

Emanuele Cusa

---

**LA COOPERAZIONE  
ENERGETICA TRA TUTELA DEI  
CONSUMATORI ED ECONOMIA  
SOCIALE DI MERCATO**

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

## La cooperazione energetica tra tutela dei consumatori ed economia sociale di mercato (\*)

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La cooperativa energetica come alternativa forma di tutela dei consumatori energetici. — 3. I modelli imprenditoriali di cooperative energetiche. — 4. I modelli legali di cooperative energetiche. — 5. Conclusione.

1. *Premessa.* — Tesi di questo scritto è che la cooperazione nel settore energetico (d'ora innanzi: la cooperazione energetica) possa diventare un efficace strumento di tutela dei consumatori nell'Italia del XXI secolo.

Chiarisco subito i quattro concetti fondamentali delle mie riflessioni:

(i) per *cooperazione* intendo tutte le forme privatistiche di impresa che si caratterizzano per il perseguimento dello scopo mutualistico; tra dette forme spicca, per il grado di dettaglio della relativa disciplina giuridica, la società cooperativa;

(ii) per *settore energetico* intendo l'ambito che ha per oggetto qualsiasi forma di energia <sup>(1)</sup>, anche se una posizione di primo piano nel mio discorso avrà l'energia elettrica (specialmente in ragione della specifica disciplina finora concepita solo per la cooperazione elettrica); circa le fonti per produrre energia incentrerò il mio ragionamento su quelle rinnovabili <sup>(2)</sup>, tra cui (almeno secondo le conoscenze scientifiche e le applicazioni tecnologiche attuali) quella più a portata del consumatore è oggi il sole, grazie ai pannelli fotovoltaici <sup>(3)</sup>, seguita forse dal vento, grazie alle turbine eoliche <sup>(4)</sup>;

---

(\*) Il presente scritto costituisce una rielaborazione della relazione, intitolata *Le cooperative di consumatori*, presentata a Roma il 14 maggio 2014 al convegno *La tutela dei consumatori nei mercati energetici*, organizzato dall'Università di Roma Tre e dal Gestore dei servizi Energetici-GSE s.p.a.

<sup>(1)</sup> Per «energia» l'art. 2, comma 2, lett. s), d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102 intende «tutte le forme di prodotti energetici, combustibili, energia termica, energia rinnovabile, energia elettrica o qualsiasi altra forma di energia, come definiti all'articolo 2, lettera d), del regolamento (CE) n. 1099/2008 del Parlamento e del Consiglio del 22 ottobre 2008».

<sup>(2)</sup> Cioè «il sole, il vento, le risorse idriche, le risorse geotermiche, le maree, il moto ondoso e la trasformazione in energia elettrica dei prodotti vegetali o dei rifiuti organici» (art. 2, comma 15, d.gs. 16 marzo 1999, n. 79).

<sup>(3)</sup> L'Agenzia internazionale dell'energia (AIE, in lingua inglese *International Energy Agency*, IEA), un'organizzazione internazionale intergovernativa fondata nel 1974 dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE), nel presentare il 29 settembre 2014 due suoi documenti (*Technology Roadmap Solar Photovoltaic Energy*, *Technology Roadmap Solar Thermal Electricity*, liberamente scaricabili da [www.iea.org](http://www.iea.org)), precisò che entro il 2050 il sole sarà la principale fonte energetica mondiale (cioè genererà il 27% della totale produzione energetica mondiale) e tra il 65% e il 79% della produzione energetica mondiale proverrà da fonti rinnovabili (mentre oggi la relativa quota è pari al 20%).

<sup>(4)</sup> In argomento rimando, da ultimo, a RIFKIN, *The Zero Marginal Cost Society*, New York, Plgrave Macmillan, 2014, trad. it. *La società a costo marginale zero*, Milano, Mondadori, 2014, 112 ss.

(iii) per *scopo mutualistico* intendo il fine perseguito attraverso necessari scambi negoziali (usualmente denominati mutualistici) tra l'organizzazione e i suoi membri <sup>(5)</sup>, di modo che i secondi soddisfino mediante la prima innanzi tutto un proprio bisogno economico <sup>(6)</sup>; nel caso della cooperazione energetica, detti scambi devono avere ad oggetto la cessione di energia o, almeno, la prestazione di servizi legati all'energia (tra cui i servizi energetici, così come definiti dall'art. 2, comma 2, lett. *mm*, d.lgs. n. 102/2014 <sup>(7)</sup>);

(iv) per *consumatore* intendo non solo quello in senso stretto (ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. *a*, d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206), ma anche e più in generale, l'utente di energia che abbisogna di una particolare tutela nel mercato energetico; in proposito, almeno per l'energia elettrica, un'indicazione significativa è data da coloro i quali possono beneficiare del servizio di maggior tutela, cioè il «cliente finale domestico» <sup>(8)</sup> e «le imprese <sup>(9)</sup> connesse in bassa tensione, aventi meno di 50 dipendenti e un fatturato annuo non superiore a 10 milioni di euro» (art. 1, comma 2, d.l. 18 giugno 2007, n. 73, conv. con l. 3 agosto 2007, n. 125) <sup>(10)</sup>.

Nel prosieguo mi occuperò principalmente di cooperazione energetica realizzata da imprese in forma di società cooperativa, aventi come oggetto (almeno principale) dello scopo mutualistico (*rectius*, dei relativi scambi mutualistici) la cessione di energia <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> I suddetti scambi sono ulteriori a quello che porta un soggetto a far parte dell'ente cooperativo, cioè, se quest'ultimo è una società cooperativa, allo scambio avente il seguente rapporto sinallagmatico: partecipazione sociale a fronte di conferimento. Poiché gli scambi mutualistici costituiscono (o, comunque, dovrebbero costituire) la ragione principale che spinge l'aspirante cooperatore ad entrare in cooperativa, tra i bisogni economici che costui intende soddisfare perseguendo lo scopo mutualistico non v'è prioritariamente quello di valorizzare il proprio capitale investito nel predetto ente (corrispondente allo scopo lucrativo).

<sup>(6)</sup> Sulla nozione di scopo mutualistico valevole per le cooperative cfr., da ultimo, CUSA, *La nozione di società cooperativa (art. 2511 c.c.)*, in *Codice delle società* a cura di Abriani e Stella Richter, all'interno della collana *Codici Notarili Commentati* diretta da Bonilini e Confortini, Torino, Utet, in corso di pubblicazione.

<sup>(7)</sup> La suddetta definizione legale è la seguente: «la prestazione materiale, l'utilità o il vantaggio derivante dalla combinazione di energia con tecnologie ovvero con operazioni che utilizzano efficacemente l'energia, che possono includere le attività di gestione, di manutenzione e di controllo necessarie alla prestazione del servizio, la cui fornitura è effettuata sulla base di un contratto e che in circostanze normali ha dimostrato di portare a miglioramenti dell'efficienza energetica e a risparmi energetici primari verificabili e misurabili o stimabili». Nel prosieguo il termine 'servizio energetico' sarà utilizzato in senso più ampio, salvo diversa precisazione.

<sup>(8)</sup> Probabilmente corrispondente alla nozione di «cliente civile» ai sensi dell'art. 2, comma 25-*quater*, d.lgs. n. 79/1999, ossia «il cliente che acquista energia elettrica per il proprio consumo domestico, escluse le attività commerciali e professionali».

<sup>(9)</sup> Da intendersi non già nell'accezione civilistica, bensì in quella del diritto dell'Unione europea, accezione la quale include anche i professionisti intellettuali.

<sup>(10)</sup> Similmente, ma probabilmente con una miglior delimitazione soggettiva, nelle operazioni e servizi bancari e finanziari, in attuazione degli artt. 115 ss. d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385, il contraente debole è stato individuato (dalla Banca d'Italia con il suo provvedimento del 29 luglio 2009) nella «clientela (o clienti) al dettaglio», cui corrispondono le seguenti categorie: «i consumatori; le persone fisiche che svolgono attività professionale o artigianale; gli enti senza finalità di lucro; le micro-imprese [per il diritto dell'Unione europea sono quelle che occupano meno di 10 addetti e realizzano un fatturato annuo o un totale di bilancio annuo non superiori a 2 milioni di euro]».

<sup>(11)</sup> Un elenco di modelli imprenditoriali riconducibili alla cooperazione energetica, desunti da circa cento enti appartenenti a detto fenomeno, presenti in sette Stati dell'Unione Europea, può leggersi in RIPPENS-RIJTOORT-HUYBRECHTS, *Report on REScoop Business Models*, 2013 (in [www.rescoop-](http://www.rescoop-)

Ho scelto la *cooperativa* poiché questo modello imprenditoriale (non può esservi infatti cooperativa senza impresa<sup>(12)</sup>, sia nel nostro ordinamento<sup>(13)</sup>, sia in quello dell'Unione europea<sup>(14)</sup>) è, tra le forme di cooperazione energetica, quello ottimale per bilanciare gli interessi coinvolti nell'esercizio duraturo di imprese energetiche (essenzialmente, quelli degli utenti, dei finanziatori, dei lavoratori e dei creditori sociali) e dunque dovrebbe essere visto con un occhio di riguardo dal regolatore. Analizzerò poi specialmente la *cooperativa avente la vendita di energia ai soci come scopo mutualistico principale*, poiché tale società, tra le forme di cooperazione energetica, potrebbe essere quella con l'impatto più significativo sul mercato energetico nazionale<sup>(15)</sup>.

2. *La cooperativa energetica come alternativa forma di tutela dei consumatori energetici.* — Come preannunciavo in premessa, la cooperativa energetica, quando persegue il proprio scopo mutualistico mediante scambi aventi ad oggetto la cessione di energia ai soci (con l'aggiunta eventuale di altri servizi connessi con la produzione e il consumo di energia), può costituire un efficace strumento di tutela dei consumatori energetici<sup>(16)</sup>.

In effetti, grazie alla cooperativa, il consumatore si trasforma in (auto)produttore di beni e/o servizi di cui ha bisogno; pertanto, la cooperativa consente al consumatore di tutelare i propri interessi economici senza alcuna intermediazione (magari dello Stato, non di rado offerta in modo inefficace). Ma, allora, la cooperativa energetica, nel difendere il consumatore<sup>(17)</sup>, può diventare uno dei mezzi per conseguire l'obiettivo della concorrenza dinamica ed effettiva (cioè il

---

*p.eu*). Secondo HUYBRECHTS-MERTENS, *The relevance of the cooperative model in the field of renewable energy*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2/2014, 193 ss., benché la produzione mondiale di energia da fonti rinnovabili sia in mano a società lucrative di grandi dimensioni, v'è un crescente spazio (specialmente dopo le recenti liberalizzazioni del mercato elettrico europeo) per le cooperative in tale settore produttivo [dette RE (*renewable energy* = *energia rinnovabile*) *cooperatives*], attualmente pari a circa 3.000 in Europa (di cui più dell'80% localizzate in Germania e Danimarca).

<sup>(12)</sup> Salvo, per il diritto italiano, la cooperativa con oggetto esclusivo l'esercizio di una professione intellettuale protetta, quale ad esempio, una cooperativa tra avvocati, stante, in generale, l'art. 2238, comma 1, c.c. e, in particolare, l'art. 5, comma 2, lett. *m*), l. 31 dicembre 2012, n. 247.

<sup>(13)</sup> Così, da ultimo, VATTERMOLI, *sub art. 2545-terdecies*, in *Delle società. Dell'azienda. Della concorrenza*, a cura di Santosuosso, a sua volta in *Commentario del codice civile* diretto da Gabrielli, Torino, Utet, 2014, 564.

<sup>(14)</sup> Ai sensi del regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio del 22 luglio 2003 relativo allo statuto della società cooperativa europea (SCE).

<sup>(15)</sup> Significativi dati sulle cooperative elettriche operanti in Italia possono leggersi nelle seguenti pubblicazioni: SPINICCI, *Le cooperative di utenza in Italia e in Europa*, in *Euricse Research Report*, n. 2/2011, 35 ss.; SPINICCI, *La cooperazione di utenza in Italia: casi di studio*, in *Euricse Research Report*, n. 4/2011, 5 ss.; CONFCCOPERATIVE-FEDERUTILITY-ELABORA, *Osservatorio sulla cooperazione elettrica. La cooperazione elettrica dell'arco alpino: quadro strutturale e tendenze rispetto al futuro dei modelli di utility in Italia*, 2011; MORI, *Customer Ownership of Public Utilities: New Wine in Old Bottles*, in *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 2013, 1, 58 ss.

<sup>(16)</sup> Dello stesso avviso è ALTIERI, *Servizi pubblici: la specificità dell'erogazione da parte di società cooperative*, in *Quaderni della Fondazione Ivano Barberini*, aprile 2012, 23.

<sup>(17)</sup> In senso analogo e più in generale, Corte di giustizia, 15 dicembre 1994, C-250/92, *Gottrup-Klim*, in *Racc.*, 1994, I-5671, punto 32: «in un mercato in cui il prezzo dei prodotti varia a seconda del volume degli ordinativi, le operazioni delle cooperative di consumo possono, in funzione del numero dei loro soci, costituire un'importante contrappeso al potere contrattuale dei grandi produttori e facilitano una concorrenza più efficace».

bene giuridico salvaguardato dal diritto, comunitario e italiano, della concorrenza<sup>(18)</sup>), la quale corrisponde ad un processo dinamico virtuoso, orientato dalle libere scelte dei consumatori, finalizzato a procurare miglioramenti dell'offerta rivolta dalle imprese ai consumatori, i quali devono essere in grado di esprimere una consapevole libertà di scelta<sup>(19)</sup>.

Dunque, l'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico (di seguito: AEEGSI), grazie alla cooperazione energetica, può contemporaneamente perseguire due dei principali compiti assegnati alla stessa dalla propria legge istitutiva: «garantire la promozione della concorrenza e dell'efficienza» nei settori energetici e, nel contempo, promuovere «la tutela degli interessi di utenti e consumatori» negli stessi settori (art. 1, comma 1, l. 14 novembre 1995, n. 481).

Tuttavia, affinché ciò accada, occorre che il legislatore e AEEGSI ripensino la disciplina a salvaguardia degli utenti nei settori energetici. Tale ripensamento è quanto mai urgente, nella misura in cui si realizzino forme di cooperazione energetica, sia unendo consumatori, sia unendo consumatori e produttori, sia unendo soggetti che siano contestualmente consumatori e produttori di energia.

Questa sovrapposizione di ruoli, infatti, costringe AEEGSI a superare (almeno in presenza del fenomeno cooperativo) la bipartizione tra consumatori e operatori che solitamente caratterizza la sua azione<sup>(20)</sup>, atteso che i soggetti della cooperazione energetica sono, contemporaneamente, sia consumatori (cioè acquirenti di energia, di solito qualificabili come clienti finali domestici relativamente al mercato dell'energia elettrica), sia operatori (ad esempio, nella veste di produttori, distributori, acquirenti o venditori di energia).

L'auspicato ripensamento del regolatore (volto a promuovere o, almeno, a non ostacolare la crescita delle cooperative energetiche) dovrebbe far sì che AEEGSI disciplini i mercati energetici, non limitandosi a tutelare il consumatore più debole attraverso una serie di norme imperative applicabili ai contratti di scambio aventi ad oggetto la cessione di energia (pur riconoscendosi che quest'ultima disciplina sia un momento decisivo della regolazione del mercato) e non presupponendo l'esistenza di operatori privatistici nel settore energetico sostanzialmente corrispondenti soltanto alle società di capitali esercenti imprese non piccole<sup>(21)</sup>.

In effetti, il consumatore energetico può essere efficacemente tutelato conpendosi anche un'adequata disciplina degli operatori energetici, le cui stesse *governance* e finalità contribuiscano a garantire tale consumatore<sup>(22)</sup>. Detto

---

<sup>(18)</sup> Così, tra gli altri, CUSA, *Le forme di impresa privata diverse dalle società lucrative tra aiuti di Stato e Costituzioni economiche europee*, Torino, Giappichelli, 2013, 7 ss. (quest'opera è liberamente scaricabile dal sito internet dell'editore).

<sup>(19)</sup> Sul concetto di concorrenza dinamica ed effettiva cfr. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2014, *passim*, ma spec. 19-21 e 36-42.

<sup>(20)</sup> A dimostrazione di ciò cfr. il sito internet di AEEGSI ([www.autorita.energia.it](http://www.autorita.energia.it)), ove l'informazione ivi fornita è suddivisa a seconda che sia rivolta ai consumatori o agli operatori.

<sup>(21)</sup> Per l'inefficacia della tutela amministrativa attualmente apprestata al consumatore di gas cfr. POLLICE, *Distribuzione del gas e protezione degli utenti: il ruolo dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas*, in *Annuario di diritto dell'energia 2014* a cura di Napolitano e Zoppini, Bologna, il Mulino, 2014, 217 ss.

<sup>(22)</sup> Dalla ricerca condotta da CEMIL OZBUGDAY-NILLESEN, *Efficiency and prices of regulation-*

altrimenti, evitando di incorrere negli stessi rischi regolatori presenti in altri mercati (come quello bancario e finanziario<sup>(23)</sup>), nel settore dell'energia si dovrebbe predisporre una disciplina veramente proporzionale non solo alla dimensione dell'impresa regolata<sup>(24)</sup>, ma anche alla forma giuridica dell'impresa privata, promuovendo efficacemente quelle forme (come la cooperativa) maggiormente coerenti con i principi delle Costituzioni economiche italiana ed europea<sup>(25)</sup>.

Questo doveroso approccio normativo può argomentarsi sulla base sia del diritto italiano, sia del diritto dell'Unione europea.

Il *regolatore italiano*, nell'interesse del *cittadino dell'Italia*, deve ricordarsi di promuovere la forma cooperativa, essendo a ciò vincolato dall'art. 45, comma 1, Cost.; questa disposizione non è allora da pensarsi come un relitto lasciatici dai fondatori della nostra Repubblica, da eliminare se non da ignorare, ma come uno strumento estremamente moderno per coniugare, da un lato, partecipazione e promozione dei cittadini e, dall'altro lato, esercizio di attività economiche<sup>(26)</sup>.

Non si dimentichi poi che le cooperative energetiche italiane, se qualificabili come cooperative a mutualità prevalente ai sensi degli artt. 2512-2514 c.c., costituiscono singolarmente una sorta di bene comune<sup>(27)</sup> (o comunque un qualcosa a beneficio di una più o meno ampia comunità<sup>(28)</sup>) e pertanto, direi, a

---

*exempt consumer-owned natural monopolies: a first look at electricity distributors in New Zealand*, in *Annals of Public and Cooperative Economics*, 4/2013, 361 ss., emerge come i consumatori energetici possano essere tutelati meglio da una loro partecipazione alla proprietà del fornitore di beni e/o servizi energetici piuttosto che da una regolamentazione pubblica di tali beni e/o servizi e dei relativi prezzi.

<sup>(23)</sup> Una disciplina eccessivamente onerosa per gli operatori, essendo per lo più modellata per grandi imprese bancarie e finanziarie o comunque per imprese in forma di società per azioni (o figure corrispondenti in altri ordinamenti), rischia di togliere dal mercato imprese non conformi a tali modelli, privando così il mercato di quel pluralismo delle forme imprenditoriali che la crisi ha dimostrato essere invece assai utile per lo stesso mercato; sul punto cfr. CUSA, (n. 18), 66 ss.

<sup>(24)</sup> Come esempio di disciplina differenziata a seconda della dimensione dell'impresa (misurata in base ai punti di prelievo in caso di energia elettrica o ai punti di riconsegna in caso di gas naturale) cfr. l'allegato A della deliberazione AEEGSI n. 11/07 del 18 gennaio 2007, meglio conosciuto come (e dunque d'ora innanzi) TIU (specialmente i suoi artt. 7, comma 2, e 16), in materia di separazione funzionale e contabile delle imprese dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale.

<sup>(25)</sup> Secondo CUSA, (n. 18), 92-118, la promozione auspicata nel testo può realizzarsi in modo triplice: (i) delineando con sufficienza chiarezza e sintesi il regime organizzativo dei diversi modelli imprenditoriali; (ii) equiparando gli imprenditori nell'agone economico e favorendo le forme di impresa più capaci di realizzare un'economia conforme con quanto tratteggiato nell'art. 3, par. 3, Trattato sull'Unione europea; (iii) concependo un sistema di controlli a garanzia dell'ottimale allocazione delle (ormai scarse) risorse pubbliche ai soli soggetti veramente meritevoli di promozione.

<sup>(26)</sup> Sul tema cfr., da ultimo, l'economista MORI, *Community and cooperation: the evolution of cooperatives towards new models of citizens' democratic participation in public services provision*, in *Euricse Working Paper*, n. 63/2014 e il giurista GALLO, *La tutela del bene comune e il ruolo delle cooperative*, in questa *Rivista*, 2014, I, 847 ss.

<sup>(27)</sup> Non necessariamente da intendersi nel significato attribuito al suddetto termine dagli economisti, tra cui cfr. MORI, *Beni comuni, beni di comunità e gestione comunitaria*, in *ParadoXA*, ottobre-dicembre 2011, 13 ss.

<sup>(28)</sup> Similmente a quanto accade per un patrimonio collettivo soggetto a uso civico (ai sensi della l. 16 giugno 1927, n. 1766), il quale può essere amministrato da un soggetto di diritto privato (come è ad esempio qualificabile la Comunanza delle Regole d'Ampezzo ex art. 2 l.r. Veneto 19 agosto 1996, n. 26); tuttavia, mentre il patrimonio della cooperativa può diventare indivisibile tra i soci per loro scelta (nel momento in cui decidono di acquisire lo *status* di cooperativa a mutualità

rilevanza pubblica <sup>(29)</sup>, anche se temporaneamente nella titolarità di un soggetto di diritto privato, quale è una cooperativa) <sup>(30)</sup>. In effetti, ciascuna cooperativa a mutualità prevalente è titolare di un patrimonio sociale (quasi tutto <sup>(31)</sup>) indivisibile tra i propri soci (essendo tale patrimonio obbligatoriamente destinato a finalità altruistiche ai sensi degli artt. 2514, comma 1, lett. d), 2545-*octies* - 2545-*undecies* c.c. e 17 l. 23 dicembre 2000, n. 388), è fortemente limitata nel perseguimento dello scopo lucrativo dall'art. 2514 c.c. (così facilitandosi, tra l'altro, il suo autofinanziamento) ed è un'organizzazione strutturalmente aperta ai portatori degli stessi bisogni economici dei soci attuali (artt. 2528 e 2545-*sexiesdecies*, comma 3, c.c.).

Inoltre, benché non imposto dalla legge <sup>(32)</sup>, anche se tradizionalmente presente nell'autentico fenomeno cooperativo a livello mondiale <sup>(33)</sup>, le cooperative energetiche dovrebbero caratterizzarsi per educare (soci e utenti non soci) al consumo consapevole e responsabile dell'energia <sup>(34)</sup>, similmente a quello che

---

prevalente) e può mutare destinazione (una volta devoluto il patrimonio indivisibile della cooperativa, nei casi previsti dalla legge, il relativo beneficiario, di solito, ne cambia l'originaria destinazione) e il diritto di proprietà sui beni che compongono questa parte del patrimonio sociale può essere alienato o usucapito (anche dagli stessi soci), l'autonomia privata non può creare un nuovo patrimonio collettivo soggetto ad uso civico (aggiungendolo a quelli che ci ha consegnato la storia; sul punto, da ultimo, cfr. COSULICH-ROLLA, *Il riconoscimento dei diritti storici negli ordinamenti costituzionali*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014): quest'ultimo patrimonio non può mutare la propria destinazione né può essere diviso; i diritti di proprietà sui beni che lo compongono non possono essere alienati o usucapiti; i relativi diritti di uso civico sono imprescrittibili (sul punto cfr. [www.usicivici.unitn.it](http://www.usicivici.unitn.it)).

<sup>(29)</sup> Sulla necessità di ripensare alla nozione di bene pubblico è di assoluto interesse leggere la sentenza della Suprema Corte, a sezioni unite, del 14 febbraio 2011, n. 3665 (commentata, ad esempio, da CORTESE, *Dalle valli da pesca ai beni comuni: la Cassazione rilegge lo statuto dei beni pubblici?*, in *Giornale dir. amm.*, 2011, 1170 ss.), ove tra l'altro si chiarisce che «il bene è pubblico non tanto per la circostanza di rientrare in una delle astratte categorie del codice, quanto piuttosto per essere fonte di un beneficio per la collettività» e si conclude offrendo una «concezione di bene comune, inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma [anche] quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali».

<sup>(30)</sup> In proposito, anche in ragione dell'attualità della discussione sui beni comuni, è d'interesse rammentare (come fa CATTABRINI, *Assemblea costituente: il dibattito sulla cooperazione*, in *La funzione sociale della cooperazione*, a cura di Bagnoli, Roma, Carrocci, 2010, 60 ss.) che nell'Assemblea costituente si discusse a lungo se inserire nella nostra Costituzione anche la forma di proprietà cooperativa, accanto a quella pubblica e a quella privata.

<sup>(31)</sup> Ai cooperatori, infatti, di regola, spetta soltanto il valore nominale della partecipazione sociale in caso di liquidazione della loro partecipazione o in caso di liquidazione della stessa cooperativa.

<sup>(32)</sup> Diversamente accadde in Spagna, ove la legislazione statale sulle cooperative impone che almeno il 5% di una parte degli utili lordi (cioè gli *excedentes*) della cooperativa (art. 58, comma 1, *Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas*) sia destinato al *fondo de educación y promoción* regolato dall'art. 56 della stessa legge.

<sup>(33)</sup> Com'è sancito nella *Dichiarazione di identità cooperativa*, approvata, nella sua versione vigente, dal Congresso dell'Alleanza Cooperativa Internazionale tenutosi a Manchester nel 1995 (sul valore di tale documento per l'intero movimento cooperativo mondiale cfr., da ultimo, BONFANTE, *La società cooperativa*, Assago, Wolters Kluwer, 2014, 16 ss.), il cui quinto principio (intitolato *Educazione, Formazione ed Informazione*) così recita: «Le cooperative s'impegnano ad educare ed a formare i propri soci, i rappresentanti eletti, i managers e il personale, in modo che questi siano in grado di contribuire con efficienza allo sviluppo delle proprie società cooperative. Le cooperative devono attuare campagne di informazione allo scopo di sensibilizzare l'opinione pubblica, particolarmente i giovani e gli opinionisti di maggiore fama, sulla natura e i benefici della cooperazione».

<sup>(34)</sup> Più generale, PIZZOLATO, *Autorità e consumo. Diritto dei consumatori e regolazione del consumo*, Milano, Giuffrè, 2009, 246, sostiene che l'educazione al consumo («come una membrana

lo statuto tipo delle banche di credito cooperativo già impone a queste istituzioni bancarie circa l'uso del denaro <sup>(35)</sup>.

Il *regolatore comunitario*, nell'interesse del *cittadino dell'Unione*, deve tenere a mente il fatto che la cooperazione energetica può contribuire a realizzare un'economia sociale di mercato, la quale costituisce oggi uno dei principali obiettivi economici dell'Unione europea (e, pertanto della stessa Italia <sup>(36)</sup>). La cooperativa, infatti, essendo idonea a conciliare centralità della persona ed esercizio di un'attività economica, si candida ad essere un efficace strumento per contribuire a perseguire i due obiettivi cui deve tendere l'economia sociale di mercato, così come precisati, dal 2009, nell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea: piena occupazione e progresso sociale. Se poi osserviamo come molte cooperative energetiche scambiano energia prodotta da fonti rinnovabili <sup>(37)</sup>, questi attori del mercato energetico potrebbero coadiuvare le istituzioni pubbliche nel raggiungere un ulteriore obiettivo dell'Unione europea, sempre tratteggiato nel citato art. 3: migliorare la tutela e la qualità dell'ambiente.

Le cooperative energetiche possono concorrere, contemporaneamente, a perseguire tutti gli esposti obiettivi comunitari, poiché i proprietari di queste imprese sono interessati non già al massimo rendimento finanziario del loro investimento (come sarebbero se fossero soci di una società lucrativa), bensì a ridurre i propri consumi energetici <sup>(38)</sup>, a lavorare nel settore energetico e/o a pagare meno l'energia consumata. La cooperativa, inoltre, essendo controllata democraticamente, può diventare uno degli attori privati maggiormente capaci a coinvolgere i consumatori nella realizzazione, in Europa, di uno sviluppo sostenibile <sup>(39)</sup>.

---

che fa coesistere, dialogare e scambiare armonicamente» i diritti dei consumatori e la regolazione del consumo) costituisce «l'oggetto di un diritto sociale dei consumatori, grazie al quale l'azione pubblica o privata (associativa) promuove in capo ai consumatori medesimi la cura dell'interesse generale, secondo lo schema più fedele di funzionamento del principio di sussidiarietà».

<sup>(35)</sup> In proposito, sulla base dell'art. 2 dello statuto tipo delle banche di credito cooperativo, CUSA, *Il diritto delle banche di credito cooperativo tra legge e contratto*, Torino, Giappichelli, 2013, 5, sostiene che queste banche, attraverso i loro servizi bancari, finanziari e assicurativi, dovrebbero «diffondere un uso etico del denaro, ossia promuovendo “lo sviluppo della cooperazione e l'educazione al risparmio e alla previdenza nonché la coesione sociale e la crescita responsabile e sostenibile del territorio nel quale opera” la banca».

<sup>(36)</sup> Sull'armonia tra i principi costituzionali italiani e quelli europei in materia economica cfr. ancora CUSA, (nt. 18), 81-91.

<sup>(37)</sup> Una lettura giuridica del rapporto tra fonti rinnovabili e sviluppo sostenibile è offerta da COCCO, *Le fonti rinnovabili tra mito e realtà*, in *Profili giuridici ed economici delle fonti energetiche rinnovabili. Problemi aperti e prospettive per uno sviluppo sostenibile*, a cura di Cocco, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 27 ss.

<sup>(38)</sup> Così anche HUYBRECHTS-MERTENS, (nt. 11), 205. RIFKIN, (nt. 4), 304, riporta che negli Stati Uniti d'America le cooperative elettriche rurali hanno surclassato le altre imprese (private e pubbliche) nell'installare contatori intelligenti (cioè apparecchi volti ad aiutare il consumatore nel risparmio di energia elettrica).

<sup>(39)</sup> HUYBRECHTS-MERTENS, (nt. 11), 204 s., mettono bene in evidenza come le cooperative energetiche possano facilitare l'accettazione dei cittadini (che diventano soci di queste nuove imprese democratiche) per la costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (come turbine eoliche).

Sviluppo sostenibile che certamente costituisce il principio, ora anche giuridico<sup>(40)</sup>, idoneo a bilanciare sviluppo (realizzabile necessariamente consumando energia) e protezione della natura<sup>(41)</sup>. Ma, allora, nel disciplinare energia e ambiente, l'Unione europea e i suoi Stati membri, modificando l'attuale politica energetica<sup>(42)</sup>, dovrebbero ricordarsi che la cooperativa potrebbe aiutare i poteri pubblici a perseguire uno sviluppo sostenibile grazie alla convinta partecipazione dei cittadini europei<sup>(43)</sup>. In effetti, questa forma imprenditoriale potrebbe facilitare, contestualmente, un investimento privato diffuso nelle energie rinnovabili e una consapevole adesione (anche culturale) dei cittadini europei agli obiettivi comunitari in materia energetica e ambientale.

In sintesi, dunque, le cooperative energetiche, potrebbero essere uno dei pilastri per realizzare uno degli obiettivi della politica energetica comunitaria tratteggiati nell'art. 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, «tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente»: «promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili».

Dalla fattiva partecipazione dei cittadini all'obiettivo di realizzare un'economia sociale di mercato potrebbero derivare ulteriori proficue collaborazioni tra cooperative energetiche ed enti locali<sup>(44)</sup>, come sta già accadendo in alcuni progetti pionieristici, in Italia e in Europa. Tra questi progetti mi piace segnalare quello delle cosiddette cooperative di comunità — nato in Puglia e ora espressamente disciplinato (con l.r. Puglia 20 maggio 2014, n. 13) —, la cui produzione mutualistica di beni e servizi elettrici può costituire la fonte di una serie di vantaggi

---

<sup>(40)</sup> Il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (corrispondente al codice italiano dell'ambiente), definisce dal 2008 il principio dello sviluppo sostenibile nell'art. 3-*quater*.

<sup>(41)</sup> Così FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile ed energie rinnovabili*, in *La regolamentazione della produzione di energie rinnovabili nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, a cura di Cortese, Guella e Postal, Padova, Cedam, 2013, 5 ss.

<sup>(42)</sup> Ritenuta da molti fallimentare, come da ultimo argomentato (relativamente al mercato elettrico) da MACCHIATI-SCARPA, *Il mercato elettrico europeo ucciso nella culla? Ovvero: breve storia del Crono brusselese*, in *Mercato conc. reg.*, 2014, n. 1, 101 ss. Per uno sguardo giuridico d'insieme sulla strategia comunitaria nel settore dell'energia cfr., tra gli altri, CANEPA, *La strategia europea per l'energia: mercato integrato, status prioritario dei progetti per le infrastrutture energetiche ed efficienza energetica*, in *Il mercato dei servizi in Europa tra misure pro-competitive e vincoli interni*, a cura di Buzzacchi, Milano, Giuffrè, 2014, 141 ss.

<sup>(43)</sup> Più in generale e a livello europeo, cfr. i molti progetti energetici di comunità e di cooperative facenti parte del più ampio progetto denominato *Community Power (for people's ownership of renewable energy)* [Forza della comunità (Per una energia rinnovabile di proprietà della gente)], [www.communitypower.eu](http://www.communitypower.eu); quest'ultimo progetto è stato cofinanziato dal programma comunitario *Intelligent Energy - Europe* (IEE) ([www.ec.europa.eu/energy/intelligent/](http://www.ec.europa.eu/energy/intelligent/)); IEE, dal 2014, è stato sostituito dal programma comunitario *Horizon 2020*, rispetto al quale è da segnalare la seguente azione: *EE 10 - 2014/2015: Consumer engagement for sustainable energy* [coinvolgimento dei consumatori per un'energia sostenibile].

<sup>(44)</sup> Due esempi al riguardo: (i) le cooperative elettriche potrebbero offrire un qualificato supporto agli enti locali che non hanno esternalizzato una serie di servizi energetici, come accade in Trentino-Alto Adige/Südtirol, realizzandosi così un moderno esempio di sussidiarietà orizzontale ai sensi dell'art. 118, comma 4, Cost.; (ii) gli enti locali potrebbero far detenere alle cooperative elettriche lastrici solari o tetti di propri immobili, a patto che dall'installazione e dalla gestione dei pannelli fotovoltaici sulle predette superfici a spese delle cooperative in parola derivino utilità a favore anche di tali enti.

economici per la comunità di riferimento di tale cooperativa <sup>(45)</sup>. Così, in un prossimo futuro, in Italia, come è già realtà in porzioni del territorio tedesco, danese o spagnolo <sup>(46)</sup>, grazie a cooperative energetiche <sup>(47)</sup>, i cittadini potranno partecipare attivamente alla pianificazione energetica della loro comunità <sup>(48)</sup>.

Che la cooperazione energetica possa diventare un mezzo efficace in mano ai consumatori tra loro organizzati non solo per diventare essi stessi protagonisti nel settore energetico, ma anche per ricevere una tutela (anche economica <sup>(49)</sup>) adeguata principalmente grazie all'unione delle loro forze (senza cioè dipendere solo da una regolazione pubblica, spesso troppo complicata e non di rado inefficace), pare essere dimostrato dal fatto che la cooperazione in parola è promossa da organizzazioni internazionali <sup>(50)</sup>, sta significativamente crescendo quantitativamente in alcune parti del mondo <sup>(51)</sup> ed è addirittura additata da

---

<sup>(45)</sup> Vi sono addirittura casi di cooperative volte a garantire la completa autosufficienza energetica della comunità in cui operano, tra cui merita una segnalazione la cooperativa Bioenergie-dorf Jühnde eG rispetto al famoso villaggio tedesco di Jühnde ([www.bioenergie-dorf.de](http://www.bioenergie-dorf.de)).

<sup>(46)</sup> Circa la Spagna cfr. [www.mecambio.net/category/cambiate-ya-a-que-esperas/energia](http://www.mecambio.net/category/cambiate-ya-a-que-esperas/energia).

<sup>(47)</sup> Le suddette cooperative potrebbero essere sussunte nelle «comunità di cittadini costituite in forme associative stabili e giuridicamente riconosciute» di cui all'art. 24 d.l. 12 settembre 2014, n. 133 (conv. con l. 11 novembre 2014, n. 164); queste comunità devono essere prioritariamente promosse fiscalmente dai Comuni, qualora siano capaci di valorizzare «una limitata zona del territorio urbano o extraurbano», ad esempio producendo energie da fonti rinnovabili (come la biomassa).

<sup>(48)</sup> Nel settore del risparmio energetico e delle energie rinnovabili e sostenibili, le cooperative energetiche potranno essere concreti strumenti per realizzare forme significative di economia solidale. L'economia solidale è così definita per la prima volta dal legislatore: «modello sociale economico e culturale improntato a principi di etica e giustizia, di equità e coesione sociale, di solidarietà e centralità della persona, di tutela del patrimonio naturale e legame con il territorio e quale strumento fondamentale per affrontare le situazioni di crisi economica, occupazionale e ambientale» (art. 1, comma 1, l.r. Emilia-Romagna 23 luglio 2014, n. 19). Che la forma cooperativa sia la naturale forma imprenditoriale per realizzare economia solidale è confermato dal fatto che, a livello mondiale, tutte le cooperative, riconoscendosi nella già ricordata *Dichiarazione di identità cooperativa*, si impegnano ad esercitare imprese, basandosi «sui valori dell'auto-aiuto, della democrazia, dell'eguaglianza, dell'equità e solidarietà» e i relativi soci «credono nei valori etici dell'onestà, della trasparenza, della responsabilità sociale e dell'attenzione verso gli altri». Da ultimo, a riprova che la forma cooperativa sia l'organizzazione ottimale per realizzare imprese solidali cfr. art. 26 d.l. n. 133/2014; in esso si prevede che le «cooperative composte esclusivamente da soggetti aventi i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica» debbano essere preferite dai pubblici poteri quando presentino progetti di recupero di inutilizzati immobili pubblici a fini di edilizia residenziale pubblica.

<sup>(49)</sup> Tanto per esemplificare, il prezzo dell'energia elettrica acquistata dalla loro cooperativa potrebbe essere più basso di quello che dovrebbero sborsare se scegliessero o di usufruire del servizio di maggior tutela o di acquistare l'energia nel mercato libero.

<sup>(50)</sup> A livello mondiale cfr. l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL, in lingua inglese *International Labour Office*, ILO), *Providing clean energy and energy access through cooperatives*, Ginevra, ILO, 2013 (liberamente scaricabile da [www.ilo.org](http://www.ilo.org)); in questo documento si evidenzia tra l'altro come la cooperativa energetica possa diventare un efficace modello imprenditoriale per consentire l'accesso all'energia elettrica a oltre un miliardo e trecento milioni di persone che finora non hanno la possibilità di consumarla. L'OIL/ILO è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite, la quale ha, tra i propri compiti istituzionali, quello di far conoscere il modello imprenditoriale cooperativo a tutti gli Stati ad essa aderenti, offrendo anche consulenza legale alle istituzioni chiamate a produrre il diritto delle cooperative.

<sup>(51)</sup> Rimanendo all'interno dei confini dell'Unione europea, è da segnalare che la maggioranza dell'energia proveniente da fonti rinnovabili è prodotta in Germania (principalmente con pannelli fotovoltaici, come risulta da DGRV, *Energy Cooperatives. Findings of survey conducted by the DGRV and its member associations*, Berlin, 2014) e in Danimarca (principalmente con turbine eoliche; in argomento cfr. [www.eweae.org](http://www.eweae.org)) da cooperative, come ricorda RIFKIN, (nt. 4), 302 s.

alcuni studiosi come la più moderna forma d'impresa energetica nell'economia del domani <sup>(52)</sup>.

3. *I modelli imprenditoriali di cooperative energetiche.* — La cooperativa energetica può essere concepita in base a diversi modelli imprenditoriali.

Se si vogliono comprendere con chiarezza tali modelli, è consigliabile classificarli sulla base del loro scopo mutualistico, individuando con esattezza l'oggetto o gli oggetti degli scambi mutualistici che inverano tale scopo.

Se i soci sono interessati a lavorare per la cooperativa, si ha una cooperativa qualificabile come di lavoro (e pertanto rispettosa anche della l. 3 aprile 2011, n. 143 sul socio lavoratore), la quale può avere come oggetto sociale la costruzione di impianti produttivi di energia o la fornitura di servizi energetici (come la manutenzione dei predetti impianti o l'ideazione e la realizzazione di progetti volti a ridurre i consumi energetici); in quest'ultimo caso la cooperativa può diventare una ESCO (acronimo che sta per *Energy Service Company*) <sup>(53)</sup>, ovvero una ESPCo (acronimo che sta per *Energy Service Provider Company*) <sup>(54)</sup>.

Naturalmente, la cooperativa energetica di lavoro può accrescere la sua funzione sociale, qualora non si limiti ad offrire occasioni di lavoro ai propri soci, ma faciliti anche l'ingresso nel mondo del lavoro di persone svantaggiate nelle quantità fissate dall'art. 4, comma 2, l. 8 novembre 1991, n. 381 <sup>(55)</sup>; in tal caso la cooperativa energetica può ambire ad essere qualificata come sociale e a essere massimamente agevolata dal punto di vista fiscale.

Se invece i soci sono interessati ad acquistare l'energia, avremo una cooperativa, da qualificarsi come di consumo in senso lato (corrispondenti a quelle delineate dall'art. 2512, comma 1, n. 1, c.c.), fornendo energia ai soci. In questa categoria di cooperative rientrano sia quelle che si limitano a vendere ai soci l'energia non autoprodotta (ma acquistata sul mercato e/o dai propri soci), sia quelle che vendono l'energia in tutto o in parte autoprodotta (magari mediante impianti costruiti grazie a finanziamenti, anche di capitale di rischio, raccolti tra i soci, cooperatori e/o finanziatori <sup>(56)</sup>).

---

<sup>(52)</sup> Così, tra gli altri, RIFKIN, (nt. 4), 296 ss.

<sup>(53)</sup> L'art. 2, comma 1, lett. i), d.lgs. n. 115/2008 così definisce una ESCO: una «persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici ovvero altre misure di miglioramento dell'efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell'utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell'efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti». Più in generale, sulla promozione e il miglioramento dell'efficienza energetica, cfr. il recente d.lgs. n. 102/2014.

<sup>(54)</sup> L'art. 2, comma 1, lett. aa), d.lgs. n. 115/2008 così definisce una ESPCo: «un soggetto fisico o giuridico, ivi incluse le imprese artigiane e le loro forme consortili, che ha come scopo l'offerta di servizi energetici atti al miglioramento dell'efficienza nell'uso dell'energia».

<sup>(55)</sup> Non rientra nell'ipotesi evidenziata nel testo la cooperativa sociale che si limita a collaborare con un produttore di energia, esercitando una fase dell'impresa energetica di quest'ultimo; il che accade già nella realtà, ad esempio quando i lavoratori svantaggiati di una cooperativa raccolgono la biomassa agro-forestale volta ad alimentare una centrale a biomassa gestita da un altro ente (di solito in forma di società di capitali).

<sup>(56)</sup> Sulla figura dei soci finanziatori nelle cooperative cfr., da ultimo, CUSA, in *Codice Civile Commentato*<sup>3</sup> a cura di Alpa e Mariconda, Assago, Ipsoa, 2013, 1847 ss.

Di contro, non può esservi una cooperativa (non di lavoro) che produca sì energia elettrica ma abbia unicamente soci disinteressati ad acquistare l'energia prodotta dalla loro cooperativa<sup>(57)</sup>. Un tale ente sarebbe senza scopo mutualistico<sup>(58)</sup> e dovrebbe pertanto essere sciolto coattivamente dall'autorità di vigilanza *ex art. 2545-septiesdecies c.c.*, se fosse stato iscritto nel registro delle imprese.

Si rimane all'interno della cooperazione di consumo in senso lato, se la cooperativa offra ai propri soci (solamente o in aggiunta alla vendita di energia) servizi grazie ai quali costoro abbiano dei risparmi energetici e/o migliorino la loro efficienza energetica<sup>(59)</sup>; in tal caso, la cooperativa — eventualmente, qualificabile come ESCO o come ESPCo e/o concludente coi propri soci scambi mutualistici mediante contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica<sup>(60)</sup>, ovvero stipulante tali contratti con ESCO o ESPCo per conto dei propri soci — potrebbe aiutare a razionalizzare l'utenza domestica della propria compagine sociale<sup>(61)</sup>, tutelando così indirettamente il consumatore di energia, aiutandolo a consumarne meno e a risparmiare di più<sup>(62)</sup>.

Occupandomi ora delle sole *cooperative energetiche di consumo tra consu-*

---

<sup>(57)</sup> Un diverso discorso deve invece farsi per la cooperativa che produca energia elettrica e che abbia soci disinteressati sì ad acquistare energia elettrica dalla cooperativa, ma interessati ad acquistare servizi energetici dalla stessa società; in tal caso siamo in presenza di una cooperativa di utenza, il cui scambio mutualistico caratterizzante ha ad oggetto non già il bene corrispondente all'energia elettrica, bensì il servizio energetico.

Naturalmente, accanto ai soci interessati solo ad acquistare servizi energetici, potrebbero esservi soci interessati solo ad acquistare energia elettrica; se così accadesse e se la disciplina della cooperativa prevedesse che anche l'acquisto di energia possa costituire oggetto dello scambio mutualistico, si avrebbe una cooperativa con due categorie di soci cooperatori: una costituita dagli interessati alla fornitura di servizi energetici e l'altra costituita dagli interessati alla fornitura di energia elettrica.

<sup>(58)</sup> Perseguendo invece il suddetto ente uno scopo ideale (se i soci non beneficiassero di alcuna utilità economica dal loro investimento in cooperativa) o, più probabilmente, uno scopo lucrativo.

<sup>(59)</sup> I suddetti servizi potrebbero essere offerti anche da cooperative di abitazione (oggi denominate anche cooperative di abitanti), specialmente se in forma di cooperativa a proprietà indivisa (cioè quelle che costruiscono case per darle in uso ai loro soci, da distinguersi da quelle a proprietà divisa, cioè volte a costruire case da assegnare in proprietà ai loro soci); il che sarà prossimamente agevolato in attuazione dell'art. 22 d.l. n. 133/2014, volto anche a promuovere la produzione di energia termica da fonti rinnovabili da parte delle cooperative in parola.

<sup>(60)</sup> L'art. 2, comma 2, lett. *n*), d.lgs. n. 102/2014 indica i contratti accennati nel testo con l'acronimo EPC (da *Energy Performance Contract*, cioè contratto di rendimento energetico) e così li definisce: «accordo contrattuale tra il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari».

<sup>(61)</sup> Nel perseguire il proprio scopo mutualistico la cooperativa energetica non potrebbe essere ostacolata o impedita da comportamenti posti in essere dai distributori di energia, dai gestori dei sistemi di distribuzione e/o dalle società di vendita di energia al dettaglio, ai sensi dell'art. 14, comma 12, d.lgs. n. 102/2014.

<sup>(62)</sup> Tanto per esemplificare, si immagina una cooperativa che assista il socio qualificabile come cliente civile (ai sensi dell'art. 2, comma 25-*quater*, d.lgs. n. 79/1999) nel monitorare il suo sistema di misurazione intelligente (definito dall'art. 2, comma 2 lett. *pp*), d.lgs. n. 102/2014 come «un sistema elettronico in grado di misurare il consumo di energia fornendo maggiori informazioni rispetto ad un dispositivo convenzionale, e di trasmettere e ricevere dati utilizzando una forma di comunicazione elettronica» e il suo contatore intelligente (in grado di tener conto anche dell'energia

*matori* (già presenti, seppur in misura marginale, nel mercato italiano <sup>(63)</sup>), propongo le seguenti *sette* brevi riflessioni sia alle cooperative energetiche (presenti o future), sia all'aspirante regolatore, sperando che queste riflessioni possano servire per articolare meglio i relativi modelli imprenditoriali e per concepirne una più efficace disciplina giuridica (legale e negoziale).

3.1. Il socio consumatore può essere astrattamente chiunque, e pertanto anche una persona fisica o un imprenditore; quest'ultima distinzione è utile, ad esempio, se si vogliono promuovere modelli organizzativi rivolti solo ad acquirenti di energia per uso domestico o solo a imprenditori di piccole dimensioni, come gli artigiani (così attuando, nel caso del regolatore, l'art. 45, comma 2, Cost.). Naturalmente, in presenza di soli soci consumatori che siano imprenditori, la cooperativa energetica perseguirà, contestualmente, uno scopo mutualistico e uno consortile, essendo il secondo una specie del primo <sup>(64)</sup>.

3.2. La cooperativa, se si limita ad acquistare energia per venderla ai propri soci, avrà di regola bisogno di investimenti inferiori rispetto alla cooperativa che anche produce energia <sup>(65)</sup>.

Tuttavia, in entrambi i casi, gli investimenti saranno cruciali nella fase di avvio dell'impresa, o per costruire (o registrare o affittare) gli impianti di produzione o per implementare l'organizzazione aziendale/societaria <sup>(66)</sup>; quest'ultima, infatti, deve essere in grado di gestire una significativa quantità di clienti finali tale da permettere, in un primo tempo, di sostenere i costi aziendali nella fase di avvio e, in un secondo tempo, di realizzare utili (auspicabilmente da distribuire tra i cooperatori, almeno parzialmente, a titolo di ritorno).

Per le ragioni appena esposte, in presenza di nuove cooperative energetiche,

---

elettrica eventualmente autoprodotta), al fine di suggerirgli tutti i più opportuni comportamenti per ridurre la sua spesa energetica.

<sup>(63)</sup> A chi scrive risulta che le suddette cooperative per ora vendano energia elettrica e/o gas ai consumatori.

<sup>(64)</sup> Un tentativo di dimostrazione del suddetto assunto è offerto da CUSA, *Le società consortili con personalità giuridica: fattispecie e frammenti di disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, II, 387 ss.

<sup>(65)</sup> In generale, sulle possibili modalità di finanziamento delle cooperative energetiche cfr. RESCOOP 20-20-20, *Handbook on Investment schemes for Rescoop projects*, 2014 (in [www.rescoop.eu](http://www.rescoop.eu)), ove si possono leggere anche interessanti casi già verificatisi in alcuni Stati membri dell'Unione europea.

<sup>(66)</sup> Tra i costi che deve sostenere la cooperativa che intenda vendere ai propri soci l'energia elettrica acquistata sul mercato energetico (qualora l'energia autoprodotta o acquistata fuori dal mercato energetico, magari dagli stessi suoi soci, non corrisponda esattamente e continuamente al fabbisogno energetico dei suoi soci), vi sono quelli connessi con la qualifica di operatore al mercato elettrico e, in particolare, quelli corrispondenti alle garanzie finanziarie (fidejussioni a prima richiesta e/o depositi infruttiferi in contanti) richieste dal Gestore Mercati Energetici (GME) (ai sensi dell'art. 79.1 della disciplina del mercato elettrico approvata dal GME) a copertura delle obbligazioni che sorgono compravendendo energia in detto mercato. Per evitare tali costi, i quali potrebbero essere ingenti almeno per la cooperativa neocostituita, questa potrebbe compravendere indirettamente energia elettrica sul mercato, avvalendosi dei servizi offerti da un grossista (ai sensi dell'art. 2, comma 4, d.lgs. n. 79/1999, «qualsiasi persona fisica o giuridica che acquista energia elettrica a scopo di rivendita all'interno o all'esterno del sistema in cui è stabilita») avente la qualifica di operatore al mercato energetico, limitandosi a fatturare ai soci l'energia acquistata dal grossista e consumata dai soci.

la raccolta di capitale di rischio, rivolgendosi al pubblico, potrebbe facilitare la raccolta di ingenti investimenti, frazionandoli tra i molti piccoli risparmiatori-utilizzatori di energia, interessati a diventare cooperatori della nuova impresa mutualistica. Ovviamente, per raccogliere tale capitale, non occorre essere una cooperativa energetica qualificabile come start-up innovativa (ai sensi dell'art. 25 d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con l. 17 dicembre 2012, n. 221) e pertanto beneficiaria del particolare regolamento allegato alla delibera Consob n. 18592/2013 del 26 giugno 2013, potendo qualsiasi cooperativa energetica ricorrere al mercato<sup>(67)</sup>, pure mediante appositi portali *on-line*, anche senza essere sottoposta all'onerosa disciplina del prospetto d'offerta di cui agli artt. 94 ss. d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58, qualora si trovi in almeno uno dei casi di esenzione di cui all'art. 34-ter della delibera Consob n. 11971 del 14 maggio 1999<sup>(68)</sup>.

La cooperativa energetica, una volta costituita, potrà rivolgersi ai propri soci anche per raccogliere capitale di debito, utilizzando il tradizionale strumento del cosiddetto prestito sociale (la cui principale fonte privatistica è costituita dalla circ. Banca d'Italia 21 aprile 1999, Tit. IX, Cap. 2, Sez. V) o il poco utilizzato (nel mondo delle cooperative) strumento dell'emissione obbligazionaria.

3.3. Grazie al progresso tecnologico dovrebbero prossimamente aumentare le cooperative che producono energia<sup>(69)</sup> per le seguenti tre ragioni:

(i) si sono radicalmente ridotti i costi di costruzione dei relativi impianti (grazie, ad esempio, al crollo dei prezzi dei pannelli fotovoltaici) e questi sono diventati più efficienti<sup>(70)</sup>;

(ii) si sono inventati o riscoperti (con tecnologia non di rado proveniente dalla Cina o dall'India) mezzi di produzione dell'energia poco costosi (come quelli che usano la biomassa);

(iii) stanno migliorando i sistemi di accumulo dell'energia autoprodotta<sup>(71)</sup>.

---

<sup>(67)</sup> Sempreché la suddetta cooperativa non intenda aumentare il proprio capitale sociale e abbia rappresentato le proprie partecipazioni sociali in forma di quote; così, tra gli altri, CUSA, (nt. 56), 1857 s.

<sup>(68)</sup> Tra i suddetti casi ricordo quello corrispondente all'offerta al pubblico avente ad oggetto prodotti finanziari il cui corrispettivo totale sia inferiore a 5.000.000 di euro. Più in generale, sull'argomento, cfr. PINTO, *L'equity based crowdfunding in Italia al di fuori delle fattispecie regolate dal "Decreto Crescita"*, in *Società*, 2013, 818 ss.

<sup>(69)</sup> RIFKIN, (n. 4), dopo aver pronosticato (117) che «l'energia prodotta da fonti rinnovabili arriverà all'80% del fabbisogno totale [mondiale] prima del 2040» e aver evidenziato (112 ss.) che la produzione energetica da fonti rinnovabili dovrebbe essere uno dei primi settori in cui i costi marginali saranno vicini allo zero, così scrive (301): «la prospettiva di un nuovo assetto infrastrutturale e di un nuovo paradigma economico capaci di abbattere i costi marginali quasi a zero rende l'imprenditoria privata [cioè quella esercitata da società lucrative], la cui esistenza stessa dipende dal prodursi di margini sufficienti a realizzare un profitto, meno praticabile. In una società in cui i costi marginali sono vicini allo zero, l'unico modello di azienda in grado di reggere è la cooperativa».

<sup>(70)</sup> In aggiunta, i prezzi dell'energia elettrica, nonostante la crisi economica, sono aumentati negli ultimi anni. Ciò è dovuto soprattutto alla crescita degli oneri generali di sistema fatti pagare dallo Stato al cliente finale; quest'ultima crescita è a sua volta dovuta ai (mal concepiti) incentivi statali relativi alla produzione di energia da fonti rinnovabili (così almeno sostiene, da ultimo, STAGNARO, *Tagliare la bolletta elettrica si può*, in *IBL Policy Paper*, 17 febbraio 2014, 2 ss.).

<sup>(71)</sup> Sul tema cfr. l'importante deliberazione AEEGSI n. 574/214/R/EEL del 20 novembre

Se si sono ridotti i costi di costruzione degli impianti, si sono però altresì ridotti gli incentivi pubblici alla produzione di energia mediante fonti rinnovabili (72). Ciononostante, in ragione di procedure autorizzative semplificate per la costruzione e l'esercizio di impianti di produzione sotto determinate soglie (73), potrebbe ora essere più facile realizzare in Italia una produzione decentrata di energia (la cosiddetta generazione distribuita (74)), vicino ai consumatori che poi la consumeranno, eventualmente riuniti in cooperativa (75). A rafforzare questa tendenza potrebbe contribuire il prossimo cambio di tariffazione dell'energia elettrica (ai sensi dell'art. 11, comma 3, d.lgs. n. 102/2014), potendo questo mutamento spingere il consumatore domestico a diventare nel contempo auto-produttore e risparmiatore di energia.

3.4. Sono possibili diverse combinazioni tra i modelli organizzativi sopra illustrati, magari concepiti proprio per massimizzare i vantaggi economici dei consumatori e dei produttori di energia. Si pensi così alla cooperativa formata da operatori che producono (magari in piccole quantità) energia da fonti rinnovabili (potendo in un prossimo futuro non essere più conveniente per costoro vendere l'energia in esubero all'ente pubblico, in ragione della progressiva riduzione del prezzo pagato dallo Stato per tale ritiro dai privati), operatori che acquistano energia e operatori che forniscono il loro lavoro per ottimizzare i consumi energetici dei soci della cooperativa.

3.5. La rivoluzione informatica consente alla cooperativa energetica di avere molti operatori (utenti e/o produttori) e di gestire in modo razionale, contemporaneamente, vuoi i loro scambi mutualistici aventi ad oggetto l'energia (formalizzati attraverso i più opportuni contratti), vuoi la loro partecipazione

---

2014, nella quale sono contenute le regole per integrare i sistemi di accumulo di energia nel sistema elettrico nazionale.

(72) In proposito si pensi alla chiusura del conto di energia in Italia e alle linee guida della Commissione europea in materia di aiuti di Stato volti a incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili, in vigore dal 1° luglio 2014, contenute nella Comunicazione della Commissione intitolata *Disciplina in materia di aiuti di Stato a favore dell'ambiente e dell'energia 2014-2020* (in *G.U.U.E* n. C200 del 28 giugno 2014, 1).

(73) Le procedure amministrative in parola si differenziano in base alla potenza dell'impianto generatore di energia e in base alla fonte energetica, come precisa SALOMONI, *Esigenze di semplificazione e celerità nel procedimento di autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione energetica da fonti rinnovabili*, in *Profili giuridici ed economici delle fonti energetiche rinnovabili. Problemi aperti e prospettive per uno sviluppo sostenibile*, a cura di Cocco, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013, 66 ss. V'è da chiedersi però se la semplificazione delle procedure amministrative in base alla dimensione dell'impianto generatore di energia valga anche per quelle procedure, a tutela dell'ambiente, da ultimo modificate nel 2014 (come quella finalizzata alla valutazione ambientale dei progetti, detta anche valutazione d'impatto ambientale o VIA, regolata dal d.lgs. n. 152/2006).

(74) Da notare però che la suddetta produzione decentrata può aumentare il rischio che il sistema nazionale di distribuzione dell'energia diventi economicamente insostenibile, qualora l'autoproduzione determini esoneri tariffari relativi agli oneri di sistema. Sul tema cfr., da ultimo, la segnalazione AEEGSI n. 548/2014/I/EEL del 17 luglio 2014, 6 ss.

(75) Più in generale, sul crescente fenomeno mondiale dei cosiddetti *prosumers* (*producers + consumers*: un *portmanteau word*) cfr. ancora RIFKIN, (nt. 4), 188 ss. Che questo fenomeno sia all'attenzione di AEEGSI è provato dal documento di consultazione AEEGSI n. 528/2014/A del 30 ottobre 2014 (intitolato *Schema di linee strategiche per il quadriennio 2015-2018*), 15.

(anche virtuale) alla vita sociale (usando, ad esempio, consultazioni *on-line* e/o il voto elettronico, a seconda delle materie sulle quali raccogliere le opinioni dei soci).

3.6. Una volta che la compagine sociale della cooperativa energetica raggiunga certe caratteristiche, sarebbe opportuno, sulla falsariga di quanto recentemente imposto alle cooperative di consumo in senso stretto con più di centomila soci (dall'art. 17-*bis*, commi 5-8, d.l. n. 91/2014, così come attuato con d.m. 18 settembre 2014), prevedere misure volte sia ad aumentare la trasparenza dei dati della cooperativa e i diritti dei soci, sia a rafforzare l'informazione e la partecipazione nel procedimento assembleare.

3.7. La costituzione di una nuova cooperativa energetica può rappresentare l'ultimo e più stabile stadio di collaborazione tra consumatori e/o produttori di energia. In effetti, seguendo un ordine di crescente complessità organizzativa, i consumatori e/o i produttori di energia, prima di costituire una cooperativa, possono passare attraverso i seguenti *tre* modelli intermedi:

(i) il gruppo collettivo di acquisto tra utenti domestici (come quelli promossi da gruppi di acquisto solidale, comunemente conosciuti come GAS) o tra imprenditori (come accade per le cooperative aderenti a consorzi di cooperative, a volte corrispondenti alle associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo, riconosciute ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 2 agosto 2002, n. 220 o delle corrispondenti discipline regionali) o tra aspiranti produttori di energia (come i gruppi di acquisto per pannelli fotovoltaici, detti GAF, o per l'acquisto di altri apparecchi volti a ridurre o a razionalizzare il consumo energetico, quali, ad esempio, automobili elettriche, pompe di calore o sistemi di accumulo di energia);

(ii) il contratto di rete tra imprenditori (ai sensi dell'art. 3, commi 4 *ter* - 4 *quinquies*, d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, conv. con l. 9 aprile 2009, n. 33), eventualmente per scambiarsi soltanto innovazione tecnologica e buone prassi (come accade già tra alcune cooperative di lavoro nel settore dei servizi energetici) <sup>(76)</sup>;

(iii) il contratto di consorzio ai sensi degli artt. 2602 ss. c.c. (come quello attualmente costituito tra un significativo numero di banche di credito cooperativo, volto ad offrire servizi energetici non solo a tali banche, ma anche ai clienti, soci e dipendenti di tali banche).

In aggiunta, rilevo che la cooperativa energetica è in grado di coprire l'intero relativo ciclo economico (dalla produzione al consumo finale di energia), sia potendo astrattamente esercitare tutte le relative attività liberalizzate (cioè, nel settore elettrico, ai sensi dell'art. 1 d.lgs. n. 79/1999, la produzione <sup>(77)</sup>, l'im-

---

<sup>(76)</sup> In argomento cfr. BELLANTUONO, *Le reti di imprese nel settore dell'energia*, in *Mercato conc. reg.*, 2015, n. 2, 299 ss.

<sup>(77)</sup> Oppure, nello stesso decreto, si parla anche di «generazione».

portazione, l'esportazione, l'acquisto e la vendita <sup>(78)</sup> di energia, essendo riservate allo Stato le attività di trasmissione e di dispacciamento dell'energia <sup>(79)</sup>), sia potendo collegare ad alcune o a tutte le attività contenute nell'oggetto sociale uno specifico scambio mutualistico; in quest'ultimo caso la cooperativa è legittimata a ripartire i propri cooperatori in diverse categorie di soci, tra loro differenziabili senza violare la parità di trattamento negli scambi mutualistici *ex art. 2516 c.c.*

Evidenzio, infine, che una rete tra cooperative energetiche (formalizzata, con crescente grado di vincolatività, mediante la stipulazione di un contratto di rete fino alla costituzione di gruppo orizzontale, non necessariamente nella forma del gruppo cooperativo paritetico *ex art. 2545-septies c.c.*, magari attraverso cooperative di secondo o di terzo grado) può consentire loro di stare efficacemente sul mercato energetico, sempre più competitivo e normato, pur rimanendo piccole o medie imprese e mantenendo il loro radicamento territoriale <sup>(80)</sup>. Proprio il radicamento territoriale delle cooperative energetiche di consumatori, assieme alla loro appartenenza ad una comune realtà consortile, dovrebbe evitare inutili concorrenze tra cooperative (naturalmente regolabili nel rispetto della disciplina *antitrust*) e facilitare l'esternalizzazione o la condivisione di alcune fasi delle rispettive imprese (come alcuni specifici rapporti con la pubblica amministrazione, tra cui mi piace segnalare l'ente pubblico non economico rappresentato dalla Cassa conguaglio per il settore elettrico).

4. *I modelli legali di cooperative energetiche.* — Per quanto mi consta, nel nostro ordinamento, accanto alla disciplina comune delle imprese energetiche, v'è una disciplina speciale delle imprese energetiche cooperativistiche solo nel settore dell'energia elettrica.

---

<sup>(78)</sup> Oppure, nello stesso decreto, si parla anche di «fornitura». L'attività di vendita dell'energia elettrica si distingue, a sua volta, a seconda che sia all'ingrosso, ai clienti liberi o ai clienti tutelati.

<sup>(79)</sup> Più precisamente, presuppone una previa concessione l'esercizio dell'attività di trasmissione, di dispacciamento e di distribuzione dell'energia elettrica; solo le prime due sono però riservate allo Stato, attraverso il gestore della rete di trasmissione nazionale, oggi corrispondente a Terna s.p.a., il cui principale azionista è Cassa depositi e prestiti s.p.a.

<sup>(80)</sup> Nel costruire e supportare la rete sopra auspicata dovrebbe avere un ruolo di primo piano il movimento cooperativo organizzato [così anche ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, (n. 50), 23, 28 e 29]. In proposito sono certamente significativi questi tre esempi: (i) la statunitense National Rural Electric Cooperative Association (NRECA, [www.nreca.coop](http://www.nreca.coop)), associazione la quale offre importanti servizi consortili alle oltre 900 cooperative elettriche associate; (ii) l'europea REScoop.ue ([www.rescoop.eu](http://www.rescoop.eu)), un'associazione di diritto belga, costituitasi alla fine del 2013 e supportata dal programma della Commissione Europea *Intelligent Energy Europe*, i cui associati (con pieni diritti) possono essere solo federazioni nazionali rappresentanti cooperative energetiche ovvero singole cooperative energetiche; questa associazione intende sia diventare la federazione europea delle cooperative energetiche, sia diffondere in Europa l'energia rinnovabile attraverso cooperative energetiche e associazioni di cittadini; (iii) la tedesca *Deutscher Genossenschafts- und Raiffeisenverband e.V.* (DGRV, [www.genossenschaften.de](http://www.genossenschaften.de)), la quale corrisponde all'associazione apicale di rappresentanza dell'intero movimento cooperativo tedesco (salvo quello rappresentativo della cooperazione di abitazione), cui aderiscono oltre ottocento cooperative elettriche; il DGRV, assieme ad altre associazioni di rappresentanza del movimento cooperativo tedesco a livello di *Länder*, ha costituito nel novembre 2013 un apposito ufficio (*Bundesgeschäftsstelle Energiegenossenschaften*; [www.genossenschaften.de/energie](http://www.genossenschaften.de/energie)), il quale ha il compito di far conoscere al pubblico e ai regolatori la cooperazione energetica tedesca.

Questa disciplina speciale, se confrontata con le potenzialità sopra esposte della cooperazione energetica, è quanto mai inadeguata; anzi, per certi versi, costituisce un ostacolo allo sviluppo di questa cooperazione in Italia.

La disciplina speciale delle cooperative elettriche è costituita, sul piano del diritto dell'energia, dall'allegato A della deliberazione AEEGSI n. 46/2012/R/EEL del 16 febbraio 2012 (meglio conosciuto come TICOOP e pertanto nel seguito così denominato, in vigore dal 1° gennaio 2013 fino al 31 dicembre 2015) e sul piano del diritto societario, da una specifica norma contenuta nel d.m. 30 dicembre 2005 (contenente i tassativi regimi derogatori all'art. 2513 c.c., in attuazione dell'art. 111-*undecies*, disp. att., c.c.).

Secondo il diritto dell'energia, ai sensi del TICOOP, le cooperative elettriche si dividono in due macro-categorie:

(i) le *cooperative storiche*, oggi 32, di cui 24 in Trentino-Alto Adige/Südtirol<sup>(81)</sup>, le quali possono essere con o senza rete di distribuzione e con o senza concessione per la distribuzione dell'energia; la storicità di queste cooperative è data dal fatto che la loro costituzione è antecedente al 1962, corrispondente all'anno in cui si nazionalizzò la produzione italiana di energia elettrica;

(ii) le *nuove cooperative*, cioè le altre cooperative di produzione di energia elettrica, costituite dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 79/1999, sempreché la loro finalità sia quella di produrre energia elettrica prevalentemente destinata a fornire i loro soci<sup>(82)</sup>.

A prescindere dalla categorie di appartenenza, tutte le cooperative disciplinate dal TICOOP sono da qualificarsi (almeno<sup>(83)</sup>) come cooperative di utenza *ex art.* 2512, comma 1, n. 1, c.c., dovendo avere, come scambio mutualistico qualificante, la compravendita di energia elettrica tra la cooperativa e i suoi soci.

La disciplina delle cooperative storiche è applicata anche ai consorzi storici [cioè alle imprese di produzione di energia elettrica, in forma di consorzio o di società consortile, autorizzati tra il 1991 (ai sensi dell'art. 22 l. 9 gennaio 1991, n. 9) e il 1° aprile 1999], i quali, al pari delle cooperative storiche, possono oggi disporre di una propria rete di distribuzione<sup>(84)</sup>.

---

<sup>(81)</sup> Come risulta dal documento di consultazione AEEGSI n. 183/2013/R/EEL del 2 maggio 2013, 36, ove una loro classificazione più dettagliata.

<sup>(82)</sup> La definizione di nuova cooperativa, contenuta nel TICOOP, costituisce la prova testuale del fatto che una cooperativa possa contestualmente produrre e vendere energia elettrica. Si segnala altresì che gli artt. 7-9 TIU non impongono nemmeno una separazione funzionale all'impresa energetica che contestualmente produca e venda energia. Naturalmente, il fatto che non sia prevista nel TICOOP una nuova cooperativa che si limiti a vendere ai soci energia non autoprodotta non significa che quest'ultima cooperativa sia illegittima, poiché oggi chiunque (e pertanto anche una cooperativa) può vendere energia elettrica (quand'anche fosse solo non autoprodotta), essendo stata liberalizzata questa attività.

<sup>(83)</sup> In effetti, nulla vieta che le cooperative in parola si caratterizzino per avere altri rapporti mutualistici e pertanto siano sussumibili nella categoria delle cooperative miste ai sensi dell'art. 2513, comma 2, c.c.

<sup>(84)</sup> I consorzi storici dotati di rete propria sono altresì regolati dall'art. 6, commi 2 e 3, allegato A (corrispondente al testo integrato dei sistemi semplici di produzione e consumo, noto come TISSPC) della deliberazione AEEGSI n. 578/213/R/EEL del 12 dicembre 2013. Nel suddetto allegato, agli artt. 28-30, vi sono poi alcune disposizioni di coordinamento valevoli per le cooperative storiche senza rete, i consorzi storici senza rete e i nuovi consorzi (cioè quelli autorizzati dopo il 1° aprile 1999).

Le cooperative storiche e i consorzi storici dovranno essere prossimamente iscritti in un due appositi registri tenuti da AEEGSI e istituiti ai sensi della deliberazione AEEGSI n. 578/2013/R/EEL del 12 dicembre 2013.

La principale finalità di questa disciplina è quella di consentire alle cooperative storiche, aventi una propria rete di distribuzione, di non far pagare ai propri clienti soci una parte dei servizi di rete per la quota energia (cioè gli oneri generali di sistema), limitatamente però all'energia prodotta e autoconsumata dalla cooperativa stessa e dai suoi soci. Questo trattamento riservato alle cooperative storiche con rete si giustifica in base al fatto che esse hanno dovuto sostenere, già prima della nazionalizzazione della produzione dell'energia elettrica, tutti i costi relativi all'installazione e alla manutenzione (spesso difficile, anche oggi, riguardante territori montani) della loro rete di distribuzione <sup>(85)</sup>.

Le nuove cooperative sono invece trattate allo stesso modo di qualsiasi altro produttore di energia elettrica e, inoltre, come precisato in TICOOP (art. 26, comma 3), a partire dal dicembre 2013 non possono più disporre di una propria rete di trasporto per la fornitura di energia elettrica ai propri soci. Dunque, gli unici vantaggi per i soci di una nuova cooperativa ai sensi del TICOOP, nell'acquistare energia dalla propria società e non sul mercato libero, potrebbero essere i seguenti tre:

(i) decidere quale energia far comprare alla propria cooperativa se quella autoprodotta non bastasse (stabilendo, ad esempio, di acquistare solo energia da fonti rinnovabili, magari prodotta unicamente da altre cooperative o comunque da piccolo produttori);

(ii) concorrere nelle decisioni relative alla gestione e alla strategia della società;

(iii) pagare meno l'energia se i costi di produzione della stessa siano inferiori al prezzo di acquisto dell'energia sul mercato; in quest'ultimo caso, cioè, il cliente socio vedrebbe nella fattura inviata dalla propria cooperativa, per i servizi di vendita, un prezzo inferiore a quello che dovrebbe pagare sul libero mercato <sup>(86)</sup>.

In sintesi, secondo AEEGSI, fuori dalle specifiche regole valevoli per le cooperative storiche con rete, non v'è una disciplina speciale per le altre cooperative esercenti l'attività di produzione, importazione, esportazione, acquisto e/o vendita di energia elettrica. Queste ultime, quindi, sono trattate allo stesso modo delle imprese elettriche esercitate con forme giuridiche diverse dalla cooperativa.

Dicevo che anche il diritto societario prende espressamente in considerazione le cooperative elettriche nel decreto del 2005, ove si individuano alcune categorie di cooperative che possono ritenersi a mutualità prevalente (e pertanto agevolate fiscalmente), anche qualora non dimostrino contabilmente di svolgere

---

<sup>(85)</sup> Tuttavia, AEEGSI, nella sua segnalazione n. 348/2014/I/EEL del 17 luglio 2014, 9, ha suggerito al Governo di cambiare (in peggio) lo speciale trattamento tariffario delle cooperative storiche a partire dal 1° gennaio 2016, sempreché lo stesso Governo decida di mantenere esoneri tariffari per particolari configurazioni impiantistiche (tra cui, appunto, le cooperative storiche).

<sup>(86)</sup> Circa il prezzo dell'energia elettrica venduta dalle cooperative ai loro soci si rimanda ai casi concreti riportati da HUYBRECHTS-MERTENS, (nt. 11), 203.

la loro attività mutualistica in prevalenza coi soci; ebbene, in tale decreto, in deroga al diritto comune delle cooperative a mutualità prevalente, si stabilisce che «nelle cooperative per la produzione e la distribuzione di energia elettrica non si computano tra i ricavi i corrispettivi derivanti dalla prestazione del servizio di fornitura di energia in base a rapporti obbligatori imposti».

Sulla base della disciplina vigente, a me pare che questa facilitazione nel dimostrare lo *status* di cooperativa agevolata possa riguardare soltanto le cooperative storiche concessionarie (o quelle ad esse equiparate, se operanti in Trentino-Alto Adige/Südtirol<sup>(87)</sup>), cioè quelle titolari di una concessione per l'esercizio dell'attività di distribuzione dell'energia elettrica; in effetti, unicamente una cooperativa concessionaria è obbligata a connettere alla propria rete chiunque lo chieda (art. 9, comma 1, d.lgs. n. 79/1999) e pertanto, se esercita anche l'attività di vendita dell'energia, è costretta a vedere energia anche a terzi; dunque, i «rapporti obbligatori imposti» di cui al decreto del 2005 sono rinvenibili in questi due casi, perlopiù marginali nella realtà: le vendite di energia a terzi che facciano richiesta di connessione alla rete della cooperativa concessionaria e poi acquistino energia dalla stessa cooperativa; le vendite di energia ai clienti che si siano avvalsi del servizio di maggior tutela, qualora la cooperativa sia stata selezionata dall'Acquirente Unico s.p.a. come fornitore di tale servizio nel territorio in cui opera detta cooperativa<sup>(88)</sup>.

Dal TICOOP ricavo che tutte le cooperative storiche (o, comunque, almeno quelle storiche con rete propria) debbano essere qualificate come autoproduttori *ex art. 2*, comma 2, d.lgs. n. 79/1999 per vedersi applicata la disciplina TICOOP<sup>(89)</sup> e, dunque, per poter beneficiare di un trattamento favorevole sia circa gli oneri generali di sistema (non dovuti per l'energia autoprodotta e consumata dalla stessa cooperativa e dai suoi soci), sia circa i loro dati contabili (cfr. artt. 16, comma 2, lett. *b*) e 35, comma 2, TIU).

Ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. *hh*, allegato A della deliberazione AEEGSI n. 578/2013/R/EEL del 12 dicembre 2013, la stessa qualificazione di autoproduttore è presupposta per qualificare una cooperativa storica con rete come un sistema di autoproduzione (SAP, corrispondente ad un sottoinsieme dei sistemi semplici di produzione e consumo, i quali non sono sussumibili nella nozione legale di rete elettrica privata<sup>(90)</sup>), da cui discende la qualificazione come attività

---

<sup>(87)</sup> Da ultimo, sulle concessioni alle cooperative storiche altoatesine cfr. l.p. 26 gennaio 2015, n. 2 e, specialmente, il suo art. 25.

<sup>(88)</sup> GALLOTTINI, *L'energia ai cittadini! Ecco perché Acquirente Unico va restituito ai consumatori*, in *IBL Briefing Paper* n. 78, 27 ottobre 2009, 9-11, propone la privatizzazione sostanziale della suddetta s.p.a. (il cui socio unico è GSE s.p.a.), trasformandola in una cooperativa; questa cooperativa avrebbe come soci i beneficiari del servizio di maggior tutela, cui verrebbero assegnate le partecipazioni di detta cooperativa.

<sup>(89)</sup> A conferma di ciò cfr. documento di consultazione AEEGSI n. 183/2013/R/EEL del 2 maggio 2013, 34-36 e segnalazione AEEGSI n. 348/2014/I/EEL del 17 luglio 2014, 6, 10 e 11.

<sup>(90)</sup> Nella nozione legale di rete elettrica privata fanno parte invece le Reti Interne d'Utenza (RIU) di cui all'art. 33 l. n. 99/1999. Secondo POLITECNICO DI MILANO, *Smart Grid Report. Le prospettive di sviluppo delle Energy Community in Italia* (in *Quaderni AIP*, Milano, Politecnico di Milano, 2014), la RIU e la cooperativa elettrica storica sarebbero le uniche fattispecie attualmente regolate dal nostro ordinamento sussumibili nel modello di *energy community* (comunità energetica) tratteggiato in questo studio; sempre secondo tale studio, una *energy community* sarebbe uno dei

di autoapprovvigionamento energetico (e non come attività di trasmissione e/o di distribuzione) quella di trasporto dalla cooperativa ai suoi soci dell'energia prodotta da tale società.

Ebbene, per essere autoproduttori *ex art. 2, comma 2, d.lgs. n. 79/1999*, la cooperativa storica con rete propria deve poter dimostrare che almeno il settanta per cento dell'energia elettrica dalla stessa prodotta sia consumata dai propri soci <sup>(91)</sup>. Il rispetto della prevalenza dianzi precisata è facilmente controllabile dai terzi (tra cui le competenti autorità di vigilanza) sulla base non solo della disciplina comune delle cooperative (cfr. artt. 2513, 2545 e 2545-*sexies* c.c. <sup>(92)</sup>), ma anche della disciplina speciale delle cooperative storiche concessionarie, le quali, ai sensi dell'art. 12, comma 5, TICOOP, devono predisporre un prospetto riepilogativo recante la distinzione dei ricavi provenienti da specifiche attività (distribuzione dell'energia elettrica, misura dell'energia elettrica, vendita ai clienti liberi dell'energia elettrica e vendita ai clienti tutelati dell'energia elettrica) per i clienti soci e per i clienti non soci.

In conclusione: nel nostro ordinamento gli spazi di miglioramento della disciplina speciale delle cooperative energetiche sono amplissimi, specialmente in ragione del fatto che finora si è regolato soltanto un decrescente *numerus clausus* di operatori, rivolgendosi al passato; è pertanto giunto il momento di regolare la cooperazione energetica immaginando il futuro.

5. *Conclusioni.* — Nel 1962, ai sensi dell'art. 43 Cost., l'Italia nazionalizzò la produzione di energia elettrica, salvaguardando però le comunità di utenti esercenti imprese elettriche, di cui rimangono le attuali cooperative elettriche storiche.

Oggi, sempre ai sensi dell'art. 43 Cost., l'Italia difficilmente riserverà una parte della produzione elettrica a comunità di lavoratori o di utenti, cioè, direi, a nuove cooperative; riserva, quella appena evocata, che dovrebbe in ogni caso essere concepita in conformità con il vigente diritto dell'Unione europea.

Tuttavia, la nostra Repubblica, attuando l'art. 45 Cost. e perseguendo contestualmente l'obiettivo comunitario di realizzare un'economia sociale di

---

principali elementi costitutivi di una prossima *smart grid* (rete intelligente) energetica, così definita sempre nello studio in parola: «insieme di utenze energetiche che decidono di effettuare scelte comuni dal punto di vista del soddisfacimento del proprio fabbisogno energetico, al fine di massimizzare i benefici derivanti da questo approccio "collegiale", implementabile attraverso soluzioni di generazione distribuita e di gestione intelligente di flussi energetici».

<sup>(91)</sup> Ma, allora, tutte le cooperative che fossero tenute a dimostrare di essere autoproduttori sarebbero necessariamente a mutualità prevalente *ex art. 2513, comma 1, lett. a), c.c.*, bastando loro dimostrare, per acquisire quest'ultimo *status*, di aver ricavato dalla vendita di energia ai soci più della metà dei complessivi ricavi derivanti dalla vendita di energia.

<sup>(92)</sup> Secondo la circolare del Ministero dello sviluppo economico del 17 aprile 2012, prot. n. 0093945 (contenente alcune direttive sul corretto espletamento dell'attività di vigilanza sulle cooperative), «tutte le cooperative, a prescindere dalla Sezione o categoria dell'Albo [delle società cooperative] in cui siano iscritte», sarebbero tenute a rispettare l'art. 2545-*sexies*, comma 2, c.c., dovendo pertanto «riportare separatamente nel bilancio i dati relativi all'attività svolta con i soci, distinguendo eventualmente le diverse gestioni mutualistiche».

mercato<sup>(93)</sup>, potrà promuovere (o comunque non ostacolare con una normativa squilibrata, cioè pensata soltanto per le grosse imprese energetiche in forma di società di capitali<sup>(94)</sup> o modulata solo in base alla dimensione dell'impresa e non anche in base alla forma giuridica<sup>(95)</sup>) la costituzione di cooperative energetiche tra consumatori<sup>(96)</sup>, con o senza rete di distribuzione (se con, andando a costituire una rete intelligente cooperativa<sup>(97)</sup>); promozione, quella appena auspicata, che può consistere nel far conoscere i modelli imprenditoriali corri-

---

<sup>(93)</sup> Sulla sinergia tra art. 3, par. 3, Trattato sull'Unione europea e art. 45 Cost. cfr. CUSA, (nt. 18), spec. 90 s.

<sup>(94)</sup> In argomento occorre riflettere sui crescenti oneri burocratici richiesti agli operatori energetici; in effetti, tali oneri determinano crescenti costi aziendali (corrispondenti, ad esempio, ai compensi del personale dedicato al disbrigo delle relative pratiche amministrative, interni o esterni alla struttura aziendale dell'operatore energetico) che, se possono essere sostenuti dalle imprese più grosse, potrebbero portare all'impossibilità di costituire (o alla necessità di chiudere) imprese più piccole, magari proprio quelle i cui proprietari sono i consumatori. Un fenomeno analogo è già evidente nel mondo bancario, ove le piccole banche subiscono costi di conformità crescenti, i quali diventano spesso una delle concause di processi aggregativi.

<sup>(95)</sup> Esemplificando, nel riformare la separazione contabile, amministrativa, funzionale e societaria (c.d. *unbundling*) nel settore energetico, oggi disciplinata da TIU e dall'allegato A della deliberazione AEEGSI n. 231/2014/R/COM del 22 maggio 2014, meglio conosciuto come (e dunque d'ora innanzi) TIUC, si dovrebbe tener conto della normale identità tra i proprietari dell'impresa e i destinatari dei servizi energetici dell'impresa in presenza della cooperazione energetica, ricordandosi così che i consumatori potrebbero essere meglio tutelati non tanto dall'*unbundling* (comunque utile, se solamente contabile, per monitorare l'andamento delle varie attività economiche svolte), quanto dall'essere contemporaneamente soci e clienti dell'operatore energetico. Se ciò ha un senso, si potrebbe immaginare di far crescere gli obblighi di separazione al diminuire della percentuale di clienti soci, arrivando a ridurre al minimo tali obblighi quando la cooperativa abbia come clienti finali solo soci (con l'eventuale presenza di clienti non soci cui la cooperativa è costretta dalla legge a fornire determinati servizi). Per una semplificazione della disciplina dell'*unbundling*, in presenza di imprese elettriche altoatesine « che riforniscono meno di 5.000 clienti allacciati o che riforniscono piccole reti di distribuzione isolate», cfr. art. 23, comma 3, l.p. n. 2/2015.

<sup>(96)</sup> Attraverso, ad esempio, appositi finanziamenti (provenienti da Cassa depositi e prestiti s.p.a.) o garanzie finanziarie pubbliche (rilasciate dal Fondo di garanzia per le PMI di cui all'art. 2, comma 100, lett. a), l. 23 dicembre 1996, n. 662). In favore di una promozione (diretta o indiretta) delle cooperative energetiche cfr. ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO, (n. 50), 25-28. Al riconoscimento di apposite garanzie finanziarie pubbliche ha corrisposto uno dei più grandi successi del New Deal roosveltiano: l'elettrificazione di una significativa parte dei territori appartenenti agli Stati Uniti d'America. Come eredità di tale elettrificazione la statunitense *National Rural Electric Cooperative Association* ha «oggi 900 cooperative elettriche rurali senza scopo di lucro che servono 42 milioni di utenti in 47 Stati su una rete di oltre 4 milioni di chilometri. ... Ma il dato più rilevante è che i 70.000 dipendenti di queste cooperative forniscono il servizio elettrico "a prezzo di costo": trattandosi di cooperative, non sono strutturalmente orientate al profitto» [RIFKIN, (n. 4), 296]. Per conoscere la cooperazione elettrica negli Stati Uniti d'America cfr., tra gli altri, HANSMANN, *La proprietà dell'impresa*, Bologna, 2005, (trad. it. di *The Ownership of Enterprises*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1996), 198-200, SPINICCI, *Le cooperative di utenza in USA*, in *Euricse Research Report*, n. 3/2010, 8-24 e, soprattutto, quanto si trova nel già ricordato sito internet di *National Rural Electric Cooperative Association*.

<sup>(97)</sup> Nel ripensare alla caotica disciplina delle reti private e dei sistemi semplici di produzione e consumo (meglio conosciuti come SSPC, tra cui sono annoverate le cooperative elettriche storiche con rete propria), il legislatore, in conformità con la Costituzione, dovrebbe prevedere un particolare trattamento per le reti di distribuzione in proprietà dei consumatori finali, specialmente se costoro siano consumatori e soci di una cooperativa; anche la rete contribuirebbe infatti a realizzare una consapevole *energy community*. In senso opposto potrebbe essere interpretata la seguente linea strategica dell'AEEGSI per il quadriennio 2015-2018 (in documento di consultazione AEEGSI n. 528/2014/A del 30 ottobre 2014, 8): «nel settore elettrico l'azione sarà prioritariamente orientata a favorire la progressiva riduzione del numero di piccoli e piccolissimi distributori».

spondenti alle cooperative energetiche <sup>(98)</sup>, ma che può anche portare ad un loro trattamento più favorevole <sup>(99)</sup>; in quest'ultimo caso la relativa disciplina potrebbe essere compatibile con il diritto (sugli aiuti di Stato) dell'Unione europea, qualora le cooperative favorite fossero effettivamente diverse dalle altre forme di impresa (cioè fossero qualificabili come vere cooperative), come ha statuito recentemente la Corte di Giustizia dell'Unione europea in materia di agevolazioni fiscali riservate ad una certa categoria di cooperative italiane <sup>(100)</sup>.

Questo intervento pubblico, facilitando aggregazioni tra consumatori energetici, può produrre innovazioni nell'assetto organizzativo di alcuni operatori energetici. In particolare, il predetto intervento può contribuire a realizzare, in questo settore economico, non solo una sana sussidiarietà orizzontale, ma anche uno sviluppo più democratico, più sostenibile (specialmente per l'ambiente), più indipendente da fonti non rinnovabili (tra cui gas e petrolio acquistati all'estero) <sup>(101)</sup>.

EMANUELE CUSA

### Abstract

The thesis of this article is that the cooperative model in the energy sector can become an efficient tool to protect and to empower the 21st century Italian consumers. Renewable energy cooperatives (RE coops) are a common practice not only in Europe (mostly notably Denmark, Germany, the Netherlands and the United Kingdom) but also in many other parts of the world (such as the United States of America, Canada and Argentina). RE coops are growing in Italy too and they may play a significant role in enabling citizen participation. RE coops are analysed according to the EU Treaties, the Italian Constitution and the Italian (company and energy) law applicable to these enterprises.

---

<sup>(98)</sup> Secondo HUYBRECHTS-MERTENS, (nt. 11), 207 ss., la mancanza di conoscenza e di riconoscimento tra il pubblico dei modelli di cooperativa energetica è uno dei principali ostacoli alla crescita di tale modello in Europa.

<sup>(99)</sup> Magari in ragione del fatto che la cooperativa energetica, grazie alla propria *governance*, diventi uno dei collaboratori ideali della pubblica amministrazione nell'implementare programmi pubblici di informazione e formazione finalizzati a promuovere e facilitare l'uso efficiente dell'energia; tra questi programmi si segnala quello triennale tratteggiato dall'art. 15 d.lgs. n. 102/2014 tra l'altro volto a «sensibilizzare le famiglie, in particolare quelle che vivono in condomini, rispetto ai benefici delle diagnosi energetiche e rispetto ad un uso consapevole dell'energia» e a «sensibilizzare le imprese e i clienti domestici sull'uso efficiente dell'energia anche attraverso la diffusione di informazioni sui meccanismi di incentivazione e le rispettive modalità di accesso».

<sup>(100)</sup> La suddetta statuizione è contenuta in Corte di giustizia, 8 settembre 2011 (cause C-78-80/08, Paint Graphos e a.), in *Racc.*, 2011, I-7611, ampiamente commentata da CUSA, (nt. 18), 51-61.

<sup>(101)</sup> Con il Consiglio europeo del 23-24 ottobre 2014 gli Stati membri dell'Unione europea si sono dati come obiettivo vincolante per il 2030 che almeno il 27% dell'energia prodotta nell'Unione provenga da fonti rinnovabili, approvando la relativa proposta della Commissione europea, contenuta nella sua Comunicazione del 22 gennaio 2014 [COM(2014) 15 final], indirizzata al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, intitolata *Quadro per le politiche dell'energia e del clima per il periodo dal 2020 al 2030*.