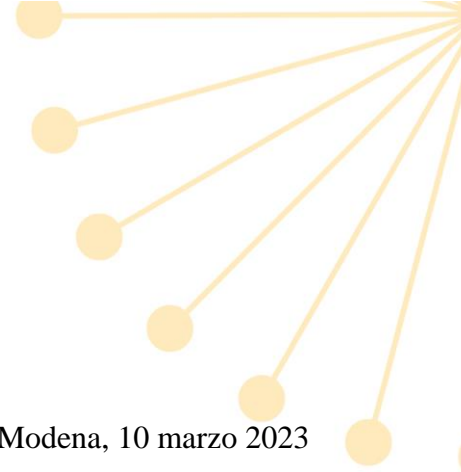




Rete Nazionale delle Agenzie Energetiche Locali
Italian Network of Local Energy Agencies



Modena, 10 marzo 2023

A.S. n. 564

“Conversione in legge del decreto-legge 24 febbraio 2023, n.13, recante disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”

Proposte emendative in materia di Comunità Energetiche Rinnovabili e di accesso agli incentivi per impianti fotovoltaici con moduli collocati a terra



Rete Nazionale delle Agenzie Energetiche Locali
Italian Network of Local Energy Agencies

Premessa

Renael, Rete nazionale delle Agenzie Energetiche Locali, nasce nel 1999 con l'obiettivo di favorire il concorso di tutti gli attori, istituzionali e non, che operano a livello comunitario, nazionale e locale, nella gestione della transizione energetica e di valorizzare il ruolo delle Agenzie e delle Autorità locali, attraverso lo scambio di esperienze, competenze e buone pratiche.

Le Agenzie associate a Renael, ad oggi undici, sono di natura pubblica, distribuite su tutto il territorio nazionale e hanno lo scopo di accompagnare gli Enti Locali nei processi di sostenibilità energetica ed ambientale.

Attraverso le proposte di seguito esposte, Renael intende portare all'attenzione della Commissione le criticità riscontrate dalle Agenzie associate nell'assistere Enti Locali, PMI e cittadini nella progettazione e nella costituzione di Comunità Energetiche Rinnovabili, sulle quali è possibile riscontrare un grande fermento su tutto il territorio nazionale.

Da quanto emerso dal confronto tra le associate, ad oggi le Comunità Energetiche Rinnovabili (c.d. CER) non hanno ancora preso definitivamente piede nel Paese, oltre che per l'attesa delle disposizioni attuative definitive, a causa di alcune previsioni contenute all'interno del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199 che rischiano di compromettere l'effettiva realizzazione delle CER.

Data la grande mole di investimenti già stanziati (Leggi e Bandi Pr FESR 2021-2027 regionali in materia) nonché di quelli previsti nel prossimo futuro (su tutti, il Bando PNRR - M2.C2. - Investimento 1.2 – "Promozione Rinnovabili per le comunità energetiche e l'autoconsumo", con uno stanziamento previsto di 2,2 miliardi di euro), risulta quindi di fondamentale importanza rimuovere gli ostacoli normativi che, ad avviso della scrivente, possano compromettere il lavoro di attori e stakeholders locali nella costituzione di Comunità Energetiche Rinnovabili.

Tutto ciò premesso, di seguito si espongono nel dettaglio le criticità sopra citate e le relative proposte emendative volte al loro superamento.

1) Modifica dell'art. 119, comma 16-bis del decreto-legge 19 maggio, n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77¹, sostituendo le parole:

a) “fino a 200 kW” con “fino ad 1 MW”;

b) “di cui all'articolo 42-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8” con le parole “di cui all'articolo 42-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8 e di cui agli articoli 30 e 31 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”.

Ratio della proposta

La proposta mira ad innalzare il “*power cap*” al di sotto del quale le CER vengono considerate enti non commerciali da 200 kW ad 1 MW, in modo tale da:

a) aggiornare la disposizione ai massimali previsti dall'art. 8 del D.lgs. n. 199/21;

b) agevolare la già difficoltosa partecipazione degli enti locali all'interno delle CER, permettendo così la partecipazione dei Comuni anche all'interno di CER con potenza complessiva di impianti fino ad 1 MW. Inoltre, l'aumento fino ad 1 MW e l'inserimento del periodo “e di cui agli articoli 30 e 31 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199” anche nel secondo periodo del comma 16-bis potrebbe essere funzionale per un maggiore coinvolgimento delle PMI all'interno delle CER, in quanto, una volta entrate quali membri all'interno della Comunità, potrebbero usufruire della detrazione di cui all'art.16-bis, comma 1, lettera h), del TUIR (50%) altrimenti destinata esclusivamente alle persone fisiche - come ribadito dall'Agenzia delle Entrate all'interno della Risoluzione n. 18/E del 12 marzo 2021² - accelerando così anche il processo di decarbonizzazione e riduzione dei costi energetici delle attività industriali.

2) Modifica dell'art. 31, comma 2, let. a) del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, aggiungendo dopo le parole: “che risultano nella disponibilità e sotto il controllo della comunità” le seguenti: “o dei clienti finali che rilevano per la configurazione;”.

Ratio della proposta

La proposta mira a risolvere le problematiche, derivanti da un'interpretazione stringente dell'art. 22, comma 2, let. b) della Direttiva (UE) 2018/2001, relative alla disponibilità in capo alla CER degli impianti che rilevano per la configurazione, che rischiano di trasformarsi in un grosso deterrente per i proprietari di impianti interessati a diventare membri della comunità (c.d. *prosumers*).

L'art. 31, comma 2, let. a) del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 prevede infatti che le comunità energetiche rinnovabili operino nel rispetto delle seguenti condizioni: “a) *fermo restando che ciascun consumatore che partecipa a una comunità può detenere impianti a fonti rinnovabili*

¹ Art. 119, comma 16-bis del decreto legge 19 maggio, n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77: “L'esercizio di impianti fino a 200 kW da parte di comunità energetiche rinnovabili costituite in forma di enti non commerciali o da parte di condomini che aderiscono alle configurazioni di cui all'articolo 42-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, non costituisce svolgimento di attività commerciale abituale. La detrazione prevista dall'articolo 16-bis, comma 1, lettera h), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, per gli impianti a fonte rinnovabile gestiti da soggetti che aderiscono alle configurazioni di cui al citato articolo 42-bis del decreto-legge n. 162 del 2019 si applica fino alla soglia di 200 kW e per un ammontare complessivo di spesa non superiore a euro 96.000.”.

² Si riporta l'estratto della pagina 7 della Risoluzione 18/E 2021 dell'Agenzia delle Entrate, nella parte relativa all'accesso alle detrazioni del comma 16-bis per i membri della CER: “La detrazione in commento - ordinariamente a scempe dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) - può essere fruita, pertanto, anche con riferimento alle spese sostenute per gli impianti gestiti da soggetti che aderiscono alle configurazioni di cui al citato articolo 42-bis del decreto legge n. 162 del 2019, indipendentemente dalla natura giuridica degli stessi, atteso il disposto di cui al citato comma 16-bis dell'articolo 119 del decreto Rilancio. La detrazione è comunque subordinata alla condizione che l'impianto sia installato per far fronte ai bisogni energetici dei componenti della configurazione medesima, la cui attività non costituisce svolgimento di attività commerciale abituale.

realizzati con le modalità di cui all'articolo 30, comma 1, lettera a), punto 1, ai fini dell'energia condivisa rileva solo la produzione di energia rinnovabile degli impianti che risultano nella disponibilità e sotto il controllo della comunità”.

L'articolo sopracitato deriva dall'interpretazione del legislatore nazionale dell'art. 22, comma 2, let. b) della Direttiva (UE) 2018/2001, il quale prevede che gli Stati membri debbano assicurare che le comunità di energia rinnovabile abbiano il diritto di “scambiare, all'interno della stessa comunità, l'energia rinnovabile prodotta dalle unità di produzione detenute da tale comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile, fatti salvi gli altri requisiti di cui al presente articolo e il mantenimento dei diritti e degli obblighi dei membri della comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile come clienti;”. Ebbene, da una lettura letterale della disposizione comunitaria non si evince alcuna limitazione o divieto all'estensione della possibilità di scambio – o, come recepito dal legislatore nazionale, di condivisione – di energia rinnovabile all'interno della CER anche ad impianti non detenuti dalla comunità (come, ad esempio, quelli detenuti dai membri della comunità stessa).

Tale previsione - i cui dettagli tecnico-giuridici sono stati definiti al punto 2.3. delle Regole Tecniche GSE del 04/04/2022³ – complica e rallenta enormemente la partecipazione dei *prosumers* all'interno della CER, aggiungendo ulteriori e gravosi passaggi legali e burocratici a quelli già previsti per la costituzione e la gestione dell'entità giuridica alla base della CER.

Inoltre, la concessione in disponibilità degli impianti alla CER - anche se a mero titolo gratuito, come ad esempio con un contratto di comodato - rischia di ostacolare l'esercizio del diritto di uscita dalla configurazione da parte dei membri⁴, oltre che generare possibili incompatibilità circa l'intestazione dell'officina elettrica e dei relativi adempimenti fiscali di cui agli articoli 52 e ss. del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504 (TUA).

Infine, dal testo del punto 2.3.2. “Produttori non facenti parte della comunità di energia rinnovabile ma che rilevano per la configurazione” delle Regole Tecniche GSE del 04/04/22⁵ sembra che anche gli impianti dei c.d. “produttori terzi” (soggetti terzi ed esterni alla CER, i quali fanno richiesta al Referente affinché l'energia elettrica rinnovabile prodotta dai propri impianti rilevi per la configurazione) debbano, ai sensi dell'art. 31, comma 2, let. a), essere nella disponibilità della CER, compromettendo la possibilità per le grandi imprese, già escluse dai possibili membri con poteri di *governance*, di offrire un contributo concreto alle Comunità presenti sul territorio.

³ Punto 2.3 “Requisiti specifici per le configurazioni di comunità di energia rinnovabile” delle Regole Tecniche GSE: “La comunità di energia rinnovabile deve essere proprietaria ovvero avere la piena disponibilità degli impianti di produzione appartenenti alla configurazione sulla base di un titolo giuridico, quale, a titolo d'esempio, l'usufrutto, il comodato d'uso o altro titolo contrattuale”.

⁴Art. 32, comma 1, let. b) del D.lgs. n. 199/21: “b) possono recedere in ogni momento dalla configurazione di autoconsumo, fermi restando eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che devono comunque risultare equi e proporzionati”.

⁵ Punto 2.3.2 “Produttori non facenti parte della comunità di energia rinnovabile ma che rilevano per la configurazione” delle Regole Tecniche GSE: “Ulteriori produttori aventi impianti di produzione connessi su reti elettriche di bassa tensione sottese alla medesima cabina di trasformazione media/bassa tensione (medesima cabina secondaria) a cui si riferisce la configurazione di comunità di energia rinnovabile, ma che non sono membri o azionisti della comunità, possono conferire mandato al Referente perché l'energia elettrica immessa dai suddetti impianti rilevi nel computo dell'energia elettrica condivisa, fermo restando il rispetto dei requisiti previsti per tali impianti ai sensi delle presenti Regole Tecniche. Tali soggetti possono anche svolgere come attività commerciale o professionale principale la produzione e scambio dell'energia elettrica, considerato che non appartengono alla comunità di energia rinnovabile (cosiddetti produttori “terzi”).”.

3) Modifica dell'art. 31, comma 2, let. e) del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199⁶:

a) dopo le parole “ivi stabilite”, la parola “;” è sostituita da “.”;

b) dopo la parola “.”, sono inserite le seguenti: “Ai fini del presente comma nonché del raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 1, let. a) e b), non si considera distribuzione, neanche indiretta, di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate la ripartizione ai membri della comunità degli incentivi di cui all'art. 8. I criteri e le modalità di ripartizione dei suddetti incentivi sono stabiliti all'interno degli accordi di cui all'art. 32 del presente decreto;”

4) Modifica dell'art. 32, comma 1, let. c) del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199⁷: dopo le parole “responsabile del riparto dell'energia condivisa” sono aggiunte le seguenti: “nonché degli incentivi di cui all'art. 8.”

Ratio delle proposte

La proposta mira a risolvere il problema relativo alla distribuzione tra i membri degli incentivi MASE erogati dal GSE alla CER costituita quale ente no profit.

L'art. 31, comma 2, let. e) del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 prevede che “*i membri delle comunità possono accedere agli incentivi di cui al Titolo II alle condizioni e con le modalità ivi stabilite*”, rimandando alla disciplina dell'art. 8 del decreto, la quale disciplina le modalità di erogazione dell'incentivo sull'energia condivisa, introducendo la possibilità di ricevere l'incentivo per singolo impianto.

La disposizione sembra però prevedere che i membri della comunità, o quantomeno i membri *prosumer*, abbiano sempre diritto ad accedere agli incentivi, anche qualora demandino le partite di incasso e pagamento nei confronti del GSE al Referente di cui all'art. 32.

Ad oggi, le Regole Tecniche GSE attualmente in vigore prevedono che il Referente della CER debba essere la Comunità stessa. Tuttavia, il recente Testo Integrato per l'Autoconsumo Diffuso (TIAD) – ARERA, pubblicato lo scorso dicembre, ha aperto alla possibilità di affidare l'incarico di Referente delle CER, previo mandato senza rappresentanza, ad un soggetto terzo⁸.

Qualora, come sembra preferibile, il ruolo di Referente dovesse essere ricoperto dall'entità giuridica/CER stessa, tutti gli incentivi verrebbero erogati direttamente all'entità giuridica in forza del mandato senza rappresentanza, la cui successiva possibilità di distribuzione delle somme erogate dal GSE ai soci/membri risulterebbe in contrasto con le previsioni civilistiche nonché con le

⁶ Art. 31, comma 2, let. e) del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199: “*e) i membri delle comunità possono accedere agli incentivi di cui al Titolo II alle condizioni e con le modalità ivi stabilite;*”.

⁷ Art. 32, comma 1 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199: “*1. I clienti finali organizzati in una delle configurazioni di cui agli articoli 30 e 31: a) mantengono i loro diritti di cliente finale, compreso quello di scegliere il proprio venditore; b) possono recedere in ogni momento dalla configurazione di autoconsumo, fermi restando eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che devono comunque risultare equi e proporzionati; c) regolano i rapporti tramite un contratto di diritto privato che tiene conto di quanto disposto alle lettere a) e b), e che individua univocamente un soggetto, responsabile del riparto dell'energia condivisa. I clienti finali partecipanti possono, inoltre, demandare a tale soggetto la gestione delle partite di pagamento e di incasso verso i venditori e il GSE.*”.

⁸ Le disposizioni attuative di tale previsione sono state rimandate dal TIAD alle prossime Regole Tecniche GSE, la cui pubblicazione è prevista dopo l'uscita del decreto attuativo MASE. La scelta dell'utilizzo del mandato senza rappresentanza quale contratto-tipo per il conferimento dell'incarico al Referente, conferma ulteriormente la tesi che la CER/entità giuridica che a cui venga conferito anche questo incarico sia solo un tramite tra il GSE e i membri della stessa e che, quindi, i veri destinatari della tariffa incentivante MASE siano proprio i membri della CER.

disposizioni di legge previste per le entità giuridiche no profit⁹ idonee a configurarsi come CER, all'interno delle quali la distribuzione ai soci/membri di utili, avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate risulta vietata.

In merito alla possibile ripartizione della tariffa incentivante erogata dal GSE, ad oggi l'Agenzia delle Entrate si è espressa solo relativamente alla configurazione di autoconsumo collettivo di cui all'art. 30, comma 2 del D.lgs. n. 199/21, consentendo in maniera esplicita tale possibilità¹⁰. Tuttavia, all'interno di una configurazione di autoconsumo collettivo non si pongono gli stessi problemi previsti in materia di CER, in quanto non è necessaria la costituzione di un soggetto giuridico alla base della configurazione.

Sebbene si possa supporre che la specialità della disciplina prevista per le CER prevalga sulle disposizioni codicistiche e di legge previste in materia di enti no profit, che la ripartizione delle tariffe incentivanti configuri uno dei "benefici economici" previsti dal D.lgs. n. 199/21 e, quindi, un perseguimento a tutti gli effetti del proprio oggetto sociale nonché che la scelta stessa del mandato senza rappresentanza quale contratto tipo sia emblematica del fatto che i veri destinatari della tariffa incentivante siano proprio i membri della CER, una maggiore specificità all'interno dell'art. 31 del D.lgs. n. 199/21 potrebbe confutare ogni dubbio in merito, ribadendo così il diritto di accesso agli incentivi per i membri della Comunità esplicitato, come sopra esposto, dall'art. 31, comma 2, let. e).

5) Modifica dell'art. 65 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1¹¹, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27, aggiungendo il seguente comma: "1-novies. Il comma 1 non si applica altresì agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra installati nelle aree individuate ai sensi dell'art. 20, comma 1 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 nonché in quelle già indicate dall'art. 20, comma 8 del medesimo decreto, a condizione che le suddette aree siano inutilizzate e di proprietà di enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

Ratio della proposta

La proposta di modifica ha come obiettivo quello di permettere agli enti locali di sfruttare le potenzialità delle proprie aree idonee inutilizzate e classificate come agricole attraverso l'installazione di impianti fotovoltaici, fondamentali per mitigare i costi energetici gravanti sui bilanci Comunali.

⁹ L'art. 31, c. 1 let. a) del D.lgs. n. 199/2021 prevede che l'obiettivo principale della comunità sia 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". Ciò premesso, non viene però indicata dal legislatore, come già peraltro nella disciplina transitoria di cui all'art. 42-bis del D.L. n. 162/2019, alcuna forma giuridica specifica per le Comunità Energetiche Rinnovabili. Le forme giuridiche ritenute idonee sono quindi generalmente quelle no-profit, all'interno delle quali la distribuzione ai soci/membri di utili, avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate risulta vietata.

¹⁰ Nella Risoluzione 18/E del 2021 e nella Circolare n. 23/E del 23 giugno 2022, l'AdE ha esplicitato che, all'interno di una configurazione di autoconsumo collettivo, "(...) le somme corrisposte dal GSE al condominio" potranno poi essere "attribuite a ciascun condomino, in base ai criteri stabiliti dalle delibere assembleari". Con questa previsione, l'Agenzia, in osservanza della specialità attribuita alla disciplina delle configurazioni citate, ha previsto la possibilità per il referente della suddetta configurazione di attribuire tali somme direttamente ai membri/condomini della configurazione in base ad accordi di diritto privato tra gli stessi.

¹¹ Art. 65, comma 1 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla L. 24 marzo 2012, n. 27: "1. Agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra in aree agricole non è consentito l'accesso agli incentivi statali di cui al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.". I successivi commi prevedono i casi in cui il comma 1 non si debba applicare.

Un problema riscontrato in materia di aree idonee all'installazione di impianti fotovoltaici riguarda la successiva possibilità degli impianti ivi installati di accedere agli incentivi statali erogati dal GSE, fondamentali per rendere sostenibile l'investimento effettuato: spesso, infatti, gli enti locali risultano proprietari di aree agricole inutilizzate e classificate come idonee ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 ma sulle quali gli impianti fotovoltaici a terra, ai sensi dell'art. 65 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, non possono accedere a qualsivoglia forma di incentivazione. L'accesso agli incentivi per gli impianti installati in tali aree stimolerebbe inoltre gli enti locali ad inserire gli impianti installati all'interno delle configurazioni innovative di autoconsumo introdotte dal D.lgs. n. 199/21, dando così un impulso innovativo all'utilizzo di fonti rinnovabili nella PA.

* * * * *

Premesso quanto sopra, la scrivente Renael chiede le seguenti modifiche al decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13:

1) Al Capo V – “Disposizioni urgenti in materia di resilienza, valorizzazione del territorio e efficienza energetica dei Comuni”, dopo l’art. 31 si chiede di aggiungere il seguente articolo 31-bis:

Art. 31-bis – Modifiche all’articolo 65 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27

1. All’art. 65 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, dopo il comma *I -octies*. è aggiunto il seguente: “1-novies. Il comma 1 non si applica altresì agli impianti solari fotovoltaici con moduli collocati a terra installati nelle aree individuate ai sensi dell’art. 20, comma 1 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 nonché in quelle già indicate dall’art. 20, comma 8 del medesimo decreto, a condizione che le suddette aree siano inutilizzate e di proprietà di enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”;

2) All’art. 47 – “Disposizioni in materia di installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili” si chiede di apportare le seguenti modificazioni.

All’art. 47:

a) dopo il comma 1, lettera c) sono inserite le seguenti:

c-bis) all’articolo 31, comma 2, lettera a), dopo le parole: “che risultano nella disponibilità e sotto il controllo della comunità” sono inserite le seguenti: “o dei clienti finali che rilevano per la configurazione;”;

c-ter) all’art. 31, comma 2, lettera e) del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199 :

a) dopo le parole “ivi stabilite”, la parola “;” è sostituita da “.”;

b) dopo la parola “.”, sono inserite le seguenti: “Ai fini del presente comma nonché del raggiungimento degli obiettivi di cui al comma 1, let. a) e b), non si considera distribuzione, neanche indiretta, di utili ed avanzi di gestione, fondi e riserve comunque denominate la ripartizione ai membri della comunità degli incentivi di cui all’art. 8. I criteri e le modalità di ripartizione dei suddetti incentivi sono stabiliti all’interno degli accordi di cui all’art. 32 del presente decreto;”

c-quarter) all’art. 32, comma 1, lettera c) dopo le parole “responsabile del riparto dell'energia condivisa” sono aggiunte le seguenti: “nonché degli incentivi di cui all’art. 8.”

b) dopo il comma 11 è inserito il seguente comma:



Rete Nazionale delle Agenzie Energetiche Locali
Italian Network of Local Energy Agencies

12. All'articolo 119, comma 16-*bis* del decreto-legge 19 maggio, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) le parole “fino a 200 kW” sono sostituite con le parole “fino ad 1 MW”;
- b) dopo le parole “di cui all'articolo 42-bis del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8” sono aggiunte le seguenti: “e di cui agli articoli 30 e 31 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”.