

LA POVERTÀ ENERGETICA NEL SISTEMA COSTITUZIONALE.
LINEE ARGOMENTATIVE PER UN INQUADRAMENTO
GIURIDICO IN VIA DI DEFINIZIONE

Maria Cristina Carbone *

SOMMARIO: 1. La povertà energetica come fenomeno emergente e la necessità di una sua sistematizzazione giuridica – 2. Dalla disciplina europea alla dimensione interna: la progressiva elaborazione della nozione di povertà energetica – 3. Il ruolo “abilitante” dell’accesso all’energia come presupposto dell’effettivo godimento dei diritti sociali – 4. Solidarietà, uguaglianza sostanziale e sviluppo sostenibile come parametri costituzionali per un inquadramento sistematico dell’accesso all’energia – 5. Le Comunità energetiche rinnovabili (CER) tra transizione ecologica e riduzione della povertà energetica – 6. Le comunità energetiche rinnovabili tra aspettative di inclusione sociale e limiti strutturali dello strumento 7. – Riflessioni conclusive.

1. – La povertà energetica ¹ è definita al capo I, art. 2, n. 52 della direttiva (UE) 2023/1791 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 settembre 2023 sull’efficienza energetica, come “*l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di*

* Dottoressa di ricerca in Diritto costituzionale – Docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico e Diritto dei servizi sociali presso l’Università di Torino.

¹ La locuzione “povertà energetica” è la traduzione di due espressioni inglesi, *energy poverty* e *fuel poverty*, che hanno conosciuto sviluppi parzialmente divergenti. La prima è stata adoperata, in prevalenza, per descrivere la condizione di mancanza di accesso ai moderni vettori energetici nei Paesi meno sviluppati; la seconda, affermata nei contesti anglofoni (segnatamente nel Regno Unito e in Irlanda, ove il dibattito scientifico ha avuto origine) ha trovato impiego soprattutto per rappresentare, nelle società industrializzate, l’incapacità delle famiglie di sostenere i costi dell’energia necessari ad assicurare servizi domestici adeguati, con specifico riferimento al riscaldamento. La distinzione concettuale tra le due espressioni è stata recepita anche da parte della dottrina, ma più di recente si è fatta strada la tesi secondo cui esse designerebbero, in sostanza, un medesimo fenomeno, potendo pertanto essere utilizzate in modo intercambiabile, pur con una diffusa preferenza per il termine *fuel poverty* (si veda, per un discorso più ampio, C. Grazini, *La povertà energetica come privazione delle capacità*, in *Moneta e Credito*, n.76 (301) /2023, 3). Nondimeno, il legislatore europeo, nelle proprie fonti, ha optato per l’espressione *energy poverty*.



*vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffreddamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinenti, a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l'inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l'energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni"*².

La stessa definizione è stata utilizzata nella direttiva (UE) 2024/1275 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 aprile 2024 sulla prestazione energetica nell'edilizia e nella direttiva (UE) 2024/1711 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 giugno 2024 sul miglioramento dell'assetto del mercato dell'energia elettrica dell'Unione europea (v. *infra*).

Emerso come argomento di gestione settoriale, legato alla pianificazione infrastrutturale, all'efficienza del sistema e alla tutela dei consumatori vulnerabili, il fenomeno della povertà energetica ha progressivamente rivelato una valenza che oltrepassa il perimetro tecnico-amministrativo. La difficoltà di accesso ai servizi energetici essenziali si traduce, infatti, in una limitazione

² Si tratta della Direttiva sull'efficienza energetica e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 e si innesta nella più ampia strategia europea volta ad "accrescere l'ambizione dell'Unione in materia di clima innalzando l'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra ad almeno il 55 % entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Si tratta di un aumento sostanziale rispetto all'obiettivo di riduzione attuale del 40 %. La proposta ha tradotto l'impegno assunto nella comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 intitolata «Il Green Deal europeo» («Green Deal europeo») di presentare un piano globale per aumentare in modo responsabile l'obiettivo dell'Unione per il 2030 puntando al 55 %. È inoltre conforme agli obiettivi dell'accordo di Parigi adottato il 12 dicembre 2015 nell'ambito della convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici («accordo di Parigi»), ossia contenere l'aumento della temperatura mondiale ben al di sotto di 2 °C e adoperarsi per limitare tale aumento a 1,5 °C" (considerando n. 2). La revisione della direttiva sull'efficienza energetica è stata il risultato di quattro fasi diverse: nel 2018 il pacchetto "Energia pulita per tutti gli europei" ha ridotto il consumo di energia primaria e finale dell'UE del 32,5 % entro il 2030 rispetto alle proiezioni formulate nel 2007; nel 2021 il pacchetto "Pronti per il 55 %" ha proposto di aumentare l'obiettivo di efficienza energetica dell'UE ad almeno il 9 % entro il 2030 rispetto alle proiezioni per il 2030 formulate nel 2020. La revisione ha introdotto il principio "l'efficienza energetica al primo posto" quale pilastro dell'Unione dell'energia; nel 2022, a seguito dell'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, il piano REPowerEU ha proposto di aumentare ulteriormente l'obiettivo vincolante di efficienza energetica, portandolo al 13 % entro il 2030, e ha introdotto obiettivi di riduzione della domanda nel mercato interno dell'energia; nel 2023 il Parlamento e il Consiglio hanno concordato un obiettivo di efficienza energetica dell'11,7 % entro il 2030. Una breve descrizione delle politiche europee finalizzate alla transizione ecologica è contenuta nel paragrafo 4, al quale si rinvia.

concreta del godimento dei diritti e, più in generale, della piena inclusione nella comunità politica. In questa prospettiva, l'energia non si presenta più soltanto come fattore produttivo, ma come condizione materiale di esercizio di una pluralità di diritti costituzionalmente garantiti, la cui effettività dipende dalla possibilità di fruirne in modo stabile e a costi sostenibili ³.

La consapevolezza del nesso tra la condizione di povertà e la privazione di possibilità idonee a garantire condizioni di vita dignitose si è inizialmente formata in ambiti esterni al diritto, trovando una delle sue espressioni più compiute nell'elaborazione teorica del *capability approach* elaborato da Amartya Sen e Martha Nussbaum ⁴. Le principali teorie della giustizia in ambito filosofico-politico ed economico hanno, per lungo tempo, assunto come criterio di equità la corretta distribuzione delle risorse materiali. La menzionata elaborazione, invece, si colloca in discontinuità rispetto a tale paradigma, considerando la povertà non solo come scarsità di beni, ma come privazione di libertà sostanziali, ossia come impossibilità di scegliere tra progetti di vita alternativi e di sviluppare le proprie capacità. La giustizia viene così misurata non soltanto sulla disponibilità di risorse, ma sulla concreta possibilità di convertirle in opportunità reali. In tale prospettiva, le *facoltà* non possono essere ridotte a mere libertà formali, ma vanno considerate come corrispondenti giuridiche delle *capabilities*, intese quali insiemi di opportunità sostanziali a disposizione dell'individuo. Esse acquistano effettività solo nella misura in cui si traducono in *functionings*, ossia in realizzazioni concrete della vita personale e sociale. Le *prerogative*, a loro volta, non si limitano a rafforzare il profilo positivo delle *capabilities*, ma si configurano come posizioni giuridiche qualificate, idonee a fondare obblighi di prestazione in capo ai pubblici poteri, tenuti ad approntare le condizioni

³ La povertà energetica è un argomento affrontato sotto diversi aspetti da varie iniziative come evidenziato dal Briefing (2022)733583 "Energy poverty in the EU" reperibile al link: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733583/EPRS_BRI\(2022\)733583_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733583/EPRS_BRI(2022)733583_EN.pdf)

⁴ M. Nussbaum, *Nature, Function and Capability: Aristotele on Political distribution*, 1988, 67. (trad. it. *Natura, funzione e capacità: la concezione aristotelica della ridistribuzione politica*, in Id. *Capacità personale e democrazia sociale*, Reggio Emilia, 2003); A. Sen, *Equality of what?*, in MacMurrin, Sterling M., *The Tanner lectures on human values*, Cambridge University Press, 2010, 195; Id., *Development as Freedom*, 1998. Per un confronto tra i due vedasi S. F. Magni, *Etica delle capacità. La filosofia pratica di Sen e Nussbaum*, Bologna, 2006 e I. Robeyns, *The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction*, University of Amsterdam Department of Political Science and Amsterdam School of Social Sciences Research, 2003.

materiali e istituzionali necessarie perché le *facoltà* possano effettivamente dispiegarsi ⁵.

Le teorizzazioni sul *capability approach* sono state progressivamente applicate alle valutazioni sul ruolo “abilitante” dell’energia ⁶, evidenziando che al riconoscimento di *facoltà*, quali l’autodeterminazione dei consumi o l’adozione di pratiche compatibili con la sostenibilità, debba corrispondere l’attribuzione di *prerogative*, intese come pretese a prestazioni e condizioni positive quali la continuità e qualità del servizio, l’accessibilità economica, l’adeguatezza delle infrastrutture, la tutela delle situazioni di vulnerabilità ⁷.

Dunque, pur muovendo da un lessico e da finalità differenti rispetto a quelle proprie del diritto costituzionale, tale impostazione si rivela coerente con una concezione sostanziale dei diritti fondamentali, che esige l’impegno dell’ordinamento ad assicurare modalità eque ed inclusive di accesso alle risorse energetiche.

In questo contesto, la povertà energetica si configura come una condizione che limita le capacità essenziali della persona, incidendo tanto sulla dimensione materiale dell’esistenza quanto sulla possibilità di partecipare pienamente alla vita collettiva ⁸. L’accesso all’energia può diventare, perciò, una

⁵ *Ibidem*.

⁶ Si veda, ad esempio, M. D’Emilione, G. Giuliano, P. Raciti e S. Tenaglia, *Analisi multidimensionale della povertà alla luce del capability approach: i risultati di una indagine pilota*, Roma, ottobre 2011.

⁷ C. Grazini, *La povertà energetica come privazione delle capacità*, cit.; F. Bartiaux, M. Maretti, A. Cartone, P. Biermann e V. Krasteva, *Sustainable energy transitions and social inequalities in energy access: A relational comparison of capabilities in three European countries*, *Global Transitions*, 1/2019, 226.

⁸ In generale, sul tema della povertà nel diritto costituzionale si vedano: C. Drago, *Lotta alla povertà e all’esclusione sociale: una questione di dignità? Il panorama europeo*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, in *Consulta online*, 14 maggio 2020, 1; R. Fattibene, *Povertà e costituzione*, Napoli, 2020; C. Franchini, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli, 2020; Q. Camerlengo, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, n. 1-2/2019, 27; V. Casamassima - E. Vivaldi, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, n. 1/2018, 122; E. Innocenti - E. Vivaldi, *Assistenza, volontariato, contrasto alla povertà nella legislazione regionale in tempo di crisi*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2014, 1148; F. Pizzolato, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004; C. Tripodina, *Il diritto a un’esistenza libera e dignitosa*, Torino, 2013; B. Martarella, *Il problema della povertà nel diritto amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, 359; M. Ruotolo, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un’esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/ 2011, 391; E. Rossi - P. Masala, *Lotta alla povertà: le politiche pubbliche per la tutela dei diritti della persona*, in W. Rinaldi (a cura di), *Giustizia e*

delle condizioni per l'effettività di una serie di diritti e la sua indisponibilità, specie se strutturale, rivela una frattura tra principi affermati nella Carta costituzionale e disponibilità di condizioni materiali per la loro realizzazione, trasformandosi in indicatore del grado di inclusione e coesione sociale dell'ordinamento ⁹.

L'esperienza pandemica ha reso tale nesso particolarmente visibile, mostrando come l'incremento della domanda energetica domestica, legata al lavoro e all'istruzione a distanza, abbia ampliato disuguaglianze preesistenti, fino a impedire, in taluni contesti, l'accesso a spazi fondamentali di partecipazione. Ma anche al di fuori di fasi emergenziali, la disponibilità di energia incide su ambiti che investono direttamente il nucleo delle garanzie costituzionali: la tutela della salute, l'abitazione, l'informazione, le relazioni familiari.

La vulnerabilità energetica assume così una dimensione anche giuridica, in quanto rivela ostacoli che l'art. 3, comma 2, Cost. impone alla Repubblica di rimuovere ¹⁰. Tali ostacoli non sono estemporanei, ma derivano da trasformazioni di ordine economico, istituzionale e tecnologico che hanno inciso in profondità sul perimetro dell'azione pubblica ¹¹.

povertà. *Universalismo dei diritti, formazione delle capacità*, Bologna, 2008, 28. Per una prospettiva di diritto internazionale si rinvia a D. Akande et al. (a cura di), *Human Rights and 21st Century Challenges: Poverty, Conflict, and the Environment*, Oxford University Press, 2020.

⁹ D. Morana, *I diritti a prestazione in tempo di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, *Rivista AIC*, n. 4/2013, 1, evidenzia come "Il tema dell'effettività in tempo di crisi deve cioè essere declinato anche in termini di crisi istituzionale, di crisi nella capacità di governo delle politiche sociali e fiscali, di crisi dei processi decisionali chiamati a monitorare i bisogni sociali e a dare risposte corrispondenti a tali bisogni; ad ancora, come crisi nella democraticità degli "strumenti" (e delle formule organizzative) chiamati a realizzare politiche di redistribuzione e più in generale ad inverare le amplissime finalità di eguaglianza sostanziale che gravano sulla Repubblica ai sensi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione italiana [...]", cit. 3.

¹⁰ Sul punto, per tutti, si vedano: B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3, comma 2, della Costituzione*, Padova, 1984; A. Poggi, *Le dimensioni spaziali dell'uguaglianza*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 322.

¹¹ Già Alexis de Tocqueville, nel suo celebre *Mémoire sur le paupérisme* (Parigi, 1835), sottolineava con acutezza la natura relativa della povertà, sempre da intendersi in relazione alle condizioni di vita medie di un determinato contesto spazio-temporale. Questa tesi, che pone in stretta correlazione la povertà non solo come causa ma anche come effetto delle disuguaglianze sociali, si allinea perfettamente con la visione costituzionale dell'individuo quale *homme situé* (secondo la celebre formula di G. BURDEAU, *Traité de science politique*, VII, *La démocratie gouvernante, son assise sociale et sa philosophie politique*, Parigi, 1973, 37, già presente nella prima edizione *La démocratie. Essai synthétique*, Parigi, 1956, trad. it. a cura di V. Mazzei, *La democrazia*, Milano, 1961, 25) intrinsecamente inserito nella concretezza del

Come ricordava, con formula incisiva, Luigi Einaudi, le libertà “*non hanno vita vera se non siano accompagnate da un'altra libertà, quella economica*”¹². È un'intuizione maturata nel contesto della ricostruzione post-bellica, ma che conserva una portata generale; priva di mezzi, la libertà si riduce a mera dichiarazione formale. L'art. 2 Cost.¹³ traduce questa consapevolezza in un dovere positivo delle istituzioni, chiamate non solo a riconoscere i diritti, ma a predisporre le condizioni materiali che ne consentano l'effettivo esercizio, in una logica di solidarietà e corresponsabilità¹⁴.

Senza un approvvigionamento energetico stabile e adeguato non solo si comprimono le condizioni di vita, ma si restringono le possibilità di partecipazione sociale, politica e culturale. Dalla possibilità di studiare o lavorare in ambienti dignitosi, all'uso delle tecnologie digitali che veicolano forme nuove di aggregazione e di partecipazione democratica, fino alla capacità di fruire dei servizi pubblici e di interagire con le istituzioni, l'energia costituisce oggi un'infrastruttura della cittadinanza. La sua indisponibilità non determina soltanto marginalità economica, ma produce una vera e propria esclusione dallo spazio pubblico, inteso come luogo di esercizio dei diritti e di contribuzione alla vita collettiva. Il principio di eguaglianza assume, dunque, la funzione speculare di criterio di orientamento dell'azione pubblica e di parametro di controllo della sua coerenza rispetto all'obiettivo dell'inclusione sociale. Le condizioni materiali dell'esistenza incidono, infatti, in modo diretto sul grado di effettività delle garanzie costituzionali, cosicché il contrasto alla povertà energetica non risponde soltanto a finalità di giustizia distributiva, ma si colloca al cuore della promessa costituzionale di cittadinanza piena e partecipata¹⁵.

divenire storico e non aprioristicamente determinato (si veda, in proposito M. Cartabia, *La Costituzione italiana e l'universalità dei diritti umani*, in *Astrid Rassegna*, n. 70/2008, 26. Tale impostazione rinvia alla tradizione del costituzionalismo sociale, che rifiuta una visione meramente formale delle libertà e ne reclama la sostanza.

¹² L. Einaudi, *Chi vuole la libertà*, comparso sul Corriere della Sera il 13 aprile 1948 e ripubblicato nell'opera a cura di E. Rossi - L. Einaudi, *Il Buon governo*, Bari, 1954, 113.

¹³ Sul punto A. Barbera, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Art. 1-12, Principi fondamentali, Bologna - Roma, 1975, 50; Idem, *Pari dignità sociale e valore della persona umana nello studio del diritto di libertà personale*, in *Iustitia*, n. 2/1962, 117.

¹⁴ In argomento, anche per i riferimenti bibliografici si veda F. Politi, *Diritti sociali e dignità umana nella Costituzione repubblicana*, Torino, 2018.

¹⁵ Sul punto, tra l'ampia letteratura, si vedano S. Supino - B. Voltaggio, *La povertà energetica*.

La qualificazione, seppur abbozzata nei termini suddetti dell'accesso all'energia impone di considerare la povertà energetica non più soltanto come questione oggetto di analisi economiche o sociologiche, ma come problema giuridico, capace di incidere sull'effettività dei diritti fondamentali. In tal senso, l'elaborazione scientifica ha già messo in luce il carattere strutturale del fenomeno e le sue conseguenze sull'inclusione sociale, ma la dimensione giuridica è rimasta a lungo priva di definizione, ricevendo solo in tempi recenti un riconoscimento nelle agende delle istituzioni sovranazionali e negli ordinamenti nazionali. In questo scarto si colloca la prospettiva costituzionalistica, chiamata a ricostruire la nozione di povertà energetica alla luce delle evoluzioni del diritto dell'Unione europea e del loro progressivo recepimento nell'ordinamento italiano, provando a definirne presupposti, limiti e portata, in coerenza con i principi dello Stato sociale oltre che con gli obiettivi di transizione ecologica.

L'obiettivo è duplice: da un lato, mettere a fuoco la pluralità di livelli definitori e regolativi oggi concorrenti a delineare la povertà energetica, con le tensioni che derivano dall'intersezione di approcci tecnici, sociali e giuridici; dall'altro, interrogarsi, in chiave problematica, sull'opportunità o meno di riconoscere nell'accesso all'energia una posizione giuridica soggettiva autonoma, alla luce dei principi costituzionali e delle esigenze di effettività che ne orientano l'attuazione.

A tal fine, l'analisi si svilupperà lungo tre direttrici: una prima parte sarà dedicata alla ricognizione delle fonti europee e nazionali che hanno progressivamente contribuito a dare forma al quadro normativo vigente; seguirà un approfondimento del rilievo costituzionale della povertà energetica, considerata come espressione di una vulnerabilità capace di incidere sul nucleo sostanziale di alcuni diritti fondamentali; quindi, metterà a confronto la questione della povertà energetica con gli obiettivi di sostenibilità e transizione ecologica, alla luce del rilievo che tali direttrici hanno assunto nell'ordinamento nazionale quale parametro di riqualificazione delle politiche pubbliche. Quest'ultimo profilo, considerato l'ambiente quale criterio ordinante

Strumenti per affrontare un problema sociale, Bologna, 2019; M. De Focatiis, *Povertà energetica e cliente vulnerabile tra ragioni di Stato e di mercato*, in E. Bruti Liberati - M. De Focatiis - A. Travi (a cura di), *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Milano, 2017, 101; A. Maestroni, *Povertà energetica e strumenti di tutela: solidarietà e fratellanza*, *ivi*, 71; P. Ranci, M. Leonardi, L. Susani, *Poveri d'energia*, Bologna, 2016.

dell'attuale assetto economico e istituzionale, solleva questioni non marginali di compatibilità e bilanciamento poiché le politiche volte a promuovere la transizione energetica e la decarbonizzazione non sempre risultano coerenti, sul piano dei mezzi e degli effetti, con le misure necessarie a contrastare la povertà energetica.

L'esame delle comunità energetiche rinnovabili, infine, consente di misurare in concreto le potenzialità e i limiti di un modello che si propone di integrare esigenze ambientali, coesione sociale e partecipazione democratica.

2. – Come anticipato, l'evoluzione normativa dell'Unione europea ha progressivamente trasformato la povertà energetica da questione settoriale di politica sociale a tema strutturale della transizione ecologica. Dopo le prime iniziative volte a proteggere i consumatori vulnerabili, il rilievo della materia è stato consolidato dalla Direttiva (UE) 2023/1791, che ne ha fornito una definizione unitaria, riconducendola all'incapacità di un nucleo familiare di accedere a servizi energetici essenziali (riscaldamento, raffrescamento, acqua calda, illuminazione, alimentazione di dispositivi) necessari a garantire *standard* minimi di vita e salute.

La definizione accoglie un'impostazione multidimensionale, individuando le cause del fenomeno nella combinazione di redditi inadeguati, elevati costi dell'energia e scarsa efficienza degli edifici.

A tale impianto ha dato seguito la Raccomandazione (UE) 2023/2407 del 20 ottobre 2023, che colloca la povertà energetica entro un approccio globale, volto ad affrontarne le radici costitutive¹⁶. Pur riconoscendo la funzione dei regimi di sostegno economico, quali tariffe sociali, *bonus* e contributi diretti, la Commissione ne sottolinea il carattere transitorio e la potenziale incidenza negativa sugli incentivi al risparmio, raccomandando di privilegiare misure che rafforzino la capacità delle famiglie di ridurre i consumi e accedere alle energie rinnovabili.

In tal senso, invita gli Stati membri a combinare interventi strutturali (efficientamento energetico, ristrutturazione degli edifici, ammodernamento

¹⁶ Sull'utilizzo delle Raccomandazioni quali strumenti "preferenziali" di *soft law* in specifici settori si veda A. Poggi, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, relazione al Convegno annuale Associazione AIC, L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali - Catania, 14-15 ottobre 2005, in *Rivista AIC*.

termico, diffusione di apparecchi a basso consumo e accesso alle rinnovabili) con misure di accessibilità economica, integrando la lotta alla povertà energetica nelle politiche sociali generali, anche attraverso l'alfabetizzazione energetica, promuovendo la formazione di operatori, decisori e famiglie.

L'accenno ai principali atti europei precipuamente riguardanti la "povertà energetica" consentono già di cogliere un aspetto cruciale e cioè la stretta connessione con le politiche climatiche e con le misure di transizione verde, in coerenza con l'impostazione europea che insiste sulla necessità di una *transizione giusta*, che mira a integrare obiettivi sociali nel processo verso un'economia sostenibile dal punto di vista ambientale ¹⁷.

In tale prospettiva si collocano anche gli strumenti finanziari, come il Fondo per una transizione giusta ¹⁸, destinato ad accompagnare i territori e i lavoratori più esposti agli effetti della decarbonizzazione, assicurando che il cambiamento non determini squilibri irreversibili. Particolare rilievo è attribuito, inoltre, all'ampliamento dell'accesso alle fonti rinnovabili e ai regimi di autoconsumo collettivo, come le comunità energetiche, idonei a superare le barriere economiche e a favorire la partecipazione attiva dei soggetti vulnerabili alla transizione (v. *infra*).

Il riferimento espresso alla povertà energetica ha trovato ingresso anche in atti di più recente adozione. Il Regolamento (UE) 2023/955 ha istituito il Fondo sociale per il clima ¹⁹, individuandone quali destinatari le famiglie

¹⁷ Sul concetto di *transizione giusta* si veda, in generale, Commissione europea, *A strong social Europe for just transitions* (COM(2020) 14 final), disponibile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0014>. L'idea muove dalla necessità che le politiche di decarbonizzazione siano accompagnate da strumenti di compensazione e inclusione sociale, così da garantire che i costi della transizione non ricadano in modo sproporzionato sui soggetti più vulnerabili.

¹⁸ Nel quadro del *Green Deal* europeo e al fine di conseguire l'obiettivo di una neutralità climatica dell'UE in modo efficace ed equo, la Commissione europea ha istituito, con Regolamento (UE) 2021/1056 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 giugno 2021, un Fondo per una transizione giusta. La Commissione ha dichiarato che il meccanismo dovrebbe concentrarsi sulle regioni e sui settori che sono maggiormente esposti alle ripercussioni della transizione a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili, tra cui il carbone, la torba e lo scisto bituminoso, e dai processi industriali ad alta intensità di gas a effetto serra. In questo contesto, il Fondo per una transizione giusta è uno degli strumenti fondamentali dell'Unione europea per sostenere le regioni nella transizione verso la neutralità climatica entro il 2050.

¹⁹ Il Fondo sociale per il clima è uno strumento per sostenere finanziariamente le persone e le imprese maggiormente colpite dall'introduzione di un nuovo sistema di scambio di quote di emis-

vulnerabili in condizione di povertà energetica, le microimprese prive delle risorse per adeguare immobili e mezzi di trasporto, e gli utenti vulnerabili dei trasporti. Per tali soggetti, significativamente esposti all'aumento dei costi derivante dall'estensione del sistema di scambio delle quote di emissione agli edifici e al trasporto su strada, il Fondo sostiene investimenti strutturali per la riduzione delle emissioni e, in via temporanea, forme di sostegno diretto al reddito. La Direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia e la Direttiva (UE) 2024/1711, di riforma del mercato elettrico, già citate al paragrafo che precede, collocano il contrasto alla povertà energetica tra gli obiettivi trasversali delle rispettive discipline.

Invero, già la Raccomandazione (UE) 2020/1563²⁰ aveva individuato una serie di indicatori volti a valutare i differenti aspetti che caratterizzano la povertà energetica, articolandoli in due gruppi principali: da un lato, la misurazione della capacità economica di accesso ai servizi energetici (in termini di spesa relativa, morosità, impossibilità di mantenere un adeguato riscaldamento domestico); dall'altro, l'analisi di fattori strutturali e ambientali, quali il costo dell'energia, la qualità abitativa e l'intensità del consumo energetico corretto per fattori climatici. Pur nella loro eterogeneità, tali strumenti convergono nel disvelare la natura sistemica del fenomeno, che riflette disuguaglianze profonde e persistenti.

Infine, merita menzione l'*Energy Poverty Advisory Hub* (EPAH)²¹, centro di competenze dell'Unione europea dedicato alla povertà energetica. Nato nel 2020 sulla base dell'esperienza maturata con l'Osservatorio europeo sulla povertà energetica (2016-2020), l'EPAH si propone come piattaforma di riferimento per le comunità locali e per tutti gli attori istituzionali e sociali impegnati nel contrasto al fenomeno. La sua missione consiste nel fornire supporto tecnico, strumenti di apprendimento e risultati della ricerca, nonché nel promuovere reti di collaborazione e scambio di buone pratiche. In tal modo, esso contribuisce a orientare e rafforzare le iniziative locali e regionali, favorendo l'adozione di misure integrate che affrontino la povertà energetica nel quadro più ampio di una transizione equa e inclusiva.

sione per gli edifici, il trasporto su strada e i combustibili per altri settori.

Il Fondo contribuirà a far fronte alla povertà energetica e a migliorare l'accesso alla mobilità e ai trasporti a zero e a basse emissioni nell'UE.

²⁰ Aggiornata dalla raccomandazione (UE) 2023/2407.

²¹ Consultabile al link: <https://energy-poverty.ec.europa.eu/>

In ambito nazionale, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) costituisce la sede principale per il recepimento e l'attuazione delle strategie europee in materia. Ai sensi del Regolamento (UE) 2018/1999, gli Stati membri con un'incidenza significativa di povertà energetica sono tenuti a definire obiettivi nazionali indicativi di riduzione del fenomeno, corredati da misure appropriate. L'aggiornamento del PNIEC italiano, pubblicato nel giugno 2024²² ha previsto un sistema di misurazione basato su quattro indicatori derivanti dall'indagine EU-SILC (*Statistics on Income and Living Conditions*)²³ di Istat. Tra questi, l'indicatore adottato per il monitoraggio è la quota di popolazione totale non in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione²⁴: una scelta che riflette l'esigenza di comparabilità internazionale, la disponibilità costante del dato e l'aderenza ai parametri dell'Obiettivo 7 dell'Agenda ONU 2030 ("Energia pulita e accessibile").

Tuttavia, l'impiego di indicatori differenti comporta una notevole variabilità nelle stime, generando potenziali disallineamenti nella rilevazione quantitativa del fenomeno. Ciascun indicatore, infatti, cattura dimensioni parziali e non sempre sovrapponibili del disagio energetico, riflettendo condizioni diversificate sotto il profilo abitativo, reddituale o demografico.

La necessità di una ricostruzione teorica uniforme della povertà energetica è stata ribadita, tra gli altri, dall'ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) nel *report* "Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa" del 2022²⁵,

²² Consultabile al link: <https://www.mase.gov.it/portale/web/guest/energia-e-clima-2030>

²³ Il sistema statistico *Eu-Silc* (*Statistics on Income and Living Conditions*), come stabilito dal Regolamento del Parlamento europeo n. 1177/2003 e, dal 2021, dal Regolamento (EU) 2019/1700, costituisce una delle principali fonti di dati per i rapporti periodici dell'Unione Europea sulla situazione sociale e sulla diffusione della povertà nei paesi membri.

²⁴ Secondo i dati elaborati da Eurostat (Eurostat-SILC Survey 2024, *Inability to keep home adequately warm*, disponibile al sito https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdcs01/default/table), nel 2023 il 10,6 per cento della popolazione dell'Unione europea non poteva riscaldare adeguatamente la propria abitazione, con una crescita dell'1,3% rispetto al 2022. In proposito, vedasi, altresì la Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *COM (2024) 404 final* Stato dell'Unione dell'energia 2024 (in applicazione del regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima), disponibile al sito internet: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b85b4466-713c-11ef-a8ba-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

²⁵ A. Fiorini, *Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa*, in *Energia, ambiente e innovazione*, n. 2-3/2022, 71.

che ne sottolinea la molteplicità dei fattori causali e la rilevanza dei contesti territoriali. In questo contesto, si distingue tra la “*energy poverty*”, intesa come inaccessibilità materiale a servizi energetici, tipica delle economie meno sviluppate, e la “*fuel poverty*”, correlata all’onerosità dell’approvvigionamento energetico in contesti avanzati. È quest’ultima accezione a prevalere nella costruzione giuridico-politica dell’Unione europea, mentre l’*International Energy Agency*, la Banca Mondiale e le Nazioni Unite nell’obiettivo n. 7 dell’Agenda 2030 prediligono l’approccio basato sull’accesso a beni e servizi.

Al di là della pluralità di indicatori disponibili, il problema risiede anche nella frammentarietà e nell’eterogeneità dei criteri adottati per la misurazione della povertà energetica, che variano sensibilmente in base ai contesti climatici, alle caratteristiche demografiche, ai livelli di istruzione e alla distribuzione territoriale tra aree urbane e rurali. Lo stesso report dell’ENEA propone una lettura tripartita delle cause del fenomeno, fondata sulla combinazione di basso reddito, alti costi energetici e inefficienza abitativa. Tale ricostruzione, pur rappresentando un utile punto di partenza, si rivela, nondimeno, riduttiva rispetto alla complessità strutturale del fenomeno, che si intreccia con variabili climatiche, urbanistiche e culturali, e che risente in maniera significativa della qualità delle infrastrutture e della disponibilità di reti e servizi nei diversi contesti insediativi. Ne consegue che una concettualizzazione rigorosa della povertà energetica richiede la difficile integrazione di approcci quantitativi e qualitativi in grado di restituirne la natura relazionale e multidimensionale e di coglierne le intersezioni con forme di vulnerabilità sociale, disuguaglianze territoriali e condizioni soggettive difficilmente classificabili *a priori*.

Tali difficoltà sono confermate dallo staff *working document* 647 del 2023²⁶ della Commissione europea che ha posto in evidenza i limiti metodologici degli attuali sistemi di misurazione, riconoscendone la complessità e l’inadeguatezza rispetto alla finalità di identificare con precisione i soggetti più esposti. Più di recente, dal *Joint Research Centre* della Commissione Europea, che nel rapporto “*Gender and Energy: The effects of the energy transition on women*” per il 2023²⁷ ha denunciato le lacune nei dati disaggregati

²⁶ Brussels, 20.10.2023 SWD(2023) 647 final, consultabile al link: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-10/SWD_2023_647_F1_OTHER_STAFF_WORKING_PAPER_EN_V5_P1_3016190.PDF

²⁷ Murauskaite-Bull, I., Feenstra, M., Creusen, A., Koukoulakis, G., Della Valle, N., Shortall, R. and Stojilovska, A., *Gender and Energy: The effects of the energy transition on women*, Publications

per genere e la scarsa presenza di analisi qualitative, elementi che ostacolano un'efficace progettazione delle politiche pubbliche.

Il contesto italiano riflette in modo emblematico la complessità del fenomeno, accogliendo, in coerenza con l'impostazione dell'Unione europea, una concezione della povertà energetica come problematica strutturalmente multidimensionale²⁸ che si manifesta nella difficoltà, per una quota crescente di famiglie, di accedere in modo continuativo a servizi energetici essenziali, a causa della compresenza di redditi insufficienti, alti costi dell'energia e bassa efficienza energetica del patrimonio abitativo²⁹. Tale condizione si intreccia

Office of the European Union, Luxembourg, 2023, reperibile al link: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC132744>

²⁸ Come confermano le ricerche effettuate anche dalla Banca d'Italia, lo studio della povertà energetica si sviluppa attraverso tre profili fondamentali. Il primo riguarda l'aspetto economico, evidenziando la correlazione tra reddito e spesa energetica e promuovendo misure compensative come i bonus tariffari. Il secondo si concentra sulla dimensione edilizia e urbanistica, rilevando come l'inefficienza degli edifici contribuisca strutturalmente alla vulnerabilità energetica, nonostante gli incentivi attualmente vigenti risultino inaccessibili per le fasce economicamente svantaggiate. Il terzo ambito concerne l'impatto sulla salute e il benessere, documentando come l'impossibilità di mantenere condizioni abitative salubri incida negativamente, soprattutto su bambini e anziani. In proposito, si vedano: I.Faiella - L.Lavecchia - M. Borgarello, *Una nuova misura della povertà energetica delle famiglie*, in *Questioni e Finanza* n. 404, ottobre 2017 e I.Faiella - L.Lavecchia, *La povertà energetica in Italia*, *ivi*, n. 240, ottobre 2014.

²⁹ Come si legge a pag. 30 del Rapporto Annuale 2025 dell'Istat, disponibile al sito internet www.istat.it/wp-content/uploads/2025/05/Rapporto-Annuale-2025-integrale.pdf: "In Italia i prezzi dell'energia sono aumentati di più rispetto agli altri paesi, con una crescita tendenziale che tra il 2021 e il 2022 ha raggiunto quasi il 72 per cento, contro il 60,3 per cento in Spagna, il 44,2 in Germania e il 33,8 in Francia. Il picco inflazionistico relativo ai beni alimentari, invece, è stato raggiunto nel primo trimestre del 2023 (pari al 12,0 per cento per l'Italia, al 15,0 per cento in Francia, al 15,7 in Spagna e al 18,6 per cento in Germania). Nonostante il rientro dalla fase di forte crescita dell'inflazione in Italia sia stato più veloce e accentuato rispetto agli altri Paesi dell'UE, gli effetti prodotti, con intensità diverse, sul livello dei prezzi al consumo sono stati tuttavia ampi e persistenti: a dicembre 2024 l'IPCA era cresciuto del 19 per cento rispetto a dicembre 2019. Considerando l'evoluzione dei prezzi al consumo nel corso del 2024, nella prima parte dell'anno il calo dei prezzi dei beni energetici ha più che compensato gli aumenti moderati per gli altri beni e quelli più sostenuti per i servizi; nella seconda parte dell'anno l'inflazione è invece tornata a salire, riflettendo il rallentamento del calo degli energetici unito a un'accelerazione dei prezzi degli alimentari. In dettaglio, in Italia la dinamica dei prezzi (IPCA) per i beni energetici tra 2023 e 2024 è passata dal +1,1 al -10,1 per cento, per i beni alimentari dal 9,2 al 2,5 per cento, e per i beni industriali non energetici dal 4,7 allo 0,6 per cento; nel comparto dei servizi, infine, la crescita dei prezzi è rallentata dal 4,5 al 3,2 per cento. A dicembre 2024 rispetto a fine 2019 i prezzi dei beni energetici erano più elevati del 43,8 per cento in Italia, contro il 41,1 per cento in Germania, il 36,8 in Francia e il 20,7 per cento in Spagna".

con diseguaglianze economiche, sociali e territoriali più profonde, agendo come fattore di esclusione e amplificazione delle vulnerabilità ³⁰.

Le ricadute materiali sono rilevanti. Al crescente onere finanziario corrisponde una contrazione del reddito disponibile, che impone scelte drastiche tra la copertura delle spese energetiche e altri bisogni primari. Particolarmente gravi risultano, inoltre, le conseguenze sulla salute fisica e mentale, soprattutto per i soggetti fragili, costretti a vivere in ambienti inadeguatamente riscaldati, raffrescati o illuminati.

I dati più aggiornati confermano l'articolazione strutturalmente asimmetrica della povertà energetica nel contesto nazionale, evidenziando l'esistenza di specifici gruppi sociali maggiormente esposti. Tra questi, si segnalano le famiglie con minori, per le quali si stima che circa il 10% dei bambini viva in ambienti insalubri, privi di un adeguato riscaldamento, raffrescamento o illuminazione, le famiglie con esperienza migratoria, gli anziani, spesso gravati da una sproporzionata incidenza della spesa energetica piuttosto che da una condizione di basso reddito, nonché i residenti in piccoli comuni e in aree periurbane. Le disparità territoriali risultano parimenti marcate. Nel 2022, l'incidenza della povertà energetica oscillava tra un minimo del 4,5% in Toscana e nelle Marche e un massimo del 22,4% in Calabria, regione che ha registrato anche l'aumento più significativo (pari a 5,7 punti percentuali), a fronte di una sostanziale stabilità o di riduzioni contenute nelle restanti aree del Paese ³¹.

³⁰ Si rinvia ai risultati dell'indagine realizzata da SPI, sindacato dei pensionati delle Cgil e dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio, nel Rapporto *“La povertà energetica e gli anziani. Per una politica integrata di contrasto alla povertà”*, disponibile al sito internet www.abitareanziani.it/wp-content/uploads/2020/10/Aea3_definitivo.pdf, dove si riportano i risultati di un sondaggio posto a 979 soggetti nel nord, sud e centro Italia, con lo scopo di “identificare i cluster – tipologie – di famiglie differenti in relazione al problema della povertà energetica, a cui dovrebbero corrispondere differenti modalità di intervento”. I risultati distinguono i soggetti tra i “poveri energetici”, pari al 19,1% del campione, i “vulnerabili energetici (non poveri)”, pari al 15,2%, e gli “altri” né poveri né vulnerabili. Inoltre, secondo i dati Eurostat, nel 2022 il 9,3% delle famiglie residenti nell'Unione europea dichiarava di non essere in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione. Tale percentuale risultava significativamente più elevata – pari al 20,2% – tra i nuclei familiari classificati come *AROPE (at risk of poverty or social exclusion)*, ossia coloro che si trovano a rischio di povertà, in condizioni di grave privazione materiale o sociale, oppure inseriti in contesti con bassissima intensità lavorativa. È tuttavia rilevante osservare che circa la metà delle famiglie che vivono in tali condizioni di disagio appartiene a fasce di reddito medio, a conferma del carattere trasversale e non esclusivamente marginale del fenomeno della povertà energetica.

³¹ Vedasi I. Faiella, R. Miniaci, L. Lavecchia e P. Valbonesi (a cura di), *La Povertà Energetica in*

Non dissimile è il quadro delineato dal più recente *Rapporto sull'accesso ai servizi essenziali nell'Unione europea*³², secondo cui il settore dell'energia rappresenta, tra quelli esaminati, l'ambito in cui le disuguaglianze di accesso tra i diversi gruppi sociali risultano più marcate. Le categorie maggiormente esposte comprendono i nuclei monoparentali le famiglie numerose con minori, le persone in condizione di disoccupazione o precarietà lavorativa, i pensionati con redditi bassi, nonché gli individui residenti in edifici obsoleti e inefficienti dal punto di vista energetico. Particolarmente vulnerabili risultano anche i soggetti appartenenti a comunità socialmente marginalizzate o collocati in territori rurali e periferici, spesso ai margini delle politiche pubbliche di sostegno.

Un'attenzione particolare merita, in questa prospettiva, la condizione femminile. La maggiore vulnerabilità delle donne alla povertà energetica non si esaurisce nei ben noti divari retributivi e occupazionali, ma si radica anche nella persistente asimmetria dei carichi di cura. La loro più intensa e prolungata permanenza negli spazi domestici, conseguenza diretta di ruoli socialmente attribuiti, le rende maggiormente dipendenti dall'adeguata fruibilità dei servizi energetici, in particolare di quelli legati al riscaldamento e alla climatizzazione, funzionali al mantenimento di condizioni minime di benessere abitativo³³.

Analogamente, i nuclei familiari con elevato fabbisogno energetico, per numerosità, condizioni abitative carenti o specifiche situazioni di fragilità, risultano esposti con maggiore intensità agli effetti regressivi dell'aumento dei costi, tanto più in assenza di misure redistributive capaci di compensarne l'impatto. Il dato relativo all'incremento, tra il 2021 e il 2022, della percentuale di individui a basso reddito impossibilitati a riscaldare adeguatamente la propria abitazione è indicativo; un raddoppio che testimonia non solo la pressione economica, ma l'inefficacia delle risposte istituzionali.

Italia nel 2022, dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE), pubblicato il 27 febbraio 2024, disponibile al sito internet https://oipeosservatorio.it/wp-content/uploads/2024/02/2024_PE_ITA_2022.pdf. Per un maggiore approfondimento sul ruolo dell'Osservatorio si rinvia alla parte finale del paragrafo.

³² G. Koukoulakis, A. Uihlein, *Energy poverty, transport poverty and living conditions – An analysis of EU data and socioeconomic indicators*, Publications Office of the European Union, 2022, disponibile al sito internet <https://data.europa.eu/doi/10.2760/198712>.

³³ Si veda il documento n. 117/1° agosto 2024, *Povertà energetica e impatto di genere*, Camera dei deputati, Servizio Studi, Dipartimento Attività produttive.

In attuazione degli indirizzi dell'Unione europea in tema di monitoraggio e contrasto della povertà energetica, il D.M. 29 marzo 2022 ha istituito presso la Direzione generale per la competitività e l'efficienza energetica l'Osservatorio nazionale sulla povertà energetica, ai sensi dell'art. 11, comma 5, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210. L'organo è collegiale e composto da sei membri: due designati dal Ministro della transizione ecologica (uno con funzioni di Presidente), uno dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, uno dal Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, uno dalla Conferenza Stato - Regioni e Province autonome e uno dall'ARERA; i componenti durano in carica tre anni e sono rinnovabili.

All'Osservatorio sono attribuite funzioni di indirizzo tecnico e coordinamento. Promuove misure di contrasto alla povertà energetica, anche mediante comunicazione, formazione e assistenza a amministrazioni ed enti rappresentativi; svolge studi, analisi e supporto tecnico per la progettazione e l'attuazione degli interventi; effettua con cadenza biennale il monitoraggio nazionale del fenomeno, anche ai fini della comunicazione integrata di cui all'art. 24 del Regolamento (UE) 2018/1999, e assicura il collegamento con gli analoghi organismi europei, elabora criteri per l'individuazione delle famiglie in povertà energetica, favorisce lo scambio di esperienze con Regioni, amministrazioni, organismi di ricerca e portatori di interesse, agevola il coordinamento delle misure a livello statale.

Accanto a tali iniziative di matrice istituzionale, si registrano esperienze "indipendenti" di carattere scientifico che hanno assunto un ruolo complementare nella ricostruzione del fenomeno. Tra queste, particolare rilievo riveste l'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (OIPE)³⁴, costituito come rete informale di ricercatori ed esperti provenienti da università, enti pubblici e istituti privati. L'OIPE svolge attività di analisi, raccolta dati e divulgazione, con l'obiettivo di misurare e monitorare in modo continuativo l'incidenza della povertà energetica nel contesto nazionale e di individuare strumenti adeguati al suo superamento. Attraverso la pubblicazione di rapporti periodici, la diffusione di buone pratiche e il confronto con esperienze europee e internazionali, contribuisce a fornire un quadro conoscitivo più accurato del fenomeno, arricchendo le basi empiriche su cui fondare le politiche pubbliche.

³⁴ Le finalità e le pubblicazioni dell'Osservatorio sono consultabili al link: <https://oipeosservatorio.it/>

Dalla ricognizione dei principali interventi dell'Unione europea e delle iniziative di monitoraggio emergono alcuni aspetti di cui tener conto nell'analisi successiva. Sul piano empirico, il fenomeno della povertà energetica resta caratterizzato da contorni incerti, ma si registra un progressivo sforzo di definizione di parametri idonei a delimitarne la portata. Sul piano sostanziale, il nesso con le politiche climatiche è evidente, al punto da rendere spesso difficile distinguere tra misure volte a ridurre la deprivazione energetica e strategie orientate al raggiungimento degli obiettivi ambientali.

3. – Le incertezze che emergono sul piano empirico, legate alla difficoltà di individuare parametri affidabili di misurazione, e sul piano sostanziale, connesse alla natura multidimensionale del fenomeno e al suo intreccio con le politiche climatiche, si riflettono anche sul versante giuridico.

La difficoltà di una sistematizzazione deriva, infatti, non solo dall'evoluzione ancora incompiuta del fenomeno, ma anche dal fatto che esso interagisce con una pluralità di politiche sociali settoriali (abitative, sanitarie, educative, ambientali, redistributive) che lo Stato attua contestualmente.

È in questa prospettiva che si colloca la questione di fondo se l'energia, oltre a essere qualificata come bene economico di interesse collettivo e settore produttivo strategico, non debba al tempo stesso essere riguardata quale presupposto materiale dell'effettività dei diritti sociali, nella misura in cui la sua disponibilità condiziona concretamente la possibilità di fruirne.

Il riferimento normativo di maggiore rilievo, in tal senso, è rappresentato dall'art. 43 Cost.³⁵, collocato nel nucleo delle disposizioni economiche fondamentali³⁶, che espressamente annovera le fonti di energia tra i settori su-

³⁵ Un commento organico ed esteso dell'art. 43 Cost. è offerto da A. Lucarelli, *Art. 43*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 883 ss. nonché da F. Galgano, *Art. 43*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, II, Bologna, 1982, 193.

³⁶ Nel vasto dibattito in materia, per un inquadramento della cd. "Costituzione economica" si rinvia a P. Bilancia, *Diritti e doveri inerenti ai rapporti economici*, in P. Bilancia, E. De Marco (a cura di), *L'ordinamento della Repubblica. Le Istituzioni e la Società*, Padova, 2021, 410, Eadem, *L'effettività della Costituzione economica nel contesto dell'integrazione sovranazionale e della globalizzazione*, in P. Bilancia (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, in *Federalismi.it*, numero speciale 5/2019, 7 ss.; Eadem, *Modello economico e quadro costituzionale*, Torino, 1996; S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, 2012; M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *Dir. e società*,

scettibili di riserva o trasferimento a soggetti pubblici, a comunità di lavoratori o utenti, quando ciò sia giustificato da fini di utilità generale. Si tratta, dunque, di una disposizione che incide direttamente sulla struttura del mercato, consentendo modelli organizzativi derogatori rispetto al principio della libera iniziativa economica privata, purché orientati alla realizzazione di obiettivi collettivi.

La norma, dunque, si colloca in un ordine economico ispirato a criteri di funzionalizzazione più che a presupposti ideologici. Il mercato, nella visione dei Costituenti, non costituisce un valore autonomo, ma uno strumento giuridicamente disponibile, da regolare o limitare qualora ciò risponda a esigenze di interesse generale. La scelta di non identificarsi né con il modello di economia integralmente pianificata, né con quello di uno Stato ridotto a mera funzione regolativa, riflette l'intento di dar vita a un'economia mista, nella quale iniziativa privata e intervento pubblico concorrono, secondo equilibri mutevoli, alla realizzazione dei fini costituzionalmente rilevanti³⁷; di talché l'intervento pubblico può assumere anche forme dirette di gestione, quando ciò risulti necessario a correggere gli squilibri del mercato e a perseguire obiettivi di solidarietà.

Ne discende una configurazione dell'ordine economico come sistema misto, nel quale il principio di concorrenza coesiste con strumenti pubblici funzionalmente orientati alla tutela degli interessi generali e alla promozione dei diritti sociali. In tale cornice, l'energia, individuata dall'art. 43 Cost. come settore strategico, rivela appieno la propria duplicità di bene economico suscettibile di riserva pubblica per finalità collettive, ma al tempo stesso con-

2011; Idem, *Economia del diritto costituzionale*, in *Appendice al N.mo Dig. it.*, Torino, 1988, 370 ss.; Idem, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983; L. Cassetti, *Stabilità economica e diritti fondamentali. L'euro e la disciplina costituzionale dell'economia*, Torino, 2002; Eadem, *La cultura del mercato fra interpretazioni della Costituzione e principi comunitari*, Torino, 1997; AA.VV., *La Costituzione economica, Atti del Convegno dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, 1997; G. Bognetti, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995; Idem, *Costituzione economica e Corte costituzionale*, Milano, 1983; G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, in *Quaderni cost.*, a. XII, n. 1/1992, 7 ss; Idem, *Il governo dell'economia: il modello politico*, in F. Galgano (a cura di), *La Costituzione economica*, Padova, 1977, 209 ss.; M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, 1985; F. Galgano, U. Romagnoli, *La Costituzione economica*, Padova, 1977; G. De Vergottini, *Pianificazione statale e interventi comunitari*, Milano, 1967.

³⁷ G. Amato, *La nuova Costituzione economica*, in G. Della Cananea-G. Napolitano (a cura di), *Per una nuova Costituzione economica*, 1998, 12.

dizione materiale per l'effettività di diritti e libertà, sicché il suo trattamento normativo non può essere ridotto alla sola dimensione mercantile ³⁸.

Se questo è lo spirito che ha guidato l'inserimento dell'art. 43 nella Carta repubblicana, non può dirsi che tale impianto sia rimasto immune da tensioni. Le trasformazioni che hanno accompagnato l'approfondirsi del processo di integrazione europea e, con esso, l'affermarsi di un ordinamento improntato al primato della concorrenza e all'espansione dell'orizzonte del mercato hanno progressivamente inciso sulla portata e sulle modalità di attuazione della disposizione, ridisegnando gli spazi entro i quali l'intervento pubblico può legittimamente esplicarsi.

Nel diritto dell'Unione, infatti, pur essendo ribadita la neutralità rispetto al regime proprietario delle imprese e garantita la parità di trattamento tra operatori pubblici e privati, si è consolidata un'impostazione che subordina l'attribuzione di diritti esclusivi o speciali a rigorosi requisiti di necessità, proporzionalità e idoneità, in relazione a compiti riconducibili alla nozione di servizio di interesse economico generale. In proposito, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato in più occasioni che *“la libertà d'impresa non costituisce una prerogativa assoluta, ma dev'essere presa in considerazione rispetto alla sua funzione nella società. Essa può essere soggetta ad un'ampia gamma di interventi dei pubblici poteri che possono stabilire, nell'interesse generale, limitazioni all'esercizio dell'attività economica”* ³⁹.

Pertanto, l'intervento pubblico in deroga al regime ordinario è stato tradizionalmente ammesso soltanto laddove giustificato da esigenze specifiche e non surrogabile attraverso strumenti meno incidenti sulla concorrenza ⁴⁰.

³⁸ Sul punto si rinvia M. Luciani, *Unità nazionale e struttura economica*, cit.

³⁹ Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 9 settembre 2004, causa riunite C-184/02 e C-223/02, Spagna e Finlandia c. Parlamento e Consiglio; 6 settembre 2012, causa C-544/10, *Deutsches Weintor*; 22 gennaio 2013, causa C-283/11, *Sky Österreich*; 20 dicembre 2017, causa C-277/16, *Polkomtel*.

⁴⁰ Sebbene l'art. 106 TFUE sia collocato nella Sezione I, dedicata alle “Regole applicabili alle imprese”, la sua portata riguarda anche gli Stati membri. In base al paragrafo 1, a questi ultimi è vietato adottare o mantenere, nei confronti delle imprese pubbliche o di quelle titolari di diritti speciali o esclusivi, misure in contrasto con le disposizioni dei Trattati, in particolare con gli articoli 18 e da 101 a 109. Il paragrafo 2 stabilisce inoltre che le imprese cui lo Stato affida la gestione di servizi di interesse economico generale restano soggette alle norme dei Trattati, e segnatamente a quelle in materia di concorrenza, salvo che l'applicazione di tali regole impedisca, giuridicamente o di fatto, l'adempimento della missione loro assegnata e purché non ne risulti compromesso lo sviluppo degli

A partire dagli anni Novanta del secolo scorso, dunque, si è affermato un modello orientato alla liberalizzazione e alla dismissione delle partecipazioni pubbliche, con effetti di progressiva erosione degli spazi operativi dell'intervento riservato⁴¹. Anche il settore energetico è stato investito da questa dinamica, che ha contribuito a ridisegnarne l'assetto istituzionale secondo una logica di apertura al mercato e contenimento del perimetro pubblico⁴².

Il processo di progressiva contrazione dell'intervento pubblico si è articolato, nel contesto italiano, in due fasi distinte. Una prima, di natura formale, ha riguardato la trasformazione delle imprese pubbliche in società per azioni a partecipazione pubblica. Una seconda, di natura sostanziale, ha comportato la dismissione delle partecipazioni detenute dallo Stato e la conseguente soppressione degli enti pubblici economici cui era affidata la gestione di tali imprese. Nel settore dei servizi pubblici a rete, tra cui rientra quello energetico, si è consolidato un modello fondato sulla separazione tra il gestore della rete e i soggetti incaricati della prestazione del servizio, sottoposti al regime concorrenziale, sebbene con limiti non trascurabili⁴³.

Ebbene, l'art. 43 Cost., pur nella sua scarsa applicazione e nel ridimensionamento dovuto ai processi di integrazione europea, mantiene una potenzialità sistemica comunque ragguardevole. Esso rappresenta, infatti, la traccia di un equilibrio costituzionale tra sovranità economica e principio

scambi in misura contraria agli interessi dell'Unione.

⁴¹ Sull'influenza significativa esercitata dall'ordinamento dell'Unione europea si rinvia a N. Lupo, *L'influenza dell'alleanza atlantica nell'interpretazione della Costituzione economica: ovvero, sulla centralità dei principi dell'art. 11 Cost.*, in *Riv. trim. dir. economia*, n. 3, 2020, 425 ss.;

P. Bilancia, *Modello economico e quadro costituzionale*, cit.; G. Amato, *Il mercato nella Costituzione*, cit.; G. Guarino, *La sovranità e le sue mutazioni*, in *Scritti in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 707 ss.; Idem, *Pubblico e privato nell'economia. La sovranità tra Costituzione e istituzioni comunitarie*, in *Quaderni cost.*, 1992, 40 ss.

⁴² Di recente si veda A. Lucarelli, *L'articolo 43 della Costituzione: l'attualità dei suoi principi e prisma della forma di stato*, in *Diritto Pubblico Europeo, Rassegna online*, fasc. 2 /2024, 256 con rinvio all'ampia bibliografia ivi citata.

⁴³ Sulle politiche energetiche, e in particolare quelle relative al settore dell'energia elettrica, si vedano: N. Aicardi, *Energia*, in M.P. Chiti, G. Greco (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Milano, 2007; L. Ammannati (a cura di), *Monopolio e regolazione proconcorrenziale nella disciplina dell'energia*, Milano, 2005; F. Vetrò, *Il servizio pubblico a rete. Il caso paradigmatico dell'energia elettrica*, Torino, 2005; G. Napolitano, *L'energia elettrica e il gas*, in S. Cassese (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, 2189; V. Smil, *Storia dell'energia*, Bologna, 1994.

di solidarietà, attraverso una facoltà selettiva che il legislatore può esercitare nei confronti di interessi collettivi meritevoli di protezione rafforzata. Il riferimento espresso al settore dell'energia ne conferma l'attualità, non come mera ipotesi eccezionale o dipendente da configurazioni di monopolio, ma come ambito che, per sé solo, giustifica una riserva pubblica in quanto condizione materiale di esercizio dei diritti. In altre parole, l'operatività dell'art. 43 Cost. può trarre nuovo vigore interpretativo nell'ambito dell'attuale contesto istituzionale e sovranazionale ⁴⁴.

Senza poter approfondire in questa sede, basti rilevare che l'orizzonte europeo, tradizionalmente diffidente verso riserve e interventi diretti dello Stato in economia, ha mostrato negli ultimi anni - pur con alcuni limiti ⁴⁵ non ancora superati - un'evoluzione che deve essere tenuta in considerazione.

Le agende politiche della Commissione (2019-2024, 2024-2029) ⁴⁶ hanno già indicato una visione più integrata, nella quale transizione ecologica, innovazione tecnologica, coesione sociale e tutela dei diritti si tengono insieme come parte di un medesimo disegno ⁴⁷. Questa tendenza non è rimasta confinata al piano programmatico, trovando attuazione in strumenti vincolanti e politi-

⁴⁴ P. Bilancia, *Introduzione*, in P. Bilancia (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, cit., sottolinea che l'approccio alla Costituzione economica risulta effettivo solo se considerato in relazione sia alle integrazioni derivanti dai Trattati europei, sia alle trasformazioni prodotte da globalizzazione e progresso tecnologico, elementi imprescindibili per il costituzionalista che voglia studiarla.

⁴⁵ Si vedano G. Rivoscechi, *Rapporti economici, equilibrio di bilancio e diritti a prestazione nella Costituzione*. In ricordo di Lorenza Carlassare, in *Rivista AIC*, n. 3/2025, 143, specialmente il par. 7, 170 -173; S. Giubboni, *L'insostenibile leggerezza del pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Pol. Dir.*, 4/2018, 557; A. Guazzarotti, *Crisi dell'euro e conflitto sociale. L'illusione della giustizia attraverso il mercato*, Milano, 2016.

⁴⁶ Consultabili ai link https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_it e https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/eu-priorities/european-union-priorities-2024-2029_it

⁴⁷ F. Scuto, *Il governo dell'economia nello stato regionale italiano tra riforme costituzionali e crisi economica: l'indissolubile legame con i principi di solidarietà, eguaglianza e tutela dei diritti sociali: possibili "spunti" per una costruzione federale europea*, in F. Balaguer Callejón, M. Azpitarte Sanchez, E. Guillen Lopez, J.F. Sanchez Barillao (a cura di), *The reform of the European Union economic governance and the progress of political integration – La reforma de la gobernanza económica de la Union Europea y el progreso de la integración política*, Thomson Reuters Aranzadi, 2017, 300.

che strutturali, dal *Green Deal europeo*⁴⁸ sino al *Next Generation EU*⁴⁹ e alla recente disciplina sulla povertà energetica. Proprio quest'ultima pare segnare una progressiva emancipazione dalla tradizionale subordinazione della dimensione sociale a quella concorrenziale, e riconosce nell'energia un presupposto essenziale di cittadinanza attiva.

Si coglie così, anche nell'ordinamento dell'Unione, un riferimento crescente ai principi di solidarietà⁵⁰, uguaglianza sostanziale⁵¹ e giustizia sociale

⁴⁸ Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni – Il Green Deal europeo, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640, consultabile al link: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF

Il 15 gennaio 2020 il Parlamento europeo ha approvato un pacchetto di iniziative (c.d. *European Green Deal*) che si propone il conseguimento della neutralità climatica entro il 2050. Sul punto si vedano V. De Santis, *La transizione ecologica dal Green Deal alla Costituzione. Un modello di sviluppo per l'Unione*, in F. Covino, V. De Santis, E. Paparella (a cura di), *L'intervento pubblico nell'economia tra solidarietà, vincolo esterno e questione ambientale*, Napoli, 2024, 93; R. Bifulco, *Le Regioni e la sfida della sostenibilità*, in R. Toniatti (a cura di), *Le relazioni fra autonomie speciali e regioni ordinarie in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica (1970-2020)*, 232; S. Saluzzo, *La corsa al sostegno della transizione energetica: verso una nuova politica industriale europea?*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2023, 169; M. Passalacqua, *Numquam nega, raro adfirma: il rinnovato intervento dello Stato nell'economia*, in *Merc. conc. reg.*, n. 1/2021, 61; E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, n. 59/2022; M. Iannella, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022, 171; F. Donati, *Il Green Deal e la governance europea dell'energia e del clima*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, fasc. n. 1/2022, 13; M.C. Carta, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, n.4/2020, 54.

⁴⁹ Consultabile al link: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_it. Per riflessioni sul *Next Generation EU* si rinvia a E. Bressanelli, L. Quaglia, *La genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?*, in *Rivista italiana di politiche pubbliche*, n. 3/2021, 353 ss.; G.F. Ferrari, *Dopo il Next Generation EU: una conclusione o un nuovo principio?*, in G.F. Ferrari (a cura di), *Le smart cities al tempo della resilienza*, Milano, 2021, 621 ss.; G. Toniolo, *Next Generation EU: una condizionalità virtuosa*, in *Luiss SEP Policy Brief*, 33, 2020, reperibile al link: <https://leap.luiss.it/wp-content/uploads/2022/09/PB33.20-UNA-CONDIZIONALITA-VIRTUOSA-Toniolo.pdf>.

⁵⁰ In generale, sul tema della solidarietà di veda il recente D. Gallo, *La relazione tra servizi pubblici, tutela della concorrenza e solidarietà nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Unione Europea e Diritti*, n. 1/2025, 1 ss.; F. De Witte, *Justice in the EU. The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, 2015; S. Stjernø, *Solidarity in Europe: The History of an Idea*, Cambridge, 2005, nonché i contributi raccolti in K. Bayertz (ed.), *Solidarity*, Berlin, 1999. Su solidarietà e ambiente si vedano

sanciti dall'art. 3, par. 3, TUE ⁵².

Si tratta di un processo ancora *in fieri*, privo di pieno consolidamento sistematico, ma che apre un varco interpretativo di non poco momento, laddove consente di leggere in chiave rinnovata le clausole della "Costituzione economica" alla luce di un contesto anche sovranazionale che lascia intravedere un recupero della funzione redistributiva dell'azione pubblica ⁵³.

L'art. 43 Cost. può essere oggi recuperato non già come residuo di un'economia riservata, ma come norma ancora capace di operare a pieno, valorizzando la funzione selettiva e finalistica affidata al legislatore. In tal senso, non può essere slegato dai principi fondamentali e dai tratti caratterizzanti dello Stato sociale ⁵⁴. Tale descritta funzione emerge dalla lettura sistematica con l'art. 2 e l'art. 3 Cost. Da un lato, il principio di solidarietà politica, economica e sociale, che esclude visioni esclusivamente liberiste del mercato e impone una responsabilità istituzionale nella tutela dei diritti sociali; dall'altro, il principio di eguaglianza sostanziale, che orienta l'azione pubblica verso la rimozione degli ostacoli alla piena partecipazione e impone logiche redistributive e perequative ⁵⁵.

K. Huhta, L. Reins, *Solidarity in European Union law and its application in the energy sector*, in *International & Comparative Law Quarterly*, n. 3/2023, 771 ss.; G. Butler, *Solidarity on trial: On reliance, reason and logic at the Court of Justice of the European Union*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, n. 6/2024, 772 ss.

⁵¹ E. Palici di Suni, *Il principio di uguaglianza nell'Unione Europea*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato Costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla costituzione europea*, Napoli, 2009, 255; In generale, sulla questione della cittadinanza si veda anche E. Grosso, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, *Ibidem*, 207.

⁵² Sul punto si rinvia ad A. Lucarelli, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 1 ss., in *Consulta online*, anche per i riferimenti bibliografici ivi contenuti nonché Idem, *Il modello sociale ed economico europeo*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (a cura di), *Dal Trattato Costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla costituzione europea*, cit., 279.

⁵³ Sul tema di veda F. Scuto, *La dimensione sociale della Costituzione economica nel nuovo contesto europeo*, Torino, 2022; R. Miccù, *Le trasformazioni della costituzione economica europea: verso un nuovo paradigma?*, in P. Bilancia (a cura di), *Costituzione economica, integrazione sovranazionale, effetti della globalizzazione*, cit., 25 ss.

⁵⁴ Come rilevato da tempo in dottrina. Si veda, sul punto, in particolare M. Luciani, voce *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, V ed., Torino, 1990, 374.

⁵⁵ A. Poggi, *La "solidarietà" nel diritto italiano*, in P. De Carli (a cura di), *Europa dei valori*, Padova, 129 ss. E. Rossi, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2024, 304 ss., V. Tondi della Mura, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, n. 1/2010.

D'altra parte, una rilettura attenta dell'architettura costituzionale in materia economica e sociale, come un corpo normativo in continua evoluzione, capace di rinnovare la propria forza prescrittiva nel confronto con le trasformazioni della realtà, è sollecitata anche dagli eventi intervenuti nell'ultimo decennio, dalla crisi economico-finanziaria alla pandemia da Covid-19. Tale sviluppo, lungi dal comprometterne la struttura essenziale, alimenta la capacità prescrittiva delle norme costituzionali, rendendole effettivamente aderenti ai mutamenti della società.

Per conservare la propria forza normativa e la propria attitudine ordinante, infatti, la Costituzione deve poter rispondere al mutamento delle condizioni materiali, sociali e istituzionali che definiscono di volta in volta l'orizzonte della comunità politica. In particolare, ciò si riflette nella capacità dello Stato di riformulare, in chiave costituzionalmente orientata, i criteri di selezione dei bisogni collettivi e degli interessi generali, nonché di intervenire su ambiti sempre nuovi della realtà sociale, senza mai vulnerare i principi fondamentali di libertà e dignità della persona.

Ne discende una visione evolutiva della collocazione costituzionale dell'energia, non più limitata alla disciplina dei rapporti economici, ma aperta alla sua qualificazione come elemento necessario al godimento di diritti sociali, nell'ambito di una funzione strumentale rispetto al pieno sviluppo della persona, come componente essenziale di un rinnovato ordine materiale dell'economia, orientato al primato della dignità umana.

L'attenzione crescente per il nesso tra energia e diritti fondamentali e il suo sicuro ancoraggio costituzionale nei termini descritti hanno sollecitato alcuni tentativi di ricostruttivi volti a individuare una qualificazione giuridica del bisogno di accesso all'energia in termini di "diritto autonomo"⁵⁶.

Siffatta impostazione, tuttora in fase di consolidamento, ascrive l'energia nella categoria dei diritti sociali di nuova generazione⁵⁷. Desumibile dal

⁵⁶ M. Greco, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2023, 437. Di "diritto sostanziale trasversale" parla L.M. Pepe, *Il diritto dell'energia fondato su principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2021, Europa dei valori, Padova, 2022, 129.

⁵⁷ Il dibattito sulla possibilità di enucleare nuovi diritti a partire dall'art. 2 Cost. è vastissimo e articolato. Tra i contributi principali, senza alcuna pretesa di esaustività, si vedano: C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1969, II, 949; A. Barbera, *Art. 2*; A. Spadaro, *Il problema del fondamento dei diritti "fondamentali"*, in *I diritti fondamentali oggi*, Atti del V Convegno dell'Asso-

combinato disposto degli artt. 2, 3, 38 e 43 Cost., il diritto consisterebbe nella pretesa a un accesso stabile e adeguato al servizio energetico da parte dei soggetti che versano in condizioni di povertà o vulnerabilità, attraverso interventi pubblici che possano assumere la forma sia di misure di sostegno economico, sia di politiche volte a facilitare l'accesso diretto alle fonti energetiche rinnovabili. L'inquadramento dell'energia tra i diritti sociali garantirebbe una *“maggiore coerenza sistemica a tutte quelle disposizioni legislative finalizzate a garantire, in vario modo, l'accesso ai servizi energetici a coloro che versano in condizioni di bisogno”* e consentirebbe di *“circoscrivere lo spazio della politica e quindi assoggettare le scelte legislative in materia ad un possibile sindacato di costituzionalità, volto a garantire l'intangibilità del contenuto essenziale del diritto tutelato”*⁵⁸.

Il riconoscimento di un autonomo diritto all'energia – talora qualificata nell'espressione testuale “diritto” anche in atti dell'Unione europea riferiti ai “consumatori vulnerabili”⁵⁹ – costituisce senza dubbio un tentativo apprezzabile di sistematizzazione, tuttavia non esaurisce le possibilità ermeneutiche, né appare necessaria per riconoscere la rilevanza costituzionale dell'accesso all'energia quale presupposto per un contrasto effettivo alla povertà energetica⁶⁰.

In primo luogo, la ricostruzione dogmatica di un nuovo diritto solleva significative difficoltà sul piano della sua delimitazione oggettiva e soggettiva⁶¹,

ciazione italiana dei Costituzionalisti, Taormina, 1990, Milano 1995, 235; F. Modugno, *I “nuovi diritti” nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995; P. Grossi, *Diritti fondamentali e Diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in *Il Diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, Padova 2005; A. Baldassarre, *Diritti inviolabili*, ora in *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997; R. Bin, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992; G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino 1992; P. Ridola, *Libertà e diritti nello sviluppo storico del costituzionalismo*; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2001, 3.

⁵⁸ M. Greco, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, cit., 459 a cui si rinvia per un'argomentazione esaustiva della menzionata opzione interpretativa.

⁵⁹ Comunicazione della commissione al parlamento europeo, al consiglio, al comitato economico e sociale europeo e al comitato delle regioni, Bruxelles, 18.5.2022 COM (2022) 236 final, reperibile al sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0236>

⁶⁰ In questo senso si veda il contributo di A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali*, in *Consulta Online*, n. 2/2025, 1117.

⁶¹ Sulla problematicità della nozione di “diritto sociale” e sulle diverse elaborazioni presenti nella dottrina italiana si vedano M. Benvenuti, *Diritti sociali*, in *Dig. disc. pubbl.*, V, Torino, 2012,

non essendo agevole determinare con precisione l'ambito materiale della relativa garanzia. In termini oggettivi, risulta problematico stabilire quali prestazioni rientrino nel contenuto essenziale della tutela e, dunque, debbano essere assicurate a prescindere da valutazioni discrezionali; sotto il profilo soggettivo, non è sempre chiaro chi possa legittimamente invocare tale diritto e a quali condizioni. A ciò si aggiunge la questione, tutt'altro che secondaria, relativa ai limiti legittimi di eventuali restrizioni, ovvero alla possibilità di giustificare interferenze nella sfera legislativamente protetta di altri interessi costituzionalmente rilevanti.

La definizione di un livello minimo di accesso all'energia non appare determinabile in termini assoluti, indipendenti dal contesto e avulsa dalle complessive politiche sociali promosse dall'ordinamento. La condizione di vulnerabilità energetica, infatti, non si esaurisce nella mera insufficienza di risorse economiche, ma può derivare anche da fattori personali, abitativi o territoriali che, pur in presenza di un reddito adeguato, ostacolano in concreto la fruizione continuativa e proporzionata dei servizi energetici essenziali.

Inoltre, le esigenze di accesso all'energia devono essere ricondotte entro un quadro ordinamentale che, anche alla luce del nuovo art. 9 Cost., riconosce tra i propri valori fondativi la tutela dell'ambiente e dei diritti delle generazioni future (v. *infra*). Ne consegue che le politiche in materia energetica non possono risolversi in una compressione di tali finalità, ma devono piuttosto integrarle, secondo un bilanciamento costituzionalmente orientato e coerente con il principio di sostenibilità.

In altre parole, il riconoscimento della rilevanza costituzionale dell'energia e la constatazione che l'accesso ai servizi energetici costituisca condizione essenziale per il godimento di diritti fondamentali e per la fruizione di servizi primari impongono, senza dubbio, di garantirne la disponibilità. Resta tuttavia in dubbio se ciò debba condurre ad affermare l'esistenza di un autonomo diritto fondamentale all'energia o se non sia, piuttosto, preferibile ricondurre tale esigenza entro le coordinate normative già presenti nell'ordinamento costituzionale, interrogandosi sul modo in cui queste possano oggi essere interpretate e valorizzate.

Da tempo la dottrina ha avvertito che la pretesa di elevare ogni nuova

223; B. Pezzini, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001; C. Salazar, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000.

istanza a diritto costituzionale, se non sorretta da un'adeguata ricognizione dei parametri positivi, messi a sistema con i principi dell'ordinamento, finisce per compromettere proprio quella trama di garanzie che intende valorizzare⁶², introducendo obblighi non giustificati e talvolta incompatibili con diritti di pari rango⁶³.

Inoltre, l'attribuzione indiscriminata di copertura costituzionale a pretese via via emergenti comporta il rischio di una deresponsabilizzazione del legislatore e, al contempo, di una sovrapposizione disordinata tra situazioni giuridiche soggettive, con inevitabili tensioni tra titolarità e doverosità.

Al contrario, è proprio l'ampiezza semantica e sistematica delle disposizioni costituzionali, in particolare quelle contenute negli artt. 2 e 3, a consentire, senza forzature, l'inclusione delle esigenze emergenti nella rete di protezione già tracciata dalla Carta.

In questo senso, molte delle istanze contemporanee possono essere configurate, più correttamente, non come posizioni autonome, ma articolazioni funzionali alla piena attuazione dei diritti già espressamente riconosciuti⁶⁴.

In tal modo la Costituzione si conferma presidio necessario non solo nella garanzia delle libertà e dei diritti espressamente previsti, ma anche nel contenimento di derive interpretative che, sotto la spinta di esigenze sociali contingenti, rischiano di alterarne gli equilibri strutturali.

Pertanto, l'eventuale riferimento a un "diritto autonomo" all'energia, per quanto possa rivestire una funzione simbolica nel richiamare l'attenzione su una questione di crescente attualità, non appare, sotto il profilo sistematico,

⁶² P. Caretti, *I diritti fondamentali. Libertà e Diritti sociali*, Torino 2002 ha osservato che, ammettendo in modo indiscriminato fattispecie nuove e non riconducibili al novero dei diritti costituzionali, "i diritti costituzionalmente previsti incorrono in una serie di limiti, mentre questi presunti nuovi diritti non essendo espressamente positivizzati, avrebbero un regime privilegiato", cit. 139.

⁶³ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Parte generale, Padova, 2003, di conseguenza, quando si enucleano nuovi diritti, "non si medita a sufficienza sul fatto che all'affermazione di un 'diritto' spesso consegue automaticamente l'imposizione di un corrispondente 'obbligo' a carico di un altro soggetto privato, titolare anch'egli di diritti costituzionali", cit. 26-27.

⁶⁴ Idem, 4, afferma che "Le ipotesi di diritti non previsti in Costituzione sono assai più limitate di quel che a prima vista potrebbe pensarsi: o perché tali ipotesi rientrano in fattispecie normative concernenti i diritti espressamente riconosciuti dalla stessa Costituzione [...] oppure perché un loro eventuale riconoscimento porrebbe delle insanabili antinomie con altre norme costituzionali". Si veda anche A. Baldassarre, *Diritti inviolabili, Diritti inviolabili*, in *Encicl. Giuridica Treccani*, XI, Roma 1989, ad vocem.

né imprescindibile né giuridicamente necessitato ⁶⁵.

La tutela dei profili sostanziali connessi all'accesso all'energia può essere garantita attraverso l'integrazione interpretativa dei diritti già riconosciuti e dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale, individuando nell'energia una condizione materiale necessaria al loro esercizio effettivo ⁶⁶.

In tale prospettiva, l'art. 43 Cost., che già attribuisce all'energia un rilievo costituzionale specifico, non esaurisce la propria portata nella disciplina della proprietà e della gestione delle fonti, ma concorre, piuttosto, a delinearne la funzione quale presupposto di utilità generale, indispensabile alla vita collettiva. In questa chiave, la disposizione si salda con il principio di solidarietà e con l'egualianza sostanziale, imponendo ai pubblici poteri di garantire l'accesso ai servizi energetici ogniqualvolta esso si riveli condizione minima per l'esercizio effettivo dei diritti. L'energia si configura, allora, come fattore abilitante, condizione materiale senza la quale altri diritti sociali fondamentali, dalla salute all'abitazione, dall'istruzione all'informazione, rischiano di restare privi di effettività.

È su questo sfondo che deve essere valorizzata la discrezionalità legislativa, ampia nella definizione delle politiche energetiche, ma circoscritta dal vincolo di non compromettere, attraverso un difetto di accesso ai servizi energetici, il godimento effettivo dei diritti che la Costituzione tutela in modo diretto e inderogabile ⁶⁷.

La conseguenza che se ne ricava è duplice. In primo luogo, non è configurabile una pretesa astratta a quantità determinate di energia; ciò che la Costituzione consente di esigere è piuttosto la verifica della coerenza delle politiche pubbliche rispetto al ruolo che l'energia assume quale condizione di effettività dei diritti sociali fondamentali. In secondo luogo, la garanzia investe l'intero procedimento attraverso il quale le prestazioni vengono determinate.

⁶⁵ Sul punto si veda anche A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali*, cit.

⁶⁶ Idem, 1141, afferma che "l'energia non si configura, in sé, come diritto costituzionale autonomo, né appartiene al contenuto normativo delle libertà garantite. Tuttavia, essa costituisce in molte circostanze una condizione materiale indispensabile nozione di "presupposti dei diritti" (Grundrechte -Voraussetzungen), elaborata dalla dottrina tedesca e recepita stabilmente dalla giurisprudenza costituzionale italiana. Tali presupposti non sono espressamente previsti dalla Costituzione, ma ne risultano implicati nella misura in cui la loro indisponibilità materiale compromette la fruizione concreta delle situazioni soggettive tutelate".

⁶⁷ Sulla configurabilità dei diritti costituzionali come limite al legislatore ordinario v. H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, trad. it., Milano, 1966.

La trasparenza dei criteri, l'affidabilità dei dati e la razionalità dei metodi di calcolo costituiscono requisiti imprescindibili, giacché solo così è possibile assicurare che il godimento essenziale dei singoli diritti sociali non resti compromesso. In questa prospettiva, il sindacato giurisdizionale non può certo spingersi sino a sostituirsi al legislatore nella definizione delle scelte di politica energetica, ma deve vigilare che tali scelte non risultino manifestamente inadeguate rispetto alla funzione dell'energia.

La giurisprudenza costituzionale, finora, non ha affrontato il tema della povertà energetica come questione autonoma, limitandosi a scrutinare i rapporti tra Stato e Regioni in materia di riparto di competenze rispetto alla materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia".

Nondimeno, vi sono pronunce che possono offrire indicazioni di rilievo, a supporto del ragionamento si qui svolto.

Con la sentenza n. 14 del 1964⁶⁸, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della legge di nazionalizzazione del settore elettrico (l. 6 dicembre 1962, n. 1643), la Corte aveva affermato la piena compatibilità della riserva pubblica di attività economiche in ambito energetico con il disegno della Carta repubblicana. In quell'occasione, fu chiarito come l'*utilità generale*, fondamento della scelta legislativa, dovesse essere riferita al bene della collettività nella sua dimensione unitaria, non riducibile alla somma di interessi individuali o settoriali, né compromessa dalla necessità di imporre sacrifici a interessi particolari.

A distanza di quasi cinquant'anni, nella sentenza n. 10 del 2010⁶⁹, la

⁶⁸ M. Mazziotti Di Celso, *Appunti sulla sentenza della Corte costituzionale riguardante la legge istitutiva dell'ENEL*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1964, 444.

⁶⁹ Con nota di A. Ruggeri, "Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 24 gennaio 2010 e Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, *ibidem*, F. Pizzolato, *La «social card» all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, n. 2/2010, 352 ss. La sentenza è richiamata sia da M. Greco, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, cit., che da A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali*, cit. per sostenere, tuttavia conclusioni differenti. Greco, 452, ritiene che tale sentenza possa costituire una conferma "indiretta" della qualificazione dell'energia come diritto sociale, nonostante la sentenza non ne faccia esplicito riferimento. Per converso, Gragnani, 1141, ritiene che la pronuncia sia valida per confermare la collocazione dell'energia nell'ambito della categoria dogmatica, elaborata dalla dottrina tedesca, dei "presupposti dei diritti".

Corte ha ulteriormente precisato che il fabbisogno energetico rientra tra le condizioni minime per un'esistenza dignitosa, collocandosi così nel perimetro del "minimo vitale"⁷⁰ quale presupposto materiale per l'effettività dei diritti fondamentali.

In definitiva, secondo la proposta opzione ricostruttiva, la garanzia di un accesso equo ed effettivo ai servizi energetici non comporta necessariamente l'elaborazione di un nuovo diritto autonomo, ma può discendere dall'applicazione coerente dei principi costituzionali, che impongono di rimuovere gli ostacoli materiali al pieno godimento dei diritti sociali.

Nei casi in cui l'impossibilità di accedere all'energia incida, ad esempio, sulla salute, sull'abitazione, sull'istruzione o sull'informazione, l'ordinamento è tenuto a intervenire per assicurare condizioni minime di fruizione. Interventi che, per essere effettivi, non possono limitarsi a misure temporanee di sostegno economico, ma devono includere strumenti incentivanti e promozionali, capaci di favorire il risparmio, l'efficienza e l'uso responsabile delle risorse. Più in generale, le politiche energetiche dovranno collocarsi entro strategie sociali di ampio respiro, modulabili sulle concrete esigenze collettive.

In questa prospettiva, il contrasto alla povertà energetica non risulta attenuato, ma tradotto in forme dinamiche e sostanziali, coerenti con la natura multidimensionale del fenomeno.

4. – Definita la nozione di povertà energetica e ricondotta la disciplina del fattore "energia" ai principi costituzionali, si è visto come la normativa europea tenda a inquadrarla nell'ambito della transizione ecologica, facendone un profilo necessario delle politiche di decarbonizzazione. Alla luce di ciò, occorre considerare il quadro più generale nel quale essa oggi si colloca, segnato dall'affermazione, anche in sede costituzionale, del principio di sviluppo sostenibile, assunto come criterio trasversale dell'azione pubblica e come vincolo di responsabilità verso le generazioni future⁷¹.

⁷⁰ Per riflessioni generali in merito alla garanzia di un minimo vitale finalizzato a un'esistenza dignitosa si vedano: C. Tripodina, *Il diritto ad un'esistenza dignitosa*, Torino, 2013; M. Ruotolo, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Dir. pubb.*, n. 2/2011, 391; F. Pizzolato, *L'incompiuta attuazione del minimo vitale nell'ordinamento italiano*, cit.; Idem, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, cit.

⁷¹ D. Porena, «Anche nell'interesse delle generazioni future». *Il problema dei rapporti intergenera-*

L'accesso all'energia, infatti, non si presenta come dato neutro ma è condizionato dalle trasformazioni tecnologiche e normative, dai mutamenti nei costi e nelle modalità di approvvigionamento e soprattutto dalla necessità di coniugare la garanzia di inclusione con l'obiettivo della sostenibilità ambientale.

Ne consegue che il fenomeno della povertà energetica deve essere inquadrato entro una visione integrata, capace di tenere insieme la tutela dei diritti sociali e la salvaguardia dell'ambiente poiché la sostenibilità si pone come dimensione costitutiva del quadro costituzionale nel quale esso deve essere considerato, di talché bilanciamento tra esigenze di inclusione e obiettivi ambientali esprime la coerenza complessiva dell'intervento pubblico rispetto ai principi fondamentali dell'ordinamento e, in particolare, rispetto al nesso tra solidarietà e sviluppo sostenibile.

Ora, non è possibile riportare tutti gli aspetti di un dibattito vastissimo, trasversale a una pluralità di settori scientifici, riguardante la progressiva costituzionalizzazione del bene ambiente, i conseguenti doveri dello Stato e il coordinamento con gli altri interessi di pari rango. È però opportuno tracciarne le coordinate fondamentali volte a consentire un inquadramento corretto della deprivazione energetica nell'ambito degli interventi pubblici.

Accedendo alla ripartizione offerta da Raffaele Bifulco ⁷², l'evoluzione della tutela dell'ambiente nell'ordinamento costituzionale italiano può essere articolata in tre momenti distinti, ciascuno corrispondente a un diverso formante del diritto.

zionali all'indomani della revisione dell'art. 9 della Costituzione, in *Federalismi*, n. 15/2022, 121, nonché Idem, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; L. Bartolucci, *Il più recente cammino delle generazioni future nel diritto costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 4/2021, 212; L. Violini, G. Formici, *Doveri intergenerazionali e tutela dell'ambiente: riforme costituzionali e interventi della giurisprudenza*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, 32; T. Groppi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2016, 43; R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008. Nella dottrina italiana, per una posizione critica circa la possibilità di considerare i diritti delle generazioni future come "veri e propri diritti" si veda M. Luciani, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco – A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 425.

⁷² R. Bifulco, *Ambiente e cambiamento climatico nella Costituzione italiana*, in *Rivista AIC*, n. 3/2023, 132, spec. 133.

Il primo momento è rappresentato dalla fase dottrinale, nella quale prende corpo un'elaborazione teorica orientata a definire i contorni giuridici del concetto di ambiente. Tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta del secolo scorso, si consolidano due linee interpretative: da un lato, l'impostazione analitica, riconducibile a Massimo Severo Giannini⁷³, che frammenta la nozione di ambiente in un insieme di beni eterogenei, ciascuno soggetto a regimi normativi autonomi (quali il paesaggio, il suolo, l'aria, l'acqua, il governo del territorio); dall'altro, una visione unitaria e relazionale, che attribuisce all'ambiente la qualità di interesse pubblico fondamentale della collettività, o di bene comune, superando l'approccio settoriale.

La seconda fase, di formalizzazione giurisprudenziale, coincide con l'affermazione progressiva dell'ambiente quale valore costituzionalmente protetto. A partire dagli anni Ottanta, la Corte costituzionale estende la portata dell'art. 9 Cost. sino a ricomprendere ogni elemento naturale o antropico rilevante ai fini della tutela paesaggistica, mentre la giurisprudenza ordinaria, in particolare della Corte di cassazione, riconduce la salubrità ambientale nell'alveo della tutela del diritto alla salute ex art. 32 Cost. In questa fase, si afferma una progressiva unificazione concettuale del bene ambientale, che da nozione plurima e disaggregata si ricompone in una dimensione unitaria, immateriale e trasversale, capace di incidere sulla ripartizione delle competenze legislative e sulla configurazione degli stessi diritti fondamentali.

La terza fase, infine, è quella della positivizzazione legislativa, culminata con la legge costituzionale n. 1 del 2022⁷⁴, che ha introdotto nell'art. 9 Cost.

⁷³ Si veda, ad esempio, M.S. Giannini, «Ambiente», saggio sui suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 39.

⁷⁴ Il dibattito sulla modifica costituzionale è stato ampio e le prospettive di indagine molteplici. Tra i principali, senza pretesa di esaustività, si vedano: V. Baldini, *Dinamiche della trasformazione costituzionale*, Bari, 2023, spec. 170 ss.; R. Bifulco, *Primesime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 11/2022, 1; R. Cabazzi, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiolgia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 7/2022, 31; G. Demuro, *I diritti della Natura*, in *Federalismi.it*, 6/2022, 44 ss.; E. Di Salvatore, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Costituzionalismo*, n. 1/2022, 1; A. Morrone, *Fondata sull'ambiente*, in *Istituzioni sul Federalismo*, 4/2022, 783; A. D'Aloia, *La costituzione e il dovere di pensare al futuro – Editoriale*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2/2022, 1; R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, 187; L. Cassetti, *Riformare l'art. 41 della Costituzione: alla ricerca di "nuovi" equilibri tra iniziativa economica privata e*

il riferimento espresso alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. Con tale intervento, il legislatore costituzionale ha cristallizzato il percorso evolutivo maturato nei decenni precedenti, conferendo stabilità e visibilità costituzionale a un valore ormai pienamente radicato nell'ordinamento. La riforma, più che segnare un punto di arrivo, costituisce l'apertura di una nuova stagione, nella quale la tutela ambientale assume un rilievo sistemico, destinato a permeare l'intero impianto delle politiche pubbliche, nel segno di un rinnovato equilibrio tra sviluppo economico, giustizia intergenerazionale e protezione dei beni comuni.

L'introduzione, all'interno del testo costituzionale, della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi segna una svolta, che va ben oltre l'aggiornamento formale di disposizioni normative: essa incide sulla stessa architettura del patto costituzionale, imprimendole una direzione marcatamente ecologica. La riforma del 2022, nel riformulare gli articoli 9 e 41 Cost., non si limita a consacrare valori già presenti nell'ordinamento, ma assume esplicitamente la salvaguardia ambientale quale principio ordinante dell'azione pubblica e privata, imponendo una riconsiderazione profonda delle modalità attraverso cui si struttura il bilanciamento tra diritti, doveri e interessi costituzionalmente rilevanti.

In tale prospettiva, l'ambiente non si configura più come mero oggetto di protezione settoriale, ma come dimensione valoriale in cui si radica l'esercizio dei diritti fondamentali e si proiettano le responsabilità pubbliche. La sua collocazione nei principi fondamentali e, congiuntamente, nella disciplina dell'iniziativa economica privata, denota l'emergere di un vincolo costituzio-

ambiente?, *ivi*, n. 4/2021, 188; M. Cecchetti, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n. 1/2022, 127; Id., *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell'ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3/ 2021, 285; A.O. Cozzi, *La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. in tema di ambiente: spunti dal dibattito francese sulla Carta dell'ambiente 2004 tra diritti e principi*, in *DPCE online*, n.4/2021, 3391; G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 6/2021, 1; T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, *ivi*, n. 16/2021, 1; M. Greco, *La dimensione costituzionale dell'ambiente. Fondamento, limiti e prospettive di riforma*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, 281; Y. Guerra, R. Mazza, *La proposta di modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una prima lettura*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2021, 109; I.A. Nicotra, *L'ingresso dell'ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, n. 16/2021, 1 ss.; F. Rescigno, *Quale riforma per l'articolo 9*, *ivi*, n. 16/2021, 1.

nale trasversale, destinato a orientare le scelte allocative del legislatore, le politiche pubbliche e le attività economiche, secondo logiche di sostenibilità intergenerazionale.

La revisione rappresenta, in tal senso, l'esito maturo di un'evoluzione dottrinale, giurisprudenziale e, prima ancora socioculturale, che ha progressivamente decostruito la dicotomia tra interesse ambientale e interessi economici, assegnando al primo una dignità costituzionale autonoma e, al contempo, una funzione di riequilibrio sistemico.

Ne deriva l'impossibilità di concepire lo sviluppo economico come valore autosufficiente, sganciato dalle compatibilità ecologiche che ne condizionano la legittimazione sul piano costituzionale ⁷⁵.

Infine, la riconfigurazione dell'ambiente come principio fondamentale comporta un'estensione del suo raggio d'incidenza a ogni settore dell'esperienza giuridica e sociale. Il contrasto al cambiamento climatico, la preservazione dell'equilibrio ecologico e la costruzione di un modello di sviluppo sostenibile non si esauriscono nell'ambito delle competenze pubbliche, ma postulano un coinvolgimento attivo della società civile e dei singoli individui, nella consapevolezza che la protezione dell'ambiente costituisce oggi non solo un interesse collettivo, ma un dovere costituzionale ⁷⁶.

Su questo sfondo assiologico, si innesta un dato strutturale di primaria rilevanza. I consumi energetici costituiscono la principale fonte di emissioni di gas climalteranti, incidendo - secondo i dati relativi al 2022 - per circa l'82% sul totale delle emissioni nazionali. Di tale percentuale, quasi un quarto è attribuibile alle industrie energetiche (in particolare alla produzione di elettricità e calore e alla raffinazione dei prodotti petroliferi), il 13% all'industria in senso stretto, il 27% ai trasporti e il restante 18% ad altri settori, incluso quello residenziale.

È chiaro, dunque, che la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio, con particolare riferimento alla decarbonizzazione del settore elettri-

⁷⁵ Sul tema, oltre ai riferimenti già citati alla nota 74 si veda R. Bifulco, *Cambiamento climatico, generazioni future (e sovranità)*, in una storica sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco, in *rassegna di Diritto pubblico europeo*, n. 2/2021, 421; M. Carducci, *Cambiamento climatico (diritto costituzionale)*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche, VIII Aggiornamento*, Torino, 2021, 51.

⁷⁶ Sui doveri costituzionali si vedano A. Poggi, *Corte costituzionale e doveri*, in, F. dal Canto, E. Rossi (a cura di) *Corte costituzionale e sistema istituzionale*, Torino, 2011, 39 ss.; G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.

co, risulta imprescindibilmente connessa all'incremento della produzione da fonti energetiche rinnovabili, in particolare solare ed eolica, i cui costi di generazione hanno registrato una sensibile contrazione negli ultimi anni ⁷⁷.

Nel perseguire gli obiettivi di contrasto al cambiamento climatico, l'Unione europea ha definito una traiettoria ambiziosa: riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030 (rispetto ai livelli del 1990) e raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050. Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), aggiornato nel luglio 2024, recepisce tali obiettivi adattandoli al contesto nazionale, prevedendo per il 2030 una quota di energia da fonti rinnovabili al 39,4% del consumo finale lordo (rispetto al 19,2% del 2022) e al 63,4% del consumo finale lordo di elettricità (dal 37,1% del 2022).

A tal fine, è previsto un incremento significativo della capacità installata da fonte solare (fino a 79,2 GW, rispetto ai 25,1 del 2022) e da fonte eolica (fino a 28,1 GW, rispetto agli 11,8 del 2022), mentre il contributo di altre fonti rinnovabili (idroelettrico, bioenergie, geotermoelettrico) risulterà tendenzialmente marginale.

Pertanto, il contrasto alla povertà energetica, pur costituendo una priorità di rilevanza sociale, non può essere perseguito in termini isolati o disgiunti dagli obiettivi di salvaguardia ambientale e climatica ⁷⁸. L'individuazione delle fonti energetiche e delle relative strategie di approvvigionamento deve, dunque, essere orientata da un bilanciamento volto a coniugare l'inclusione energetica con la tutela degli ecosistemi e la giustizia intergenerazionale, in coerenza con i principi fondamentali dell'ordinamento ⁷⁹ e con il quadro di riferimento delle politiche europee ⁸⁰.

⁷⁷ M. Alpino, L. Brugnara, M. G. Cassinis, L. Citino, F. David, A. Frigo, G. Papini, P. Recchia e L. Sessa, *Il recente sviluppo delle energie rinnovabili in Italia*, *Questioni di economia e finanza (occasional papers)*, Banca d'Italia, febbraio 2025, reperibile al link: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2025-0908/index.html>

⁷⁸ Per una riflessione più approfondita sull'impatto della transizione energetica dell'Unione Europea sulle condizioni giuridiche e materiali che sorreggono le libertà costituzionali, il cui esercizio dipende dall'accesso all'energia, si rinvia ad A. Gagnani, *Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali*, cit.

⁷⁹ G. Arconzo, *La tutela dei beni ambientali nella prospettiva intergenerazionale: il rilievo costituzionale dello sviluppo sostenibile alla luce della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, 157.

⁸⁰ La normativa internazionale (Protocollo di Kyoto dell'11 dicembre 1997, addizionale alla

In tale direzione, già prima della revisione costituzionale, la Corte costituzionale aveva ricordato che *“le fonti energetiche rinnovabili, anche definite alternative, sono quelle forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono “esauribili” nella scala dei tempi “umani” e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future. Il sistema di sostegno alle fonti di energia rinnovabile è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra i quali la tutela dell’ambiente e la realizzazione di meccanismi di risparmio ed efficienza energetica diffusi a tutti i livelli, che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”*⁸¹.

La questione assume rilievo particolare se si considerano le numerose analisi economiche che hanno indagato le dimensioni sociali della transizione energetica, valutandone gli effetti sulla distribuzione del reddito, sulle disuguaglianze e sulla povertà energetica.

Studi come il rapporto *“The impact of energy & climate policies on income inequality and energy poverty”*⁸² mostrano come le politiche in materia di

Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, ratificato e reso esecutivo con legge 1° giugno 2002, n. 120; Statuto dell’Agenzia internazionale per le energie rinnovabili – IRENA, adottato a Bonn il 26 gennaio 2009, ratificato e reso esecutivo con legge 5 aprile 2012, n. 48) e quella dell’Unione europea (direttiva 2001/77/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno, direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili e, più di recente, direttiva (UE) 2018/2001 del 11 dicembre 2018 (Red II), di rifusione) attestano un orientamento costante a favore delle fonti rinnovabili, nella prospettiva di ridurre la dipendenza dai combustibili fossili. In sede interna, tali direttive hanno trovato attuazione, rispettivamente, nel d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387, e nel d.lgs. 3 marzo 2011, n. 28. Con il d.lgs. 4 luglio 2014, n. 102, è stata inoltre recepita la direttiva 2012/27/UE sull’efficienza energetica, contenente ulteriori disposizioni di promozione delle fonti rinnovabili. In questo quadro, l’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale quale enunciazione dei «principi fondamentali» della materia, disciplinando il procedimento autorizzatorio e la localizzazione degli impianti (sent. n. 364 del 2006). Ulteriori principi fondamentali sono stati individuati nella legge 23 agosto 2004, n. 239, recante riordino del settore energetico, qualificata dalla giurisprudenza costituzionale come “legislazione di cornice” (sent. n. 383 del 2005).

⁸¹ Corte cost., sent. n. 237 del 2020, punto 5 in diritto. Sul tema si vedano anche Corte cost. 148 del 2019 e 46 del 2021.

⁸² *European Commission: Directorate-General for Energy, Cambridge Econometrics, E3Modelling, Trinomics, Vrontisi, Z. et al., The impact of energy & climate policies on income inequality and energy poverty*, Publications Office of the European Union, 2022, reperibile al link: <https://op.europa.eu/en/>

energia e clima, pur perseguendo l'obiettivo di ridurre le emissioni e mitigare i cambiamenti climatici, possano determinare effetti regressivi, incidendo in misura sproporzionata sulle fasce più vulnerabili della popolazione. L'aumento dei costi energetici che ne deriva rischia, infatti, di aggravare condizioni di fragilità già esistenti e di spingere nuovi nuclei familiari in situazioni di povertà energetica, ampliando le disuguaglianze.

Tali evidenze empiriche rivelano la natura bifronte delle politiche climatiche che sono al contempo necessarie per garantire la sostenibilità ambientale ma anche potenzialmente generatrici di nuove esclusioni sociali.

Proprio per questo emerge l'esigenza di un approccio integrato, nel quale l'obiettivo della decarbonizzazione non sia disgiunto da misure di equità distributiva. Politiche ben concepite, capaci di accompagnare la transizione con strumenti compensativi e promozionali, possono trasformare il rischio di esclusione in occasione di inclusione, dando concretezza al paradigma della "transizione giusta", che trova ormai un riferimento esplicito anche nell'ordinamento dell'Unione europea.

Pertanto, l'individuazione delle strategie di approvvigionamento e di utilizzo dell'energia non può essere fissata una volta per tutte, ma richiede un bilanciamento costante tra esigenze ambientali e istanze di giustizia sociale. È proprio la complessità di tali intrecci a suggerire cautela nell'introduzione di un nuovo e autonomo "diritto all'energia". Il riconoscimento della rilevanza costituzionale dell'energia, declinata come strumentale al godimento dei diritti sociali, da un lato impone allo Stato di intervenire per assicurare che il godimento di tali diritti non venga compromesso dall'impossibilità di accedere ai servizi energetici dall'altro, consente di affrontare il fenomeno della povertà energetica in maniera dinamica e comprensiva, in coerenza con i principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale sanciti dalla Costituzione.

5. – Nello scenario sin qui delineato si colloca il modello delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), la cui recente emersione nel diritto europeo e nazionale ha alimentato diffuse aspettative. Le CER sono spesso indicate come strumento capace di contribuire, oltre che alla transizione ecologica, anche alla riduzione delle disuguaglianze nell'accesso all'energia. Tale connessione, tuttavia, non discende automaticamente dalla struttura giuridica dello

strumento e impone una valutazione più attenta della sua effettiva capacità di incidere sul fenomeno della povertà energetica.

La disciplina delle CER è stata introdotta dalla Direttiva 2018/2001/UE (RED II) e successivamente aggiornata con la Direttiva (UE) 2023/2413 (RED III)⁸³.

La RED II, in particolare, ha rappresentato il primo intervento organico volto a definire la cornice giuridica dell'autoconsumo collettivo e delle comunità di energia rinnovabile, collocando tali esperienze all'interno delle politiche di transizione energetica⁸⁴. L'art. 22 della menzionata Direttiva rappresenta il quadro normativo essenziale delle CER, fissandone le condizioni operative e gli strumenti di sostegno. Esso riconosce ai clienti finali, in particolare a quelli domestici, il diritto di partecipare a tali comunità, salvaguardando al contempo i loro diritti e doveri in qualità di utenti finali e imponendo agli Stati membri di evitare procedure o condizioni discriminatorie. È esclusa unicamente la partecipazione delle imprese private per le quali l'attività nella comunità coincida con la principale attività commerciale o professionale.

Le comunità di energia rinnovabile sono legittimate a produrre, consumare, immagazzinare e vendere energia, a scambiare all'interno della comunità e ad accedere ai mercati energetici in condizioni di parità, anche mediante strumenti di aggregazione. Gli Stati membri sono chiamati a rimuovere gli ostacoli che possano limitarne la diffusione, a garantire procedure semplici e proporzionate per la registrazione e le autorizzazioni, nonché a predisporre un quadro di sostegno che assicuri un trattamento equo e non discriminatorio.

Di particolare rilievo è la previsione che la partecipazione debba rimanere aperta a tutti i consumatori, comprese le famiglie a basso reddito e i soggetti vulnerabili, e che siano messi a disposizione strumenti idonei ad agevolarne l'accesso ai finanziamenti e alle informazioni. È previsto, inoltre, che i gestori

⁸³ Come evidenziato da G. Cavalieri, *Le comunità energetiche rinnovabili e il (possibile) ri-allineamento tra scale d'interessi*, in *Federalismi*, n. 9/2025, 80 ss. spec. 84, questo modello di autoproduzione collettiva di energia elettrica era già stato sperimentato in alcune zone del Nord Europa, in particolare Germania, Belgio, Danimarca prima ancora dell'emanazione della disciplina europea.

⁸⁴ La Direttiva UE del 14 giugno 2019/944 relativa alla normazione del mercato interno dell'energia elettrica ha introdotto il ruolo di cliente attivo anche per le Comunità energetiche di cittadini; quindi, comunità energetiche in senso lato non necessariamente destinate alla produzione di energia tramite fonti rinnovabili.

dei sistemi di distribuzione cooperino con le comunità per facilitare i flussi interni di energia e che le autorità pubbliche ricevano supporto normativo e tecnico per favorirne la creazione e, se del caso, la partecipazione diretta.

La *ratio* emerge chiaramente. Attraverso le comunità energetiche è possibile conseguire una riduzione dei costi di approvvigionamento, una minore pressione sul sistema di generazione e trasporto, l'incremento dell'efficienza e della sicurezza negli approvvigionamenti, la riduzione delle dispersioni energetiche.

Il coinvolgimento dei cittadini e delle autorità locali è considerato un fattore decisivo non solo per rafforzare il consenso intorno agli impianti da fonti rinnovabili, ma anche per favorire l'afflusso di capitali privati aggiuntivi, con effetti positivi sugli investimenti a livello locale, sull'ampliamento delle scelte per i consumatori e sulla partecipazione attiva alla transizione energetica. In questa direzione, il *Considerando* 70 della RED II chiarisce che le misure volte a consentire alle comunità di competere su un piano di parità con gli altri produttori mirano precisamente ad accrescere la partecipazione civica, quale presupposto essenziale per la legittimazione sociale delle politiche energetiche.

La RED III ha rafforzato tale impianto introducendo misure volte a favorire l'integrazione delle installazioni di piccola scala (inferiori a 50 kW) e l'individuazione delle "zone di accelerazione" per le rinnovabili, al fine di semplificare le procedure autorizzative e incentivare una più forte radicazione territoriale delle comunità.

L'ordinamento italiano, seppur inizialmente cauto, ha progressivamente implementato e specificato la normativa, dapprima mediante strumenti di attuazione provvisoria (art. 42-*bis* D.Lgs. 162/2019) e successivamente con il D.Lgs. 199/2021, che ha recepito in via definitiva la RED II.

Il legislatore nazionale si è astenuto dal creare un nuovo tipo di ente, preferendo configurare le CER come "sovra-tipiche", ossia modelli funzionali che possono innestarsi su forme giuridiche preesistenti (cooperative, associazioni, società, fondazioni), purché conformi ai requisiti sostanziali richiesti dal diritto europeo. Questa scelta ha permesso di favorire un radicamento rapido e diffuso, evitando la rigidità di un modello unico e rendendo più agevole l'adesione di soggetti già attivi sul territorio.

Di particolare rilievo, è l'art. 31 del d.lgs. 199/2021, che riconosce, al primo comma, il "diritto" dei clienti finali di organizzarsi in comunità ener-

getiche rinnovabili, pur subordinando l'esercizio di tale facoltà a precise condizioni soggettive e operative indicate dal medesimo articolo. Dalla norma emergono, in particolare, tre regole fondamentali.

In primo luogo, la comunità energetica deve perseguire come scopo primario l'erogazione di benefici ambientali, economici e sociali in favore del territorio di appartenenza, piuttosto che la realizzazione di profitti. In secondo luogo, la partecipazione è riservata a cittadini, enti territoriali, enti del Terzo settore, associazioni e piccole e medie imprese: ne restano invece escluse le grandi imprese e, in generale, le società che hanno come attività prevalente la produzione e commercializzazione di energia, le quali possono tuttavia assumere il ruolo di soggetti esterni prestatori di servizi. In terzo luogo, l'energia deve essere prodotta da impianti nella disponibilità e sotto il controllo della comunità, con la possibilità di destinare al mercato soltanto l'eventuale eccedenza rispetto al fabbisogno dei membri.

Questi tre principi delineano con chiarezza il senso complessivo del modello. Cittadini, amministrazioni locali e imprese, nei limiti indicati, cooperano alla costituzione e alla gestione della comunità energetica con l'obiettivo immediato di soddisfare il fabbisogno energetico a condizioni più vantaggiose rispetto a quelle offerte dal mercato, e con l'obiettivo mediato di perseguire finalità di carattere sociale e ambientale. Le finalità sociali si manifestano nel valore intrinseco della creazione di un'organizzazione collettiva, fondata su un'impronta solidaristica che impone l'accessibilità anche ai soggetti vulnerabili e a coloro che si trovano in condizione di povertà energetica, in attuazione del paradigma della c.d. *energy justice*; le finalità ambientali derivano dal vincolo che condiziona l'accesso al regime di sostegno pubblico alla realizzazione di nuovi impianti alimentati da fonti rinnovabili, effettivamente controllati dalla comunità.

La disciplina di riferimento, oltre a fissare tali regole generali, lascia ai soggetti costituenti la comunità un ampio margine di autonomia rispetto alla scelta della forma giuridica, alla definizione della governance e dei meccanismi decisionali interni, alla regolazione dei rapporti economici, così come alle modalità di esercizio del diritto di recesso. In questo senso, il legislatore ha inteso tracciare una cornice di principi vincolanti ma sufficientemente elastici, entro cui possa svilupparsi un modello fortemente radicato nelle specificità territoriali e sociali.

Un passaggio particolarmente significativo è stato segnato dalla L. n. 95/2023 (di conversione del D.L. 57/2023), che ha incluso la produzione, l'accumulo e la condivisione di energia da fonti rinnovabili tra le attività di interesse generale esercitabili dagli Enti del Terzo Settore e, segnatamente, dalle imprese sociali. Questo riconoscimento ha aperto la strada a un'integrazione sempre più stretta con le dinamiche proprie del Terzo Settore, che storicamente opera nella tutela dei diritti sociali e nell'inclusione dei soggetti vulnerabili.

Sotto il profilo funzionale, l'identità delle CER si costruisce attraverso alcuni tratti distintivi. Esse sono soggetti di diritto privato che esercitano attività istituzionali e accessorie in ambito energetico, come la produzione, l'accumulo, l'autoconsumo e la condivisione dell'energia generata da fonti rinnovabili. La normativa italiana stabilisce una priorità d'uso dell'energia in favore dell'autoconsumo istantaneo, ammettendo solo in via residuale la vendita delle eccedenze.

Un principio cardine che regola la partecipazione alle CER è quello della "porta aperta"⁸⁵, che impone un'adesione volontaria e inclusiva. La partecipazione è estesa a tutti i clienti finali, comprese le famiglie a basso reddito o in condizioni di vulnerabilità. I membri conservano i loro diritti di cliente finale, inclusa la libertà di scegliere il proprio fornitore di energia, e hanno la facoltà di recedere dalla comunità in qualsiasi momento.

Per quanto riguarda l'esercizio dei poteri di controllo, la normativa stabilisce che esso spetti esclusivamente a persone fisiche, piccole e medie imprese (PMI)⁸⁶, enti territoriali e autorità locali (comprese amministrazioni comunali, enti di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del terzo settore ed enti di protezione ambientale). Per le imprese private, la partecipazione alla CER

⁸⁵ Tale principio implica che l'adesione alle comunità energetiche sia garantita a una pluralità di soggetti, senza barriere all'ingresso e con la possibilità per ciascun membro (cittadini, imprese locali o enti pubblici) di partecipare alla gestione e di beneficiare dei vantaggi derivanti dall'appartenenza alla comunità. Tale impostazione, volta a favorire l'accessibilità anche dei soggetti più vulnerabili o meno strutturati, come piccole realtà imprenditoriali o residenti in aree periferiche, mira a rafforzare il carattere inclusivo delle CER. Resta tuttavia da affrontare il nodo delle difficoltà applicative, poiché la garanzia di un accesso ampio e indiscriminato, pur rispondendo a finalità di equità e partecipazione, solleva questioni operative che possono incidere sull'efficacia complessiva del modello.

⁸⁶ Sul punto, v. F. Dealessi, A. Lanciani, I. L. Nocera, *Comunità Energetiche Rinnovabili. Alcuni profili problematici: nozione di P.M.I., rapporto di mandato e natura imprenditoriale*, in questa Rivista, 2024, 267.

non deve costituire l'attività commerciale e industriale principale. È inoltre richiesto che il controllo sia effettivamente esercitato da azionisti o membri situati nelle vicinanze degli impianti di produzione.

L'inclusione degli enti pubblici nella compagine delle CER è un elemento di grande rilevanza. Essa mira a fornire un supporto istituzionale a promuovere lo sviluppo locale e ad allineare le attività delle CER agli interessi pubblici. Tuttavia, questa partecipazione introduce complessità legate alle norme di contabilità pubblica, ai principi del diritto amministrativo (ad esempio, l'agire della pubblica amministrazione secondo le norme di diritto privato per atti non autoritativi) e ai limiti di controllo imposti per preservare la natura non lucrativa della CER. Ciò genera un'area di intersezione tra diritto pubblico e privato che richiede un attento coordinamento giuridico.

La giurisprudenza, in particolare quella della Corte dei conti, ha già iniziato a pronunciarsi sulla fattibilità della partecipazione degli enti locali⁸⁷, evidenziando la necessità di bilanciare il ruolo pubblico con le peculiarità del modello comunitario⁸⁸.

Tale aspetto trova conferma nel Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 414/2023 pubblicato il 23 gennaio 2024 (c.d.

⁸⁷ Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Toscana, delibera n. 77 del 30 marzo 2023, in www.corteconti.it, con commento di M. Romeo, *Anche in tema di Comunità energetiche rinnovabili: l'angolazione della Corte dei conti in una recente delibera*, in *Dir. e giur. agr. alim. dell'amb.*, 4/2024, 1, nonché Eadem, *La disciplina delle energie rinnovabili che coinvolgono ambiente, agricoltura e paesaggio, tra Stato e Regioni*, *Ibidem*, 2/2023, 1. Sul punto si veda anche M. Pellicchia, *Il parere della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5 Tusp per la realizzazione di una Comunità energetica rinnovabile (CER): documentazione e motivazione analitica*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 30 aprile 2025.

⁸⁸ Le CER possono tradurre il loro scopo non lucrativo in una pluralità di servizi e progetti a beneficio della comunità locale. Questi possono spaziare dall'offerta di servizi di welfare locale alla realizzazione di iniziative di rigenerazione urbana, dalla manutenzione di aree verdi all'installazione di infrastrutture per la mobilità elettrica. Un obiettivo primario è il supporto alle famiglie in condizioni di povertà energetica. Progetti come "Le Vele" a Roma, realizzato presso l'Istituto "Leonarda Vaccari" con il contributo di Edison e il supporto di Caritas e Federconsumatori Lazio, dimostrano un impegno concreto in questa direzione. I "Community hub", che includono le CER, stanno emergendo come presidi sociali di prossimità, offrendo servizi di welfare locale quali orientamento al lavoro, inclusione di soggetti svantaggiati, corsi di lingua e sportelli di ascolto. Per una rassegna di alcune soluzioni statutarie relative alla cooperazione pubblico-privato nelle comunità energetiche, vedasi C. Mari, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi*, n. 29/2022, 126.

“Decreto CER”)⁸⁹, il quale ha prescritto che gli statuti e gli atti costitutivi delle Configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile⁹⁰ debbano includere che l'importo incentivante sia destinato ai soli consumatori diversi dalle imprese e/o utilizzato per finalità sociali aventi ricadute sui territori ove sono ubicati gli impianti per la condivisione⁹¹.

Nel solco delle politiche nazionali di promozione della transizione ecologica, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) ha adottato il Decreto Ministeriale n. 127 del 16 maggio 2025, entrato in vigore il 26 giugno dello stesso anno, introducendo significative innovazioni nella disciplina delle CER e dei sistemi di autoconsumo collettivo. Tale intervento normativo rappresenta un'evoluzione strategica finalizzata a rafforzare la partecipazione dei territori e ad accelerare il conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁹².

Tra le novità di maggiore rilievo si segnala l'estensione della platea dei beneficiari dei contributi pubblici: l'accesso ai fondi PNRR, in precedenza riservato ai soli comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, viene ora ampliato a tutti i comuni con meno di 50.000 residenti. Ciò consente ai membri delle CER che risiedono in tali comuni di beneficiare di un contributo a fondo perduto pari al 40% dei costi sostenuti per la realizzazione di nuovi impianti o per il potenziamento di impianti esistenti alimentati da fonti rinnova-

⁸⁹ Ampie considerazioni sul decreto sono svolte da P. Brambilla, *Le comunità energetiche e la sagacia di Pirandello*, in *Ambienteditto.it*, n. 1/2024.

⁹⁰ Le Configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile o CACER utilizzano la rete di distribuzione esistente per condividere l'energia prodotta da impianti a fonti rinnovabili. In tale categoria rientrano i Sistemi di autoconsumo individuale di energia rinnovabile a distanza ai sensi dell'articolo 30, comma 1, lettera a), numero 2.2, del decreto legislativo n.199 del 2021, i Sistemi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili: sistemi realizzati da gruppi di autoconsumatori che agiscono collettivamente ai sensi dell'articolo 30, comma 2, del decreto legislativo n. 199 del 2021 e le Comunità energetiche rinnovabili.

⁹¹ L'articolo tratta nello specifico la normativa statale comune a tutte le CER. Giova, tuttavia, segnalare discipline speciali volte a regolare le CER istituite nei settori agricolo (art. 47, decimo comma, d.l. n. 13/2023, come convertito in l. n. 41/2023) e portuale (art. 9, secondo comma, d.l. n. 50/2022, come convertito in l. n. 91/2022). Per un maggiore approfondimento si veda U. Patroni Griffi, *Le comunità energetiche portuali*, in *Diritto Pubblico Europeo (rassegna online)*, 2023, 10.

⁹² Per un approfondimento relativo all'attuazione del PNRR nella prospettiva del contributo del giudice contabile, si rinvia a M. Bellin, *Il contributo del giudice contabile alla tutela del "bene ambiente"*, in *Urbanistica e appalti* n. 4/2025, 401.

bili. L'intervento si pone dunque quale leva fondamentale per favorire un maggiore radicamento territoriale delle iniziative di produzione energetica sostenibile, ampliando l'inclusività del modello e promuovendo una distribuzione più equa delle opportunità offerte dalla transizione energetica ⁹³.

La valorizzazione giuridica delle CER, favorita anche dalla semplificazione procedurale per gli impianti di piccole dimensioni (fino a 1 MW) e situati in comuni medio piccoli, si colloca in questa traiettoria di integrazione tra sostenibilità ambientale e coesione sociale, dove l'inclusione dei soggetti più fragili, donne, famiglie a basso reddito, aree periferiche, rappresenta un criterio essenziale di giustizia distributiva.

La previsione legislativa che impone il trattamento equo e non discriminatorio dei consumatori partecipanti, con specifico riferimento a quelli vulnerabili, conferma che la funzione redistributiva non è un effetto eventuale, ma un tratto costitutivo del modello. Si tratta di una forma peculiare di cittadinanza attiva, in cui i cittadini non si limitano a fruire dei benefici dell'iniziativa pubblica o privata, ma si organizzano come "co-imprenditori responsabili", assumendo in prima persona il compito di produrre e condividere energia pulita ⁹⁴.

⁹³ In argomento, si veda A. Chiappetta, *Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2023, 394; C. Iaione, E. De Nictolis, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Dir. Soc.*, 4/2022, 612; P. Novaro, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, in *Nuove Autonomie*, n. 3/2022, 1053.

⁹⁴ Si pensi, tra le varie applicazioni concrete, alla Comunità Energetica Rinnovabile Valpellice, costituita il 29 giugno 2023, che rappresenta un'esperienza pionieristica nel panorama italiano per il suo esplicito orientamento sociale ed ecumenico. Localizzata in Piemonte, nell'area della Val Pellice, coinvolge undici comuni, enti pubblici, realtà religiose, imprese e cittadini e si fonda su un impianto fotovoltaico installato a Luserna San Giovanni, destinato ad alimentare strutture collettive e sociali, tra cui un centro sportivo e una residenza per anziani. Inoltre, si pensi all'esempio concreto realizzatosi nel I Municipio di Roma Capitale, dall'Istituto Leonarda Vaccari, che ha promosso la costituzione della Comunità Energetica Rinnovabile "Le Vele", in collaborazione con l'amministrazione municipale e con il supporto tecnico di Federconsumatori Lazio. L'iniziativa, avviata nel 2022 in un contesto urbanistico e storico altamente vincolato, si è recentemente arricchita grazie al sostegno del Banco dell'Energia e a una donazione significativa da parte di Edison. Il progetto prevede l'installazione di un impianto fotovoltaico da 85 kWp, con una produzione annua stimata di oltre 123.000 kWh e un risparmio di circa 43 tonnellate di CO₂. Oltre ai benefici ambientali, la CER genera ricadute sociali significative: i risparmi energetici e gli incentivi economici saranno reinvestiti per potenziare i servizi assistenziali dell'istituto e per sostenere famiglie in condizioni di povertà energetica nel territorio. Vedasi il sito internet www.cerlele.it/index.php. Ulteriore esempio emble-

In questa prospettiva, divengono centrali alcuni meccanismi operativi come la destinazione di parte degli incentivi all'abbattimento dei costi energetici per le famiglie in condizione di disagio economico; l'utilizzo di edifici pubblici come sedi impiantistiche, affinché i benefici ricadano direttamente sulla comunità territoriale; nonché l'inquadramento giuridico delle CER come Enti del Terzo Settore (ETS), per rafforzarne l'identità solidaristica e l'attitudine all'intervento in ambiti di interesse generale.

Invero, l'inquadramento delle CER nella forma di Enti del Terzo Settore ne legittima la partecipazione ai procedimenti di amministrazione condivisa disciplinati dal Codice del Terzo Settore. Tale estensione costituisce un'evoluzione significativa dell'ambito applicativo di questi strumenti collaborativi, sinora impiegati quasi esclusivamente in settori quali il *welfare* e la cultura, ma mai in quello energetico. In tal modo, le CER-ETS possono assolvere una funzione di cerniera tra i livelli istituzionali e i cittadini, facilitando la convergenza tra le politiche energetiche promosse dagli enti territoriali e le iniziative solidali e partecipative provenienti dalla società civile. Questa esigenza di coordinamento risulta particolarmente avvertita in considerazione del rapido incremento del numero di CER su scala nazionale, fenomeno che impone l'istituzionalizzazione di meccanismi stabili e semplificati di dialogo con le amministrazioni locali.

Parallelamente, le CER costituite in forma di ETS possono non solo prendere parte ai procedimenti amministrativi collaborativi, ma altresì costituirne l'oggetto precipuo, laddove tali procedimenti siano finalizzati alla loro istituzione o al loro sviluppo. In questa seconda configurazione, la comunità energetica non assume il ruolo di parte attiva, ma rappresenta piuttosto l'esito programmato del percorso procedimentale, quale risultato dell'azione congiunta tra pubblica amministrazione e soggetti del Terzo Settore.

matico della valenza sociale delle Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali, nel solco tracciato da progetti analoghi, come quello realizzato a Napoli Est, si sta sviluppando nel rione Mangialupi di Messina, dove l'Associazione Le.LA.T., in collaborazione con il Comune, ha promosso la costituzione di una comunità energetica volta a contrastare la povertà energetica. Il progetto coinvolge venti soci, tra cui famiglie in condizione di vulnerabilità, e si basa sulla riattivazione e ampliamento di un impianto fotovoltaico per una capacità complessiva di 55 kW, con una produzione annua stimata di circa 80.000 kWh. Dal punto di vista regolamentare, è previsto un sistema di redistribuzione degli incentivi basato sul consumo istantaneo, che privilegia le famiglie, al fine di massimizzare l'impatto economico e sociale dell'iniziativa.

In entrambe le prospettive, la valorizzazione degli ETS come attori istituzionali di raccordo si configura quale leva strategica per promuovere la diffusione delle CER in chiave inclusiva, orientando l'azione pubblica verso obiettivi di riduzione della povertà energetica e di rafforzamento della coesione territoriale, con particolare riguardo ai contesti caratterizzati da elevati livelli di fragilità socioeconomica.

Sebbene le CER svolgano un'attività economica, consistente nella produzione, consumo e condivisione di energia, la loro finalità primaria non è la generazione di profitto finanziario. Al contrario, lo scopo prevalente è la fornitura di benefici ambientali, economici e sociali ai propri membri o soci e alle comunità locali in cui operano. Questo principio di "non-profit" o, più precisamente, di "marginalizzazione della finalità di lucro", è un elemento distintivo e qualificante delle CER, le quali si fondano su una concezione dell'energia incentrata primariamente sul suo valore d'uso, piuttosto che sulla logica dello scambio, attribuendo al profitto un ruolo meramente accessorio e strumentale rispetto alla finalità collettiva di soddisfacimento dei bisogni energetici locali.

La composizione soggettiva di tali enti include persone fisiche, piccole e medie imprese (PMI) nonché autorità locali, con espressa menzione delle amministrazioni comunali, evidenziando l'intento del legislatore europeo di radicare le CER nel tessuto sociale e istituzionale locale. L'obiettivo prevalente che ne anima l'agire non risiede nella massimizzazione di utili patrimoniali, bensì nell'erogazione di benefici ambientali, economici e sociali in favore dei propri membri o, più in generale, delle comunità territoriali in cui esse operano⁹⁵.

⁹⁵ Tra le ricadute più rilevanti, va in primo luogo evidenziata la capacità delle CER di concorrere in modo strutturale alla riduzione della spesa energetica sostenuta dai propri membri. Attraverso la produzione condivisa di energia da fonti rinnovabili, le comunità permettono un accesso diretto a risorse energetiche a costo calmierato. In secondo luogo, le CER possono accrescere in modo significativo l'indipendenza energetica delle comunità locali, riducendo la dipendenza da fornitori convenzionali e mitigando l'esposizione alle fluttuazioni del mercato e ai rischi legati all'approvvigionamento centralizzato, inclusi eventuali *blackout* o interruzioni di servizio. In tal modo, si restituisce ai cittadini un margine di controllo più ampio sul proprio fabbisogno energetico. Sul versante ambientale, l'impiego esclusivo di fonti rinnovabili all'interno delle CER comporta un contributo tangibile al miglioramento della qualità dell'aria e alla riduzione delle emissioni climalteranti, con effetti benefici diretti sulla salute pubblica e sull'integrità degli ecosistemi locali. Il carattere non emissivo delle tecnologie impiegate si traduce, infatti, in un abbattimento delle sostanze inquinanti di origine fossile, promuovendo una transizione ecologica equa e diffusa. Dal punto di vista socioe-

6. – Nel quadro sin qui delineato, le comunità energetiche rinnovabili si configurano come esperienze istituzionali innovative, nelle quali si intrecciano obiettivi di transizione ecologica, inclusione sociale e partecipazione civica. La normativa europea, dapprima con la direttiva (UE) 2018/2001 (RED II), poi con la direttiva (UE) 2023/2413 (RED III), ha espressamente valorizzato il coinvolgimento attivo dei cittadini, degli enti locali e delle piccole imprese, riconoscendo loro un ruolo che travalica quello di meri destinatari di servizi energetici, fino a includerli tra i produttori e i gestori di energia da fonti rinnovabili ⁹⁶.

Rispetto agli strumenti tradizionali di *welfare* energetico, prevalentemente di natura compensativa, le CER introducono un modello strutturale, volto a rafforzare la capacità delle collettività di partecipare direttamente alla gestione di una risorsa essenziale e a ridurre, almeno in parte, la dipendenza da meccanismi centralizzati.

Si tratta di profili che ne evidenziano le potenzialità anche in rapporto al contrasto della povertà energetica. Tuttavia, proprio in questo ambito, non

conomico, le CER possono diventare generatori di valore per le comunità territoriali attraverso la creazione di flussi economici reinvestibili a livello locale. Le risorse derivanti dalla vendita di energia in eccesso o da tariffe di accesso possono essere destinate, ad esempio, al finanziamento di servizi pubblici essenziali, come la manutenzione delle infrastrutture, la cura del verde urbano o il potenziamento del welfare comunitario. Non meno rilevante è il ruolo delle CER nel rafforzamento del capitale sociale. L'adesione volontaria a progetti collettivi di produzione energetica favorisce la creazione di reti relazionali, alimenta dinamiche di collaborazione orizzontale e stimola un senso di appartenenza alla comunità, contribuendo alla riduzione dell'isolamento sociale e alla coesione del tessuto civico. In questa direzione, le CER si presentano anche come laboratori educativi e culturali, capaci di promuovere una maggiore consapevolezza ambientale tra i cittadini. Le attività di formazione e divulgazione ad esse collegate possono contribuire alla diffusione di una cultura della sostenibilità, creando le condizioni per una partecipazione attiva e informata alla transizione energetica. Tale partecipazione si traduce in una democratizzazione dell'energia, poiché le CER offrono ai cittadini la possibilità concreta di intervenire nelle scelte strategiche relative alla produzione e al consumo di energia. Si realizza così una forma di governance energetica inclusiva e partecipativa, conforme ai principi della democrazia sostanziale e della sussidiarietà orizzontale. Infine, le CER si configurano come spazi fertili per l'innovazione, stimolando lo sviluppo e l'adozione di soluzioni tecnologiche avanzate nel campo dell'efficienza energetica, dello stoccaggio e della digitalizzazione della rete. In tal senso, esse non solo rispondono alle sfide ambientali globali, ma contribuiscono in modo proattivo alla costruzione di un modello di sviluppo sostenibile integrato e resiliente.

⁹⁶ Vedasi in proposito le osservazioni di F. Capra, U. Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Sansepolcro, 2017, 233.

possono essere ignorati alcuni aspetti criticità. Nel dibattito pubblico le comunità sono talvolta evocate come soluzione definitiva, con il rischio di oscurare altre strategie e di sovraccaricare lo strumento di funzioni che esso, per la sua struttura, difficilmente può assolvere⁹⁷. È dunque necessario, accanto al riconoscimento dei profili positivi che sicuramente ne consentono un ancoramento ai principi costituzionali, un'analisi dei limiti intrinseci.

Il fondamento costituzionale delle comunità energetiche può essere anzitutto rintracciato nell'art. 118, quarto comma, Cost., che impone alle istituzioni pubbliche di favorire l'iniziativa dei cittadini diretta alla cura dell'interesse generale⁹⁸. Le CER vi si collocano in maniera naturale dal momento che sono forme associative che combinano partecipazione diffusa, cooperazione tra soggetti eterogenei e finalità collettive. In questo contesto, il ruolo degli enti locali si rivela cruciale, sia nella funzione di promozione e sostegno, sia nella partecipazione diretta alle strutture organizzative. Le comunità costituiscono pertanto un terreno particolarmente significativo per verificare l'effettiva attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, che, pur sancito in Costituzione da oltre vent'anni, continua a incontrare difficoltà di traduzione operativa. Il modello contribuisce a superare la tradizionale dicotomia tra pubblico e privato, delineando forme di amministrazione condivisa nelle quali individui e istituzioni cooperano alla cura dell'interesse generale. In questa prospettiva, il principio di sussidiarietà orizzontale non si esaurisce in una clausola programmatica, ma si impone come norma vincolante che

⁹⁷ M. Castellini, I. Faiella, L. Lavecchia, R. Miniaci, P. Valbonesi (a cura di) *La povertà energetica in Italia. Rapporto 2023 dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE)*, spec. 53 ss.

⁹⁸ Fra i moltissimi contributi dedicati a tale principio si vedano, fra gli altri, Q. Camerlengo, *Art. 118*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 2521 ss.; A. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2002, 51; G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, 179; A. D'Atena, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, n. 1/2001, 13 ss.; D. Donati, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013; T.E. Frosini, *Sussidiarietà (principio di diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, II, 2, Milano, 2008, 1133; I. Massa Pinto, *Il principio di sussidiarietà: profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; F. Pizzolato, *Il principio di sussidiarietà*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003, 197; G. U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2002, 5; J. Luther, *La sussidiarietà come principio sussidiario del diritto pubblico*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 3/2019, 1.

obbliga Stato e autonomie territoriali a promuovere e valorizzare l'iniziativa sociale, ove idonea a concorrere alla realizzazione di interessi collettivi⁹⁹. Tale impostazione trova fondamento nell'art. 114, primo comma, Cost.¹⁰⁰, che attribuisce pari dignità istituzionale allo Stato, alle Regioni e agli enti locali, restituendo un assetto policentrico dell'ordinamento repubblicano nel quale la cittadinanza attiva è parte integrante dei processi decisionali¹⁰¹.

In questo quadro, il raccordo con l'art. 41 Cost.¹⁰² come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2022¹⁰³, appare evidente. La norma, nel ridefinire i limiti all'iniziativa economica privata, ha incluso tra i parametri di conformazione la tutela dell'ambiente e della salute, accanto alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. Ne discende un passaggio rilevante che dall'ambiente inteso quale vincolo esterno alla libertà di impresa giunge

⁹⁹ Nel contesto della crescente valorizzazione delle CER come strumenti di governance collaborativa della transizione ecologica, merita segnalazione l'esperienza avviata nella città di Torino, dove il Politecnico e le Officine Grandi Riparazioni hanno sottoscritto un accordo per la costituzione di una CER territoriale. Il progetto, di natura pilota ma ad alta intensità istituzionale e tecnologica, si fonda sulla realizzazione di un'infrastruttura capace di interconnettere gli edifici dell'area circostante, ivi compresi il campus universitario e il complesso delle OGR, al fine di consentire la produzione, la condivisione e lo scambio di energia da fonti rinnovabili.

L'iniziativa mira non soltanto all'ottimizzazione del consumo energetico e alla riduzione dell'impatto ambientale, ma anche a rendere maggiormente inclusivi e partecipati i processi decisionali connessi alla transizione energetica urbana. In tale prospettiva, l'esperienza torinese si propone come laboratorio di co-progettazione aperta, in cui istituzioni pubbliche e soggetti privati cooperano con l'obiettivo di estendere progressivamente la partecipazione ad altri attori del territorio, promuovendo una cittadinanza energetica attiva. Particolare attenzione è rivolta all'integrazione della popolazione studentesca e delle imprese insediate nell'hub dell'innovazione OGR Tech, in un'ottica di ibridazione tra sostenibilità ambientale e trasformazione digitale.

¹⁰⁰ L'ordine di enumerazione degli enti di cui all'art. 114 Cost., secondo R. Bifulco, *Art. 5*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 132 ss., si ricollegerebbe al principio di sussidiarietà.

¹⁰¹ In proposito, vedasi G. Gotti, M. Greco, *Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'Unione Europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche*, in *Dir. pubbl. eur. rassegna online*, n. 2/2025, 127; A. Coiante, *Think global, act local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica*, in *Ambientediritto.it*, n. 1/2024; P. Novaro, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, cit; G. Monaco, *Per un inquadramento generale delle comunità energetiche rinnovabili, tra politiche europee e principi costituzionali di riferimento*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. Online*, n. 1/2023, 594.

¹⁰² Si veda, per tutti, R. Niro, *Art. 41*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., 846 ss.

¹⁰³ Per i commenti sulla revisione dell'art. 41 Cost. si rinvia alla dottrina citata alla nota 74.

all'ambiente come criterio positivo di orientamento delle attività economiche. Le comunità energetiche, prive di finalità lucrative e volte a obiettivi ambientali e sociali, si inseriscono coerentemente in questo nuovo quadro, rappresentando espressioni concrete di utilità sociale e di responsabilità ambientale, anche nell'interesse delle generazioni future ¹⁰⁴.

Non meno significativo, come ampiamente argomentato, è il collegamento con l'art. 43 Cost. ¹⁰⁵, che consente di riservare o trasferire a comunità di lavoratori o di utenti imprese operanti in settori essenziali o connessi a fonti di energia di preminente interesse generale. In questa prospettiva, le CER possono essere lette come forme attuali di economia sociale, nelle quali l'energia, bene essenziale per l'eguaglianza sostanziale, la dignità della persona e la tutela ambientale, è gestita attraverso strumenti a carattere associativo. La loro legittimazione trova, peraltro, un ulteriore fondamento nell'art. 18 Cost., che riconosce la libertà di associazione per fini non vietati dalla legge.

La giurisprudenza costituzionale ha colto la portata di tale mutamento riconoscendo, nella sentenza Corte cost., n. 131/2020 ¹⁰⁶, che l'interesse generale può essere perseguito non soltanto mediante l'azione pubblica in senso stretto, ma anche attraverso iniziative autonome dei cittadini, purché riconosciute e sostenute dall'ordinamento. Ne deriva l'affermazione di un canale sussidiario ulteriore rispetto alle modalità tradizionali di intervento pubblico, idoneo ad accrescere l'efficacia dell'azione amministrativa e ad assicurarne una maggiore

¹⁰⁴ L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n.2/2022, 20 e G. Barozzi Reggiani, *La "funzione sociale della tutela dell'ambiente" alla luce della revisione costituzionale del 2022 e del più recente quadro giuridico europeo*, in *Federalismi.it*, n. 7/2024, 47; D. Porena, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; T. GROPPi, *Sostenibilità e costituzioni: lo Stato costituzionale alla prova del futuro*, in *DPCE*, n. 1/2016, 43; M. Luciani, *Generazioni future. Distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in R. Bifulco - A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, 424. Prima della riforma costituzionale, R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008, 122.

¹⁰⁵ Si rinvia al paragrafo 3.

¹⁰⁶ In proposito si vedano E. Rossi, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 giugno 2020, 58 e L. Gori, *La saga della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti tra Terzo settore e P.A.*, in *Federalismi.it*, n.14/2020, 208.

rispondenza alle istanze provenienti dalla società. Nel contesto della transizione ecologica, le CER si presentano come una manifestazione particolarmente significativa dell'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Esse consentono alle comunità locali di riappropriarsi, in forma organizzata, della gestione partecipata delle risorse energetiche, contribuendo al perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di giustizia climatica. Allo stesso tempo, possono rappresentare leve di inclusione sociale, offrendo risposte strutturali al problema della povertà energetica, che non viene più affrontato solo attraverso strumenti emergenziali o meramente compensativi ¹⁰⁷.

Il profilo delle competenze legislative completa il quadro. L'art. 117, terzo comma, Cost. attribuisce alla legislazione concorrente la materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Le Regioni hanno mostrato particolare attivismo, introducendo discipline di promozione talvolta anticipate rispetto al legislatore statale. Ciò ha reso necessario l'intervento della Corte costituzionale, che ha ribadito come la normativa regionale non possa imporre vincoli sproporzionati né alterare il carattere inclusivo del modello. Ne risulta, da un lato, la conferma del presidio statale di uniformità, dall'altro, il riconoscimento del contributo regionale quale fattore di adeguatezza alle peculiarità territoriali ¹⁰⁸.

Accanto alle Regioni, i Comuni svolgono un ruolo decisivo, per la loro contiguità agli interessi collettivi. Come innanzi chiarito, essi possono promuovere, sostenere e, in alcuni casi, partecipare direttamente alle comunità energetiche.

La prossimità agli interessi delle collettività locali li rende attori privile-

¹⁰⁷ Hanno recentemente sottolineato il ruolo delle comunità energetiche nella prospettiva del principio di sussidiarietà orizzontale P. Duret, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Napoli, 2023, 289, nonché A. Chiappetta, *Comunità energetiche rinnovabili e Costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in E. Di Salvatore (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, Milano, 2023, 15 ss. Sul punto si vedano in particolare le osservazioni di R. Miccù, M. Bernardi, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, p. 645.

¹⁰⁸ F. Sanchini, *Le comunità energetiche rinnovabili tra fondamento costituzionale e riparto di competenze legislative Stato-Regioni. Riflessioni alla luce della sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 8/2024, 144; M. Greco, *Le comunità energetiche rinnovabili nel sistema di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni: nota a Corte cost., n. 48 del 23 marzo 2023*, in *Giur. cost.*, 2023, 634.

giati, ma gli strumenti conoscitivi di cui dispongono restano parziali. I dati sulla base dei quali gli Enti scelgono di costituire o aderire a una CER riguardano prevalentemente nuclei familiari già intercettati dai servizi sociali o dall'edilizia residenziale pubblica, ma non consentono ancora una mappatura sistematica dei soggetti in condizione di vulnerabilità energetica in ragione della multidimensionalità del fenomeno e delle difficoltà nell'individuazione di indici di misurazione univoci. La mancanza di basi conoscitive adeguate limita la capacità delle amministrazioni di dare concreta attuazione ai principi di uguaglianza sostanziale e di solidarietà attraverso azioni mirate a contrastare condizioni di effettiva deprivazione energetica. A ciò si aggiunge una criticità di carattere organizzativo in ragione della circostanza che la povertà energetica si colloca all'incrocio di più competenze (politiche sociali, attività economiche, ambiente) e richiede, dunque, un necessario coordinamento istituzionale, volto a rafforzarne l'efficacia operativa.

Un ulteriore profilo concerne il coinvolgimento diretto, fra i soci o i beneficiari, delle famiglie già in condizione di povertà energetica. Tale opzione non può dirsi di per sé determinante perché spesso l'entità delle risorse redistribuite non consente di colmare le difficoltà strutturali di questi nuclei familiari. A tal fine sarebbe auspicabile che i regolamenti interni delle CER prevedessero quote specificamente destinate ai soggetti vulnerabili, nella misura in cui gli altri aderenti accettino di condividere simile orientamento e di rinunciare a parte dei benefici economici ¹⁰⁹.

Questo perché i proventi delle comunità non riescono, di per sé soli, ad incidere su fattori determinanti della povertà energetica, quali il livello di reddito, la composizione familiare, le caratteristiche edilizie e impiantistiche delle abitazioni, i comportamenti degli utenti. Non può, inoltre, essere ignorato il rischio di effetti escludenti. La vocazione inclusiva delle comunità può rovesciarsi nel suo contrario qualora l'impossibilità o l'inerzia nell'aderirvi producano nuove forme di marginalizzazione. Il rischio di esclusione può aumentare anche in ragione della complessità procedurale nella creazione di una CER che tende a scoraggiare le realtà di minori dimensioni e prive di competenze tecniche specialistiche, favorendo gli operatori maggiormente strutturati.

Per queste ragioni occorre prestare attenzione a creare un collegamento

¹⁰⁹ M. Castellini, I. Faiella, L. Lavecchia, R. Miniaci, P. Valbonesi (a cura di) *La povertà energetica in Italia. Rapporto 2023 dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE)*, cit.

così stretto ed esclusivo tra comunità energetiche e contrasto alla povertà energetica.

È emerso con evidenza che tale fenomeno, infatti, non si esaurisce nel rapporto tra reddito e spesa per le bollette, ma si radica nei contesti familiari, sociali e territoriali e richiede risposte che coinvolgano la dimensione materiale (qualità degli edifici e delle infrastrutture) e quella relazionale, fatta di persone e reti sociali. Da questo punto di vista, soltanto l'integrazione con politiche sociali più ampie potrebbe rappresentare, nel medio-lungo periodo, una strategia coerente con gli obiettivi di giustizia energetica, benché tale prospettiva sia ancora marginale nel dibattito pubblico.

Emerge, dunque, un divario ancora ampio e da colmare tra finalità proclamate e strumenti effettivamente predisposti al loro soddisfacimento. Pertanto, le comunità energetiche non possono essere assunte come soluzione definitiva alla povertà energetica, ma vanno piuttosto considerate un laboratorio istituzionale nel quale trovano attuazione i principi di solidarietà (art. 2 Cost.), uguaglianza sostanziale (art. 3, co. 2, Cost.) e sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.). In tale quadro, esse possono altresì essere ricondotte – almeno in via interpretativa – al modello dell'art. 43 Cost., che consente di riservare o trasferire a comunità di lavoratori o di utenti imprese operanti in settori essenziali o legati a fonti di energia di preminente interesse generale, rappresentando una possibile attuazione contemporanea della disposizione costituzionale.

7. – Il percorso di analisi svolto ha inteso affrontare una questione che, pur emergendo con crescente intensità nel dibattito pubblico e nelle politiche di settore, rimane ancora priva di un compiuto inquadramento giuridico. La povertà energetica si presenta, infatti, come tema dai tratti incerti, i cui contorni concettuali e normativi attendono ancora una sistematizzazione, e rispetto al quale la riflessione costituzionalistica è chiamata a misurarsi in modo sempre più stringente. La ricostruzione condotta consente di delineare con maggiore precisione i principali aspetti che caratterizzano tale fenomeno che non può essere ridotto a un mero riflesso della marginalità economica, ma si configura come una forma peculiare di vulnerabilità sociale, determinata dall'intreccio di fattori economici, abitativi e infrastrutturali, che incide direttamente sulle condizioni materiali di esercizio dei diritti fondamentali.

La sua crescente rilevanza impone, pertanto, di sottrarla a una considera-

zione esclusivamente sociologica o tecnica, per rintracciare nell'ordinamento costituzionale i parametri essenziali idonei a ricondurla nell'ambito dei compiti propri dello Stato sociale.

La dottrina ha già avviato apprezzabili tentativi di sistematizzazione, ma non sembra né necessario né opportuno configurare l'accesso all'energia come autonomo diritto sociale. La Costituzione non conosce una simile posizione soggettiva, né impone una pretesa diretta alla fornitura del bene. Ciò non comporta, tuttavia, una minore garanzia. L'energia, infatti, si configura come bene-condizione: la sua mancanza compromette l'effettività di diritti già riconosciuti (salute, abitazione, istruzione, partecipazione sociale) e, proprio per questo, è oggetto comunque di una tutela rafforzata.

In questa prospettiva, l'art. 43 Cost. assume un rilievo peculiare. La norma include l'energia fra i settori di preminente interesse generale suscettibili di riserva a comunità di lavoratori o di utenti, segnalando il nesso stretto tra tale bene e l'utilità collettiva. Letto congiuntamente agli artt. 2 e 3 Cost., emerge l'obbligo costituzionale di garantire condizioni minime di accesso affinché nessuno sia escluso da quella soglia essenziale di garanzia senza la quale la cittadinanza sociale risulta svuotata di contenuto ¹¹⁰.

A completare questo quadro si collocano gli artt. 9 e 41 Cost., come modificati dalla legge costituzionale n. 1 del 2022. L'ambiente e la salute diventano parametri positivi di orientamento dell'iniziativa economica, trasformando l'energia sostenibile in punto di incontro tra giustizia ambientale e inclusione sociale. Intesa come bene-condizione, l'energia richiede che la garanzia costituzionale non riguardi soltanto i risultati delle scelte pubbliche, ma anche il percorso che conduce a definirle, percorso che deve essere sorretto da criteri trasparenti e da metodi verificabili.

Un passaggio particolarmente delicato riguarda il ruolo delle Comunità Energetiche Rinnovabili, frequentemente presentate, talora in termini quasi esclusivi, come lo strumento privilegiato, se non addirittura risolutivo, per il superamento della povertà energetica. Una simile prospettiva, tuttavia, richiede cautela, poiché rischia di produrre semplificazioni indebite. Le CER non possono essere ridotte a meri dispositivi tecnici di produzione e condivi-

¹¹⁰ Sul concetto di cittadinanza sociale si veda A. Poggi, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle Istituzioni scolastiche*, in *Le Regioni*, n. 4/2002, 771.

sione dell'energia: esse trovano il loro fondamento in principi costituzionali di rilievo, dalla sussidiarietà orizzontale (art. 118, co. 4, Cost.) alla libertà associativa (art. 18 Cost.), fino alla logica policentrica disegnata dall'art. 114 Cost. Ma, al tempo stesso, non possono essere assunte come soluzione esauritiva di una questione che affonda le sue radici in dinamiche economiche, sociali e abitative di ben più ampia portata.

Mancano, allo stato, incentivi mirati a favorire la partecipazione dei soggetti più vulnerabili; le procedure rimangono complesse e onerose, scoraggiando in particolare le realtà di minori dimensioni e i benefici redistributivi non incidono in maniera significativa sulle cause strutturali della vulnerabilità energetica, che continuano a dipendere da fattori quali il reddito, le condizioni abitative e il costo delle forniture.

Ne deriva che le comunità energetiche, pur rappresentando un laboratorio istituzionale di grande interesse e una concreta manifestazione di cittadinanza attiva, non possono surrogare le politiche pubbliche generali. Assumerle come unico strumento di contrasto alla povertà energetica significherebbe correre il rischio di una transizione diseguale, nella quale l'accesso a una CER diventa criterio discriminante tra inclusi ed esclusi, con effetti paradossalmente opposti rispetto alla finalità solidaristica che ispira il modello. Le CER devono piuttosto essere collocate all'interno di una strategia più ampia, capace di integrare politiche redistributive, interventi infrastrutturali e misure di sostegno diretto alle fasce vulnerabili, così da evitare che lo slancio innovativo del modello si traduca in nuove forme di disuguaglianza.

La questione della povertà energetica deve essere ricondotta, in ultima analisi, nell'orizzonte dello Stato sociale inteso in senso promozionale. Non si tratta soltanto di approntare interventi assistenziali volti ad alleviare situazioni di emergenza, ma di rimuovere gli ostacoli strutturali che impediscono la piena partecipazione alla vita economica e sociale, creando le condizioni per una reale e concreta partecipazione civica. La complessità del fenomeno impone, pertanto, una lettura sistematica delle norme costituzionali vigenti, capace di includere l'energia tra i beni essenziali per l'effettività dei diritti fondamentali.

In questa prospettiva, spetta al legislatore definire politiche trasparenti e motivate, fondate su dati attendibili e verificabili anche in sede giurisdizionale, alle Regioni e agli enti locali sviluppare strategie coerenti con i principi fondamentali statali, calibrate sulle specificità territoriali, alla Corte costitu-

zionale garantire che la discrezionalità politica non si traduca in misure manifestamente inadeguate o lesive della dignità delle persone.

È, in altri termini, compito della Repubblica, in tutte le sue articolazioni, assicurare che la transizione energetica non divenga occasione di nuove marginalità, ma si traduca in un rafforzamento della cittadinanza sociale e in una più solida concretizzazione di quell'*ethos* solidaristico che rappresenta uno dei tratti qualificanti della nostra Costituzione.

Abstract

L'articolo esamina la povertà energetica come questione giuridica emergente, che incide sull'effettività dei diritti fondamentali e sulla cittadinanza sociale. Dopo aver ricostruito il quadro normativo europeo e nazionale, l'analisi mette in luce come l'energia debba essere considerata bene-condizione per l'esercizio di diritti già riconosciuti, più che autonomo diritto sociale. Il contributo affronta quindi le implicazioni costituzionali del fenomeno, in rapporto ai principi di eguaglianza sostanziale, solidarietà e sostenibilità. Particolare attenzione è dedicata alle comunità energetiche rinnovabili, esaminate tanto come laboratorio istituzionale di inclusione e partecipazione quanto nei loro limiti rispetto alle cause strutturali della vulnerabilità energetica.

The article examines energy poverty as an emerging legal issue that affects the effectiveness of fundamental rights and the substance of social citizenship. After reconstructing the European and national regulatory framework, the analysis highlights how energy should be regarded as a condition-good for the exercise of already recognised rights, rather than as an autonomous social right. The contribution then explores the constitutional implications of the phenomenon, in relation to the principles of substantive equality, solidarity, and sustainability. Particular attention is devoted to renewable energy communities, considered both as an institutional laboratory of inclusion and participation and in light of their limitations with respect to the structural causes of energy vulnerability.