitali privati e investimenti. Tali forme, grazie alla flessibilità statutaria, garantiscono la partecipazione aperta a persone fisiche, giuridiche ed enti pubblici. Per rendere compatibile la forma societaria con la normativa sulle CER, è possibile attribuire alla società **la qualifica di impresa sociale**, ai sensi dell'art. **3 del D.lgs. n. 112/2017**, che impone il vincolo di non distribuire utili, destinandoli alle attività istituzionali o all'incremento patrimoniale, vietando ogni distribuzione, anche indiretta, ai soci e agli amministratori.

Pertanto, anche una **CER priva di scopo di lucro** può qualificarsi come imprenditore commerciale, in quanto esercita professionalmente attività di produzione e scambio di beni e servizi nel settore energetico. La natura imprenditoriale è riconosciuta anche in assenza di finalità speculative, se volta al perseguimento di interessi collettivi.



3. Le differenze tra impresa sociale e società benefit

Sia la **Società Benefit** che l'**Impresa Sociale non rappresentano forme giuridiche autonome**, ma qualifiche che si aggiungono a modelli già previsti dal nostro ordinamento. Entrambe sono particolarmente **adatte alla costituzione di una Comunità Energetica Rinnovabile (CER)**, in quanto consentono di perseguire finalità ambientali e sociali, in linea con le disposizioni del D.lgs. n. 199/2021.



SOCIETÀ BENEFIT

La Società Benefit è disciplinata dall'art. 1, commi 376 e seguenti, della Legge n. 208/2015. Si tratta di una società che, accanto all'esercizio di un'attività economica e alla possibilità di distribuire utili, **assume l'obbligo di perseguire uno o più obiettivi di beneficio comune, operando in modo responsabile, sostenibile e trasparente.**

Tale qualifica può essere assunta da tutte le società previste dal codice civile, tra cui le società di persone (Società Semplici, SNC, SAS), di capitali (SPA, SAPA, SRL), le Cooperative e Mutue assicurative.

La caratteristica distintiva della Società Benefit è che nell'**oggetto sociale** deve essere espressamente indicato il perseguimento del **beneficio comune**, inteso come creazione di effetti positivi o riduzione di impatti negativi su persone, comunità e ambiente (art. 1, comma 378, lett. a), Legge n. 208/2015).

Nel caso di una CER, la qualifica di società benefit permette di orientare l'attività verso benefici ambientali e sociali a favore del territorio e della comunità, subordinando la finalità lucrativa a quella collettiva. Tuttavia, occorre prestare attenzione alla redazione dello statuto, che deve chiaramente escludere la prevalenza dello scopo di lucro.



IMPRESA SOCIALE

Per quanto attiene invece l'Impresa Sociale, prevista dal **Codice del Terzo Settore (D.lgs. n. 117/2017)**: è una qualifica che si applica a enti privati – comprese società e cooperative – che svolgono in via stabile e principale un'attività di interesse generale, senza scopo di lucro, con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (artt. 1 e 40 d.lgs. n. 117/2017).



A differenza della società benefit, **l'impresa sociale non può distribuire utili**, se non nei limiti stabiliti dalla legge, ed è obbligata a reinvestire gli eventuali avanzi di gestione nello svolgimento delle proprie attività o nell'incremento del patrimonio (art. 3 d.lgs. n. 117/2017).

L'impresa sociale deve essere **costituita con atto pubblico**, che espliciti l'assenza di fine lucrativo e definisca l'oggetto sociale. Può prevedere quote differenziate per i soci, agevolando l'ingresso e l'uscita dei membri, secondo il principio della porta aperta, caratteristico delle CER.

Con la **Legge n. 95/2023**, è stata espressamente inclusa tra le attività di interesse generale delle imprese sociali anche la produzione, accumulo e condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo (artt. 2 e 5 d.lgs. n. 117/2017), rendendo questo modello particolarmente idoneo per le CER. Un aspetto da considerare riguarda la partecipazione degli enti locali all'impresa sociale. Ai sensi dell'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 117/2017, le pubbliche amministrazioni possono partecipare, ma non possono esercitare il controllo o il coordinamento dell'impresa, pena la violazione della normativa. Questo vincolo impone attenzione alla composizione degli organi sociali e alla distribuzione dei diritti di voto nell'ambito della CER.

Le caratteristiche del consorzio e quando usare questo modello giuridico per la costituzione di una CER

Il consorzio è un **contratto disciplinato dall'art. 2602 del Codice civile**, mediante il quale due o più imprenditori istituiscono un'organizzazione comune per regolare o svolgere determinate fasi delle rispettive attività d'impresa. Non si configura come un soggetto autonomo con finalità imprenditoriale propria, ma come uno strumento di coordinamento tra imprese finalizzato all'efficienza gestionale, al contenimento dei costi o alla gestione di servizi comuni. In questo senso, il consorzio può assumere una forma con attività interna, limitata ai rapporti tra i consorziati, oppure una attività esterna, ove operi anche verso i terzi. In tale ipotesi, ai sensi dell'articolo 2612 c.c., è previsto l'obbligo di iscrizione nel Registro delle imprese.

Diverso è il caso della **società consortile**, disciplinata **dall'art. 2615-ter Codice civile**, che pur perseguendo finalità consortili assume la natura di una vera e propria società commerciale, adottando uno dei modelli societari previsti dal Codice civile (eccetto la società semplice). La giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., sez. I, sent. n. 15863/2020; n. 7473/2017) ha chiarito che la società consortile non può derogare alle regole inderogabili del tipo societario prescelto, in particolare con riferimento alla struttura del capitale sociale e alla disciplina dell'ingresso di nuovi soci, elementi che possono risultare incompatibili con i principi di partecipazione aperta e volontaria richiesti per le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER).

Quanto al consorzio, sebbene in teoria possa essere considerato uno strumento giuridico per la costituzione di una CER, emergono alcune criticità normative. L'articolo 2602 c.c. prevede che i consorziati siano esclusivamente imprenditori, mentre la normativa sulle CER – in particolare il D.Lgs. n. 199/2021, attuativo delle direttive europee in materia – impone il principio di partecipazione aperta e inclusiva, consentendo l'adesione non solo a imprese ma anche a persone fisiche, enti pubblici e altri soggetti non imprenditori.

In alcuni casi particolari, la normativa consente la **costituzione di consorzi misti**, che comprendano anche soggetti diversi dagli imprenditori. In tal senso, la Legge 21 maggio 1981, n. 240, agli articoli 2 e 17, ammette tali partecipazioni, purché siano strumentali al raggiungimento dello scopo consortile e sia previsto il divieto di distribuzione degli utili. Tuttavia, l'orientamento prevalente resta ancorato alla lettera della norma civilistica, che limita la platea dei consorziati agli imprenditori.

Alla luce di quanto sopra, **il modello consortile può essere utilizzato per costituire una CER solo in casi specifici**, ove si voglia limitare la partecipazione ai soli operatori economici o imprese che intendano coordinarsi per attività comuni, come la produzione e l'autoconsumo di energia rinnovabile, in un'ottica di ottimizzazione dei costi e dei servizi. Tuttavia, tale modello risulta poco adatto quando si intende favorire una governance democratica e inclusiva, con l'adesione di soggetti non imprenditori, come cittadini, enti locali o piccole comunità.



Differenze tra società cooperative, cooperative di comunità e impresa di comunità per la costituzione di una CER

La società cooperativa è disciplinata dagli **artt. 2511 e seguenti del Codice Civile**. Si tratta di una **società a capitale variabile**, con scopo mutualistico, che può assumere la forma di cooperativa a responsabilità limitata o per azioni, a seconda della struttura adottata. La cooperativa opera prevalentemente a vantaggio dei propri soci, fornendo beni, servizi o occasioni di lavoro a condizioni più favorevoli rispetto a quelle di mercato. Quando ricorrono i requisiti di mutualità prevalente, ai sensi dell'art. 2514 c.c., l'attività deve essere svolta principalmente a favore dei soci stessi, e lo statuto deve limitare la distribuzione di utili, prevedere l'obbligo di riserve indivisibili e destinare parte degli utili ai fondi mutualistici.

Il modello cooperativo si adatta bene alla costituzione di una CER, in quanto fondato su principi di partecipazione democratica, mutualità e assenza di scopo di lucro, come richiesto dall'articolo 31, comma 2, del D.Lgs. n. 199/2021. La cooperativa consente l'adesione di nuovi soci in modo aperto e volontario, garantendo la partecipazione alla governance attraverso il principio del voto capitario (un voto per socio), a prescindere dal capitale conferito. È necessaria la presenza di almeno nove soci (ridotti a tre in caso di cooperative costituite da persone fisiche con le regole della S.r.l., ex art. 2522 c.c.).

Tra i **vantaggi**, vi è la possibilità di raccogliere capitali attraverso l'emissione di strumenti finanziari partecipativi (art. 2526 c.c.) e di beneficiare di agevolazioni fiscali, tra cui l'esenzione da accise sull'energia elettrica autoprodotta e autoconsumata dai soci (Cass. civ., Sez. V, ord. n. 18858/2020). Tuttavia, il principio mutualistico può limitare la flessibilità gestionale, specie in contesti in cui si richieda una governance più articolata.

Diversa è la **cooperativa di comunità**, che nasce dall'esigenza di creare un modello imprenditoriale orientato al benessere collettivo della comunità di riferimento, non solo dei soci. Si tratta di una forma giuridica priva, ad oggi, di una disciplina nazionale organica, ma riconosciuta e promossa in diverse legislazioni regionali. La cooperativa di comunità si caratterizza per la governance inclusiva e democratica, volta a coinvolgere l'intera collettività locale, comprese persone fisiche, enti pubblici e privati, secondo il principio della porta aperta. La sua finalità è perseguire interessi generali del territorio: dalla gestione dei servizi locali alla tutela ambientale, dall'inclusione sociale alla promozione di economie di prossimità.

Nell'ambito delle Comunità Energetiche Rinnovabili, la cooperativa di comunità rappresenta un modello particolarmente idoneo per favorire l'aggregazione di cittadini, enti pubblici e PMI, consentendo la partecipazione attiva degli abitanti nella produzione, consumo e gestione condivisa dell'energia rinnovabile. La cooperativa di comunità, spesso, si qualifica anche come impresa sociale e rientra nella disciplina degli Enti del Terzo Settore (ETS), con iscrizione al Registro Unico del Terzo Settore (RUNTS) e applicazione del D.Lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo Settore).



Si distingue dalla **impresa di comunità**, un concetto affine ma non sovrapponibile. L'impresa di comunità non ha ancora una definizione normativa unitaria a livello nazionale, ma si identifica come una forma di impresa collettiva in cui il beneficio generato dall'attività è destinato direttamente alla comunità locale, anche indipendentemente dalla forma giuridica adottata (cooperativa, società di capitali o altra). L'impresa di comunità si concentra sulla valorizzazione delle risorse del territorio e sull'integrazione di attività economiche finalizzate a contrastare fenomeni di spopolamento e declino economico, mirando a redistribuire i benefici a favore della collettività, più che ai soli soci.

In conclusione, per la costituzione di una CER, la **cooperativa tradizionale offre un modello efficace per garantire mutualità e partecipazione dei soci**, adatto a una gestione strutturata e formalizzata della comunità energetica. La cooperativa di comunità, invece, è preferibile quando si voglia estendere i benefici della CER all'intera collettività territoriale, promuovendo inclusione sociale, governance democratica e sviluppo locale sostenibile. L'impresa di comunità rappresenta infine una prospettiva di innovazione sociale ed economica, utile per aggregare risorse e attori locali intorno a progetti di rigenerazione territoriale, anche nell'ambito della transizione energetica, sebbene non vi sia ancora una disciplina giuridica ben definita a livello nazionale.

6.

Le caratteristiche della fondazione di partecipazione e il suo utilizzo per costituire una CER

La **fondazione di partecipazione**, presenta caratteri propri del modello tradizionale della fondazione (c.d. *elemento patrimoniale*) ed elementi di carattere associativo (c.d. *elemento personale*), quali la pluralità di soci fondatori e la possibilità di ingresso successivo di ulteriori soci. E' stata disciplinata dall'art. 1 del D.P.R. del 10 febbraio 2000 n. 361 che ha definito le fondazioni di partecipazione come "altre istituzioni di carattere privato" e con l'entrata in vigore del Codice del Terzo Settore è stata introdotta a tutti gli effetti nel nostro ordinamento.

La "partecipazione" alla fondazione avviene attraverso l'apporto (conferimento) al patrimonio da parte del singolo socio di denaro, beni o diritti, secondo le modalità stabilite dallo statuto che consente anche conferimenti simbolici al fine di permettere alle categorie socio-consumatore ovvero al socio-vulnerabile di partecipare alla fondazione in coerenza con il principio della c.d. "partecipazione aperta".



Non è ammessa nel nostro ordinamento la creazione di modelli organizzativi atipici: la CER dovrà quindi essere costituita secondo forme giuridiche riconosciute, tra cui la fondazione, modulandone l'organizzazione secondo le esigenze operative. La fondazione di partecipazione trova fondamento negli artt. 16 e ss. del Codice Civile e rientra tra gli enti del Terzo Settore ai sensi del D.Lgs. n. 117/2017, richiedendo per la costituzione l'atto pubblico e, per la personalità giuridica, un patrimonio minimo di 30.000 euro.

Nel modello in esame coesistono:

- l'elemento **patrimoniale**, essenziale per l'esistenza dell'ente;
- l'elemento **personale**, che consente l'adesione di nuovi partecipanti secondo modalità definite dallo statuto.

I **partecipanti** possono essere persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, che conferiscono denaro, beni o servizi con valore economico. Lo statuto può prevedere anche conferimenti minimi per garantire la partecipazione di soggetti vulnerabili, in linea con il principio della "partecipazione aperta".

L'organizzazione deve garantire la partecipazione attiva degli aderenti, prevedendo un organismo assembleare cui è attribuito il governo dell'ente, mentre agli amministratori spettano funzioni esecutive. Nella prassi, è diffusa una struttura di "democrazia imperfetta", con diritti di voto differenziati in base all'apporto o alla natura del partecipante, specie per enti pubblici.

Il **patrimonio** rimane vincolato allo scopo non lucrativo e non è nella disponibilità dei partecipanti, con il rischio che ciò limiti l'afflusso di capitali. La fondazione è sottoposta al controllo e alla vigilanza dell'autorità amministrativa ai sensi dell'art. 25 c.c., che interviene in caso di violazione dello statuto o degli scopi istituzionali.

Per le CER costituite in forma di fondazione di partecipazione, è possibile adottare la qualifica di **Ente del Terzo Settore** o di impresa sociale ex D.Lgs. n. 112/2017. In ogni caso, i contributi ricevuti dal GSE non possono essere distribuiti ai partecipanti, pena la violazione del principio di non redditività.

Nelle CER di tipo misto pubblico-privato, la partecipazione degli enti pubblici deve essere motivata e formalizzata con delibera consiliare, ai sensi dell'art. 42 del D.Lgs. n. 267/2000. La principale causa di estinzione di tali fondazioni è l'insufficienza patrimoniale a conseguire lo scopo, salvo nuovi conferimenti da parte dei membri.

La CER nel Partenariato Pubblico-Privato (PPP)

L'articolo 31 comma primo del **D.Lgs. n. 199 del 2021** come modificato dal D.L. n. 13 del 2023 prevede che **l'esercizio dei poteri di controllo di una CER** possono far capo esclusivamente a:

- persone fisiche,**
- piccole medie imprese (PMI),**
- associazioni con personalità giuridica di diritto privato,**
- enti territoriali e autorità locali,**
- enti di ricerca e formazione,**
- enti religiosi,**
- enti del terzo settore** e di **protezione ambientale** ivi incluse le amministrazioni comunali
- amministrazioni locali** contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'ISTAT che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione dell'energia.

La possibilità di partecipazione anche di soggetti pubblici ad una comunità energetica rinnovabile risulta di fondamentale importanza in quanto esercita una forza attrattiva non solo verso la collettività di riferimento ma anche verso il mercato, apportando know-how e capitali privati.

In tale ottica le CER diventano un terreno fertile per la sperimentazione di **nuovi modelli contrattuali** che promuovano la collaborazione, l'aggregazione e la condivisione tra soggetti pubblici e privati nel settore della produzione e del consumo di energia. Questo perché le CER sono caratterizzate da una struttura che favorisce l'interazione e l'aggregazione non solo tra i consumatori, ma anche tra i "**prosumers**", ossia coloro che producono e consumano energia in modo autonomo e sono disposti a condividere le proprie risorse di produzione.

Tra le diverse forme di collaborazione quelle di partenariato sembrano essere quelle più coerenti con l'impianto della normativa CER in quanto attraverso accordi di PPP (Partenariato Pubblico-Privato) è possibile immaginare forme di cooperazione tra comunità energetiche e aziende speciali o società a controllo pubblico creando sinergie in contesti eterogenei in un'ottica di innovazione condivisa e partecipativa.





COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI

[www.unioncamere.gov.it/ambiente-e-sostenibilita/
cer-comunita-energetiche-rinnovabili](http://www.unioncamere.gov.it/ambiente-e-sostenibilita/cer-comunita-energetiche-rinnovabili)



UNIONCAMERE

CON LA COLLABORAZIONE TECNICA DI



DINTEC
CONSORZIO PER L'INNOVAZIONE
TECNOLOGICA