



ATTO DEL GOVERNO SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE n.294

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/944 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, nonché recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 943/2019 sul mercato interno dell'energia elettrica e del regolamento (UE) 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE (294)

Settembre 2021

ALLEANZA DELLE COOPERATIVE ITALIANE

è il coordinamento nazionale costituito dalle Associazioni più rappresentative della cooperazione italiana
(AGCI, CONFCOOPERATIVE, LEGACOOP)

L'associazione rappresenta il **90% della cooperazione italiana** la quale, nel suo complesso, incide per l'**8% sul PIL**

Le imprese di Alleanza associano ben **12 milioni di soci**, occupano **1.150.000 persone** e producono **150 miliardi di fatturato**

L'Alleanza ha sede in Roma, presso il Palazzo della Cooperazione, Via Torino n. 146

<http://www.alleanzacooperative.it>

<https://www.agci.it>

<http://www.confcooperative.it>

<http://www.legacoop.coop>

Osservazioni Alleanza delle cooperative

allo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/944 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, nonché recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 943/2019 sul mercato interno dell'energia elettrica e del regolamento (UE) 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE (294)

PREMESSA

Come premessa generale si vuole evidenziare che lo schema di Decreto, **intervenendo in modo consistente sulla parte regolatoria**, appare come un provvedimento che, nel suo voler perseguire i condivisibili obiettivi della lotta alla povertà energetica e della “centralizzazione del consumatore” nel mercato, nonché una regolazione maggiormente efficiente delle reti, **è destinato a comportare aumenti degli oneri amministrativi e di gestione per le imprese** che operano in questo settore che già oggi, essendo la normativa e la regolazione nazionale molto avanzata rispetto a quella di carattere europeo, sono caricate di innumerevoli adempimenti ed obblighi normativi stringenti finalizzati proprio alla tutela dei consumatori. Tale approccio rischia comunque di tradursi, a cascata, **in aumenti di costi proprio a carico dei consumatori**.

Sempre a titolo di premessa, con riferimento alla disciplina dell'autoconsumo e delle comunità energetiche, **occorre assicurare il completo recepimento delle previsioni comunitarie che risultano fondamentali e strategiche per promuovere il ruolo dei prosumers**.

Al riguardo, si ricorda che la direttiva riserva un ampio favore agli autoconsumatori ed alle comunità di energia dei cittadini e di energia rinnovabile, **senza individuare particolari limiti** e, al contrario, definendo diversi strumenti di promozione ed agevolazione e sottolineando, in più parti, sia nei considerando che negli allegati delle due direttive di riferimento, la necessità di eliminare ogni possibile ostacolo alla diffusione di tali configurazioni.

La direttiva 2019/944 e la direttiva 2001/2018 sono molto chiare nel prevedere che, nel favorire lo sviluppo del mercato dell'energia e dell'energia da fonti rinnovabili, è necessario tener conto dell'impatto positivo sullo sviluppo a livello regionale e locale, sulle prospettive di esportazione, sulla coesione sociale e sulla creazione di posti di lavoro, connesso ai produttori indipendenti di energia, tra cui gli autoconsumatori e le comunità di energia.

Ciò chiarito, si rileva come, le previsioni di recepimento di decreto e riferite alle comunità di energia rinnovabile (cd. **CER**) contenute nello schema di recepimento della direttiva 2018/2001/UE, in materia di fonti rinnovabili (AG 292) **non risultano coordinate con quelle che disciplinano le comunità energetiche dei cittadini (cd. CEC)** contenute in questo schema.

Il problema del coordinamento o della possibile sovrapposizione di istituti si pone, soprattutto, **nell'ipotesi in cui la comunità energetica dei cittadini costituita ai sensi del decreto di recepimento della direttiva 2019/944/UE operi con un impianto alimentato a fonti rinnovabili.**

Sul piano degli obiettivi generali di politica legislativa, pur sussistendo alcune differenze tra le due configurazioni, non si ritiene che esistano, tra la disciplina delle comunità energetiche dei cittadini e la disciplina delle comunità di energia rinnovabile, differenze tali da giustificare, in sede di recepimento nell'ordinamento italiano, una disciplina duplice tra CEC e REC.

Le differenze emergono solo con riferimento ad alcuni profili specifici.

Si ritiene opportuna quindi, **l'introduzione di una figura unica di comunità energetica, con una disciplina comune della struttura e del funzionamento.** Ciò per:

- le volontà omogenee del legislatore europeo;
- la situazione dell'ordinamento italiano, compatibile con una disciplina comune della comunità;
- le esigenze di semplificazione e certezza del diritto, inclusa quella di prevenire comportamenti abusivi (che speculano sulla artificiale molteplicità degli strumenti giuridici) e di garanzia della parità di trattamento.

1. COMUNITÀ ENERGETICHE DEI CITTADINI

Rif. Articoli 2 e 14

Oltre a quanto premesso, pare utile fornire alcune valutazioni di dettaglio sulla disciplina delle comunità energetiche dei cittadini, in considerazione della necessità di apportare alcune integrazioni allo schema di decreto in esame.

In particolare, l'articolo 2 dello schema definisce la comunità energetica dei cittadini come un soggetto di diritto, con o senza personalità giuridica:

- a) fondato sulla partecipazione volontaria e aperta;
- b) controllato da membri o soci che: siano persone fisiche, autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;
- c) che ha lo scopo principale di offrire ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera benefici ambientali; economici o sociali a livello di comunità anziché perseguire profitti finanziari;

d) che può partecipare alla generazione, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all'aggregazione, allo stoccaggio dell'energia, ai servizi di efficienza energetica, o a servizi di ricarica per veicoli elettrici o fornire altri servizi energetici ai suoi membri o soci.

In merito si formulano alcune osservazioni su alcune questioni specifiche relative a:

a) governance

b) membri o soci della comunità

c) forma della comunità

d) incentivazione

Sembra utile trattare separatamente i diversi profili.

1.1. Governance

Occorre definire opportune indicazioni in tema di *governance* che, se vuole assicurare il controllo effettivo dei soci/utenti, come precisato dalla direttiva, deve essere tale da prevedere che le comunità:

- abbiano un funzionamento democratico;
- siano governate in maggioranza dai soci;
- non siano soggette a controllo o egemonia di singoli soci o, a maggior ragione, di enti pubblici o privati interno o esterni alla compagine.

1.2. Membri o soci della comunità

Deve essere chiara la distinzione tra:

- chi può partecipare ad una comunità energetica (chi sono i singoli soci) e chi può assumerne il controllo
- quale debba essere la forma giuridica del soggetto "aggregatore" comunità energetica.

Rispetto alla prima questione, tra i soggetti ammessi ad assumere il controllo della comunità energetica, con riferimento alla categoria delle imprese, la direttiva oggetto di recepimento **ammette le PMI che invece, nello schema di recepimento, non risultano riportate.**

Con riferimento alla nozione comunitaria di PMI, la Commissione europea ha pubblicato, lo scorso anno, un documento di linee guida sulla nozione di PMI, da cui emerge chiaramente che, leggendo la normativa di riferimento e le sentenze di Corte di giustizia: "*Il primo passo per ottenere la qualifica di PMI è essere considerati un'impresa. Secondo la definizione, si considera impresa «ogni entità, a prescindere dalla forma giuridica, che eserciti un'attività economica».* Questa formulazione riflette la terminologia utilizzata dalla Corte di giustizia europea nelle sue sentenze. Il fattore determinante è l'attività economica e non la forma

giuridica. In pratica, ciò significa che possono essere considerate imprese i lavoratori autonomi, le imprese familiari, le società di persone e le associazioni o altre entità che esercitano regolarmente un'attività economica. Un'attività economica solitamente è definita come «la vendita di prodotti o servizi a un determinato prezzo, su un mercato determinato/ diretto».

Sulla base di questa definizione, considerate anche la dottrina e la giurisprudenza in materia, non vi è alcun dubbio che lavoratori autonomi, imprese familiari e cooperative (anche cooperative sociali) rientrino in questa definizione.

Al fine di evitare equivoci interpretativi, si ritiene indispensabile che tali soggetti siano espressamente elencati nell'elenco di quelli che possono partecipare – controllare la comunità energetica.

In secondo luogo, nel valutare positivamente l'inserimento degli **enti del terzo settore** nell'ambito dei soggetti ammessi alla comunità energetica, si ritiene indispensabile aggiungere anche gli **enti religiosi**, considerate le significative potenzialità ed il ruolo di aggregazione e promozione che possono svolgere.

Da ultimo, si osserva come nel testo del decreto, ma anche in quello di recepimento della direttiva 2001/2018, siano utilizzati i termini “soci” o “membri”. Si rileva come non sia chiaro se la differente terminologia utilizzata sia sottesa ad un differente ruolo svolto da questi soggetti nell'ambito della comunità (es con riferimento alla proprietà dell'impianto) o se i termini siano da considerarsi come sinonimi.

Da ultimo, per quanto attiene alle Comunità Energetiche dei Cittadini sarebbe opportuno, seppur nella flessibilità che va riconosciuta a questi strumenti, “responsabilizzare” i partecipanti verso la Comunità stessa così come previsto, ad esempio, per le Comunità Energetiche Rinnovabili. In questo senso si ritiene che la partecipazione dei cittadini in forma volontaria ed aperta debba comunque prevedere che l'uscita con recesso abbia “un costo” da sostenere ovvero debba essere previsto che è necessario sostenere eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione ai costi generali sostenuti (articolo 3, comma 3, lettera a). Tale argomentazione si rafforza anche alla luce di quanto prevede l'articolo 14, comma 8 ovvero i possibili investimenti che si renderanno necessari per la condivisione dell'energia.

1.3. Forma della comunità energetica (focus su forma cooperativa)

Con riferimento alla questione relativa alla forma del soggetto “comunità”, la direttiva prevede una partecipazione aperta e ampia. Occorre, quindi assicurare la possibilità per le comunità di energia di operare nel sistema energetico e agevolarne l'integrazione nel mercato. Le comunità energetiche dovrebbero poter condividere tra loro l'energia prodotta dagli impianti di cui sono proprietarie.

In tale contesto, in sede di recepimento, occorre precisare chiaramente che, pur in un contesto di libertà delle forme, la comunità energetica dovrebbe avere forma di impresa **senza scopo lucrativo**.

Riteniamo, quindi, in sintesi, che debba essere meglio precisata la definizione di Comunità energetiche rifacendosi alle Direttive di riferimento, le quali fanno riferimento ai concetti di *Renewable Energy Community* e di *Citizens Energy Community*, i cui connotati dovranno comprendere sicuramente e specificatamente le forme cooperative e mutualistiche quale piattaforma societaria per la gestione della produzione decentrata di energia da parte di comunità locali di prosumer (utenti/produttori).

In secondo luogo, occorre svolgere alcune riflessioni sulla **costituzione di comunità energetiche in forma cooperativa** considerando come tale forma giuridica sembri essere quella che, anche sulla base dell'analisi svolta da Arera, meglio sia in grado di rispondere alla *ratio* delle previsioni comunitarie.

La flessibilità del modello cooperativo, come dimostrato da molti studi in materia (GSE/RSE e altri), è sicuramente uno degli elementi che la rendono particolarmente adatta alla realizzazione di CER.

Sotto tale profilo, il movimento cooperativo ha significative potenzialità che devono essere valorizzate ed incentivate ed è indispensabile assicurare strumenti in grado di rilanciare la distintività dell'azione cooperativa nel mondo dell'energia, recuperando lo spirito del legislatore europeo e assicurando il riconoscimento di una meritocrazia sociale agli interventi di sovvenzionamento delle fonti rinnovabili e delle comunità energetiche.

Tra gli elementi distintivi del modello cooperativo, si evidenzia il valore aggiunto della intergenerazionalità dell'impresa cooperativa che favorisce la durabilità e quindi la possibilità di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità ambientale a lunga scadenza. Sotto tale profilo, la mancanza, nel modello cooperativo, di alcuna incentivazione a vendere la quota di partecipazione (perché si riprendono solamente i soldi investiti), consente di evitare che tali imprese, una volta fidelizzati (lock in) i cittadini/consumatori/produttori, vengano poi vendute espropriando gli stessi del valore creato nella e dalla loro comunità.

Si ritiene quindi importante assicurare che nei decreti attuativi ci sia una clausola di premialità economica per il "beneficio sociale, ambientale ed economico delle comunità di soci", collegato ad **elementi di distintività delle comunità energetiche in forma cooperativa**.

Considerati gli obiettivi indicati, si evidenziano, nel testo del decreto, così come in quello di recepimento della direttiva in materia di fonti rinnovabili, alcune criticità di rilievo, in quanto la mancanza di alcune previsioni specifiche di adeguamento rischia, paradossalmente, di impedire la possibilità di costituzione di comunità energetiche proprio in forma cooperativa.

Sotto tale profilo, non risulta chiaro come si possano trasferire i vantaggi economici dei contributi previsti per le comunità energetiche ai soci della stessa, qualora costituita in

forma cooperativa. Si ravvisa, inoltre, un possibile *vulnus* nella indicazione della mutualità prevalente, in quanto l'energia elettrica condivisa e consumata dai soci stessi della comunità non determina alcun flusso contabile tra socio e comunità energetica e, ai sensi della normativa vigente, tale flusso non può essere utilizzato quale prova dello scambio mutualistico per i soci della comunità.

In buona sostanza, la mutualità esterna non può essere considerata come prova del vantaggio per i soci e non può essere utilizzata ai fini del calcolo della prevalenza ai sensi del Codice Civile.

In considerazione delle specifiche finalità perseguite e dell'ambito territoriale di riferimento, a questa criticità si potrebbe ovviare **prevedendo esplicitamente una eccezione normativa al criterio della mutualità** - così come già contemplato per altre forme peculiari di cooperativa (ad esempio, cooperative del commercio equo solidale) e chiarendo normativamente che non vi è l'obbligo di dimostrare la mutualità con gli strumenti ordinariamente previsti.

Si dovrebbe, quindi, inserire nel testo del decreto la seguente disposizione: **“Sono considerate a mutualità prevalente, indipendentemente dall'effettivo possesso dei requisiti di cui all'art. 2513 del codice civile, le comunità di energia rinnovabile di cui alla disciplina di attuazione della direttiva 2018/2001/UE e le comunità energetiche dei cittadini di cui al presente decreto, costituite in forma cooperativa”**.

1.4. Strumenti di incentivazione

Sembra utile sottolineare un passaggio con riferimento al sistema degli incentivi, evidenziando come sarebbe necessario introdurre l'indicazione della **previsione di un regime fiscale dedicato** che tenga in adeguata considerazione e premi la funzione sociale, mutualistica e comunitaria del nuovo soggetto, il vincolo non lucrativo e il coinvolgimento democratico, alla stessa stregua di quanto avviene ad esempio nella legislazione dell'impresa sociale o delle startup innovative.

Pensare invece di ancorare gli aiuti esclusivamente ad un sistema di incentivi del settore energetico o elettrico, diretto o indiretto, misconoscerebbe gli scopi di elevazione democratica e sociale delle comunità energetiche, *in primis* nel contrasto alla povertà energetica o al consumo inconsapevole, riducendole invece a mero strumento giuridico di efficienza tecnologica. Peraltro, anche sotto questo profilo, un sistema di incentivi circoscritto al settore dovrebbe in ogni caso promuovere l'aggregazione di piccoli impianti ed il rinnovo tecnologico di quelli esistenti, semmai condizionando l'aiuto al conferimento dell'impianto (o di parti o moduli) alla comunità.

2. ULTERIORI OSSERVAZIONI ALL'ARTICOLATO

In merito al mercato elettrico, si rileva come vi siano alcuni aspetti dello Schema non concordanti con l'attuale normativa o prassi o procedure tecniche in uso.

In particolare:

- l'art.5, comma 4, è in realtà di portata inferiore rispetto a quanto prevede già l'Autorità in merito alla cosiddetta Scheda Sintetica che i Fornitori devono produrre per garantire al Consumatore un adeguato grado di trasparenza nelle offerte;
- l'Art. 5.13, laddove cita *"i clienti finali ricevono una fattura di conguaglio definitivo dal fornitore entro sei settimane dall'avvenuto cambio di fornitore"* pone una questione di conflitto importante con l'attuale norma che prevede la possibilità che i conguagli possono essere emessi anche dopo anni seppur sia possibile pretenderne il pagamento dal consumatore solo per i conguagli riferiti agli ultimi due anni di fornitura. Questo elemento è comunque in capo al Distributore Locale e quindi non imputabile alla società fornitrice. Laddove questa norma entrasse in vigore sarebbe necessario normare diversamente i rapporti tra Distributore e Fornitore sgravando quest'ultimo di ogni responsabilità (nei confronti del Distributore stesso e del Consumatore) laddove i conguagli venissero richiesti successivamente al periodo delle sei settimane. Ovvero, laddove il Distributore non presenti i conguagli è necessario prevedere che si assuma la responsabilità di risarcire le imprese fornitrici laddove ad esse venga richiesto il pagamento dei conguagli successivamente ai 6 settimane. L'onere non può ricadere su chi non può intervenire su questa gestione ma la "subisce" esclusivamente diventando esclusivamente soggetto "passante";
- all'Art. 6 si segnala che i requisiti indicati nell'Allegato 1 per la fatturazione paiono, essendo di grande dettaglio, in contraddizione con quanto prevede l'art.6 al comma 1 ovvero *"bollette ed informazioni di fatturazione facilmente comprensibili, chiare, concise, di facile consultazione"*. Inoltre può considerarsi che questo estremo dettaglio sia in contrasto anche con quanto ha voluto perseguire l'Autorità introducendo la Bolletta 2.0 nel 2016. Sempre in merito all'Allegato 1 (REQUISITI MINIMI DI FATTURAZIONE E RELATIVE INFORMAZIONI), questi nuovi requisiti comporteranno un maggior onere dovendo produrre fatture più estese delle attuali, e quindi un numero di pagine superiori (stiamo parlando di milioni di fatture) ed un maggiore onere di gestione (maggior numero di ore dedicate alla fatturazione);
- all'Art. 7.1 laddove si dice che *"i clienti ... hanno il diritto di cambiare ... il proprio fornitore nel più breve tempo possibile e comunque entro un termine massimo di tre settimane dalla data di ricevimento della richiesta"* si evidenzia che tale previsione normativa è palesemente incompatibile con la normativa attuale ed i tempi tecnici di "switch" (cambio fornitore) attualmente in essere. Solo se la richiesta di cambio avviene nei primi dieci giorni del mese è possibile applicare questa norma per come è prevista. Laddove la richiesta di cambio giungesse successivamente, non è possibile

per il Fornitore, per come il Sistema è impostato oggi e quindi non per mancata volontà del Fornitore stesso, garantire tale tempistica. Inoltre, la previsione dell'Art. 7.3 – *“ARERA ... avvia una consultazione ... al fine di adottare misure idonee a garantire che, al più tardi a far data dal 01/01/2026, sia assicurato il diritto dei clienti a cambiare fornitore entro 24 ore dalla richiesta”* è impraticabile con le attuali normative e procedure tecniche ma soprattutto, anche se si ricreassero le condizioni tecniche di fattibilità, si metterebbe in moto un meccanismo estremamente impegnativo, e probabilmente caotico che si presterebbe ad errori, con un aumento significativo dell'operatività ed anche della programmazione di acquisto e vendita dell'energia e del gas. La conseguenza prima di questa applicazione sarebbe un aumento dei costi del sistema che, inevitabilmente, comporterebbe un aumento complessivo della spesa dei clienti finali;

- sempre l'Art. 7, comma 4, prevede che *“.....l'esercizio del diritto di recesso da parte delle imprese che occupano meno di cinquanta dipendenti,, e che realizzano un fatturato ovvero un totale di bilancio non superiore a dieci milioni di euro, non è soggetto ad alcun onere.”* In questo caso occorre evidenziare che le imprese fornitrici non sempre sono in possesso di questi dati. In più le imprese non sono statiche e tra quando *“autodichiarano”* il loro *“status”* a quando eserciteranno il diritto di recesso, come previsto dalla nuova norma, potrebbero aver cambiato il loro *“status”*. Vanno quindi chiarite le responsabilità in merito alla certificazione di questi elementi dell'impresa, ad esempio attraverso una autocertificazione da produrre al momento della richiesta di recesso;
- il comma 5 dell'Art. 7, in merito alla possibilità di richiesta di una somma di denaro in caso di recesso anticipato, prevede che *“.....La somma richiesta deve in ogni caso essere proporzionata e non può eccedere la perdita economica direttamente subita dal fornitore....”*. Già in passato sulla questione c'è stato un confronto sul tema relativamente alle previsioni di penali previste nei contratti. Vista la non univocità d'interpretazione, si ritiene che sia opportuno che sia chiarito e ben definito cosa si intende per *“perdita economica direttamente subita dal fornitore”*. Il rischio di contenzioso in merito, laddove non si chiarisca in modo inequivocabile, è alto;
- all'Art. 9, comma 1, lettera a) per i sistemi di misura intelligenti ovvero che *“i dati sui consumi in tempo quasi reale non convalidati sono resi accessibili ai clienti finali in modo facile e sicuro e senza costi aggiuntivi, attraverso un'interfaccia standardizzata o mediante accesso a distanza...”* è tema che si ripete anche nei punti successivi ed appare a carico del Distributore Locale (operatore) ma, al fine di evitare inutili fraintendimenti, riteniamo opportuno richiedere che venga esplicitato per evitare che nella pratica si trasformi di un onere a carico di soggetti diversi.