
Luca Gori, Marco Bellucci,
Vincenzo Tondi della Mura
(a cura di)

IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ENERGETICA E IL RUOLO DELLE COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI

UNO STUDIO MULTIDISCIPLINARE

FrancoAngeli 





Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Luca Gori, Marco Bellucci,
Vincenzo Tondi della Mura
(a cura di)

IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ENERGETICA E IL RUOLO DELLE COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI

UNO STUDIO MULTIDISCIPLINARE

FrancoAngeli 

La pubblicazione del presente volume è parte del PRIN «*Framing Energy Poverty within Social Economy – Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution*», Bando 2022 PNRR, Codice progetto MUR P20227A85T, CUP B53D23032510001. Progetto finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU, Missione 4 Componente 2, investimento 1.1.



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



I contributi contenuti nel volume sono stati sottoposti a referaggio in doppio cieco.

In copertina: Atcharapun Samorn, Schizzo del concetto di città sostenibile,
©Dreamstime.com

Isbn: 9788835181484

Isbn e-book Open Access: 9788835190745

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons*
Attribuzione-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC BY-ND 4.0)

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.it>

Gli eventuali link attivi e QR code inseriti nel volume sono forniti dall'autore.
L'editore non si assume alcuna responsabilità sui link attivi e QR code ivi contenuti
che rimandano a siti non appartenenti a FrancoAngeli.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190745

Indice

Nota introduttiva e metodologica , di Marco Bellucci, Luca Gori, Vincenzo Tondi della Mura	pag.	13
Introduzione , di Luca Gori	»	17
 Parte I – Il fenomeno della povertà energetica: attori e azioni per il contrasto		
1. L'ipotesi di un diritto all'energia: problemi, prospettive, alternative , di Giorgio Cataldo	»	31
1.1. Premessa: nuovi diritti per nuovi bisogni energetici?	»	31
1.2. L'approccio costituzionale al contrasto alla povertà (cenni)	»	33
1.3. Il quadro eterogeneo degli strumenti normativi in risposta al bisogno energetico...	»	34
1.3.1. ...e la relativa portata costituzionale	»	37
1.4. Dall'eterogeneità degli strumenti all'intrinseca strumentalità: la difficile enucleazione di un autonomo diritto all'energia	»	41
1.4.1. L'energia come presupposto in termini di dignità: la copertura dell'art. 3, comma 2, Cost. a giustificare l'intervento in favore del bisogno	»	43
1.5. La ricerca ancora aperta verso un approccio normativo strutturato al bisogno energetico	»	45
 2. Non solo CER: gli interventi di efficientamento energetico come strumento di contrasto alla povertà energetica , di Ilaria Baisi	»	47

2.1. Il contrasto alla povertà energetica nelle politiche eurounitarie	pag.	47
2.2. La Direttiva (UE) 2024/1275 (EPBD IV): edifici a energia quasi zero	»	50
2.3. Gli <i>Energy Performance Contracts</i> (EPC) per la decarbonizzazione dell'edilizia	»	55
2.4. Osservazioni conclusive, tra opportunità e timori	»	59
3. Un approccio intersezionale alla povertà energetica: i clienti vulnerabili e non-disalimentabili tra Italia e Spagna, di Maria Giulia Arciero	»	61
3.1. Introduzione	»	61
3.2. L'applicazione del metodo intersezionale alla PE	»	62
3.3. All'origine della nozione di cliente vulnerabile: la liberalizzazione del mercato dell'energia	»	65
3.4. La tutela del cliente vulnerabile nel mercato unico dell'energia	»	69
3.5. La tutela del cliente vulnerabile nella transizione energetica	»	71
3.6. Il rilievo sistematico della nozione di cliente vulnerabile	»	73
3.7. La definizione normativa di cliente vulnerabile: le indicazioni europee	»	73
3.8. Il cliente vulnerabile tra Italia e Spagna: una comparazione in chiave intersezionale	»	76
3.9. Conclusioni: intersezionalità ed evidenze quantitative	»	79
Parte II – Il modello delle comunità energetiche rinnovabili: nodi critici e prospettive di sviluppo		
4. Il modello delle comunità energetiche rinnovabili: sfide e opportunità di sviluppo, di Alberica Aquili	»	85
4.1. Introduzione	»	85
4.2. Il ruolo delle Regioni per lo sviluppo delle CER	»	85
4.3. Il ruolo del Comune, forme giuridiche e aspetti fiscali delle CER	»	92
4.4. CER, enti locali, enti del Terzo settore e servizio pubblico locale	»	98
4.5. Conclusioni	»	103

5. Comunità energetiche rinnovabili e regime fiscale: questioni aperte e prospettive di armonizzazione, di		
Vincenzo Delli Priscoli	pag.	105
5.1. Premessa	»	105
5.2. Le forme giuridiche delle comunità energetiche rinnovabili	»	107
5.2.1. Le associazioni come modello «snello» e solidaristico	»	108
5.2.2. Le cooperative come modello mutualistico e solidaristico	»	109
5.2.3. Enti del Terzo settore e imprese sociali: tra riconoscimento legislativo e incertezza fiscale	»	112
5.3. Profili fiscali delle CER nelle imposte dirette	»	113
5.4. Profili fiscali delle CER nelle imposte indirette	»	115
5.5. Considerazioni conclusive	»	116
 6. Verso una transizione “giusta”? Luci e ombre del “Decreto CACER”, di Enrico Guerrieri	»	119
6.1. Premessa	»	119
6.2. Le comunità energetiche rinnovabili e la normativa incentivante: uno sguardo al “Decreto CACER”	»	121
6.3. La normativa incentivante tra finalità ambientale e garanzia di una soglia minima di solidarietà: la formale “funzionalizzazione” delle eccedenze verso i bisogni sociali territoriali	»	123
6.4. Quale effettiva rilevanza degli obiettivi sociali? Alcuni rilievi critici	»	126
6.5. Transizione energetica e solidarietà: alcune brevi riflessioni rispetto alle possibili zone d’ombra della normativa nazionale	»	129
6.6. L’opportunità di un bilanciamento tra esigenze della transizione e bisogni sociali	»	131
 7. Comunità energetiche rinnovabili e giustizia energetica nel quadro del diritto internazionale ed europeo, di Matteo Fulgenzi	»	134
7.1. Introduzione: CERtezze e inCERtezze sul panorama internazionale ed europeo	»	134
7.2. L’impatto sistemico della guerra in Ucraina sulle scelte energetiche dell’UE: povertà energetica e disuguaglianze sociali	»	141

7.3. Le comunità energetiche rinnovabili nel framework giuridico dell'UE	pag.	148
7.3.1. La dimensione transfrontaliera delle CER: innovazione condivisa e cooperazione territoriale oltre i confini nazionali	»	153
7.3.2. Uno sguardo all'esperienza del <i>Global South</i> : la diplomazia "glocale" dell'energia	»	157
7.4. Proposte per il futuro della strategia energetica verde dell'energia	»	160
7.5. Conclusioni: verso una giustizia energetica trasformativa	»	166
 8. Governance e modelli organizzativi delle comunità energetiche rinnovabili tra prospettive internazionali e <i>Just Transition</i>, di Giulia Chiara Ceresa, Sara Lombardi, Federico Martellozzo		
8.1. Introduzione	»	170
8.2. Le CER nella letteratura internazionale: contesti geografici, barriere e <i>drivers</i>	»	172
8.3. L'esperienza italiana delle CER nel quadro europeo e globale	»	175
8.4. Modelli organizzativi delle CER: oltre la dinamica <i>top-down/bottom-up</i>	»	177
8.4.1. Approcci <i>bottom-up</i>	»	177
8.4.2. Approcci <i>top-down</i>	»	178
8.4.3. Verso modelli ibridi, oltre il dualismo <i>bottom-up/top-down</i>	»	179
8.5. Verso la <i>Just Transition</i> : le sfide delle CER tra inclusione e disuguaglianza	»	180
 9. Prospettive economiche-aziendali e business model delle CER, di Damiano Cesa Bianchi, Marco Bellucci, Giacomo Manetti, Luca Bagnoli, Carmela Nitti		
9.1. Introduzione	»	182
9.2. Il Business Model Canvas come strumento di analisi delle CER	»	187
9.3. Evoluzione normativa e configurazioni dei modelli di business delle CER	»	191
9.3.1. Le definizioni europee di comunità energetica	»	191
9.3.2. Il recepimento italiano: dalla fase sperimentale alla disciplina organica	»	192

9.3.3. Il requisito del controllo degli impianti	pag.	195
9.3.4. L'estensione geografica	»	196
9.4. Analisi dei casi di studio	»	197
9.4.1. Metodologia	»	197
9.4.2. Discussione dei risultati	»	200
9.5. Conclusioni	»	204

Parte III – La funzione sociale delle comunità energetiche rinnovabili

10. Energia, diritti, comunità: il potenziale sociale delle comunità energetiche rinnovabili, di Viviana Di Capua	»	209
10.1. Introduzione	»	209
10.2. Definire e misurare la povertà energetica: un approccio interdisciplinare	»	210
10.3. Le comunità energetiche nella disciplina europea tra sostenibilità e solidarietà	»	214
10.4. Le comunità energetiche rinnovabili in Italia: una soluzione alla povertà energetica?	»	216
10.5. Il contributo dei comuni alla funzione solidaristica delle comunità energetiche rinnovabili	»	218
10.6. Il potenziale sociale delle comunità energetiche in Spagna e in Belgio	»	222
10.7. Conclusioni	»	226
11. Le comunità energetiche rinnovabili come strumenti privatistici di contrasto alla povertà energetica: profili strutturali, relazionali e funzionali, di Alberto Jaci	»	228
11.1. CER e diritto privato tra struttura e funzione	»	228
11.2. Le comunità energetiche come soggetti privatistici plurali	»	229
11.3. Autonomia privata e strumenti negoziali nella costituzione delle CER	»	234
11.4. Fragilità negoziale e protezione dei membri vulnerabili	»	236
11.5. Governance, rappresentanza e partecipazione	»	239
11.6. Responsabilità, conflitti, rimedi	»	240
11.7. Oltre la dicotomia pubblico-privato: per un'autonomia contrattuale a funzione redistributiva	»	243

12. Comunità energetiche rinnovabili solidali come strumento di contrasto alla povertà energetica, di Clara Silvano	pag.	245
12.1. La povertà energetica nell'epoca della transizione ecologica	»	245
12.2. Dalle CER alle CERS: un possibile strumento di contrasto alla povertà energetica	»	251
12.3. La costituzione di una CERS nell'ambito dell'attuazione del <i>Climate City Contract</i> : il caso di Padova	»	256
12.4. Conclusioni	»	261
 13. Comunità energetiche solidali: un modello di responsabilità condivisa fra potere pubblico e potere privato, di Alessandra Piconese	»	263
13.1. Premessa	»	263
13.2. Le politiche economiche europee	»	265
13.3. Programmazione e attuazione nell'ordinamento giuridico italiano	»	269
13.4. Tra governo centrale e autonomie locali: il ruolo delle Regioni	»	273
13.5. Modelli locali di sviluppo solidaristico e democratico: la gratuità tra potere pubblico e potere privato	»	278
13.6. Strumenti di inclusione delle fragilità	»	281
13.7. Riflessioni conclusive	»	283
 14. Verso le comunità energetiche rinnovabili ad alto impatto sociale e territoriale: il percorso promozionale della legislazione regionale, di Fulvio Leonzio	»	286
14.1. La disciplina multilivello delle comunità energetiche rinnovabili: il ruolo attivo degli enti territoriali	»	286
14.2. Il percorso della legislazione regionale di sostegno alle comunità energetiche rinnovabili	»	293
14.2.1. Le esperienze regionali "pionieristiche": il modello piemontese e la sua diffusione	»	295
14.2.2. La "stagione" del consolidamento: il coordinamento regionale e la valorizzazione dell'impatto sociale delle comunità energetiche rinnovabili	»	299
14.3. La promozione regionale di comunità energetiche rinnovabili (solidali): spunti conclusivi e orizzonti evolutivi	»	303

15. Il ruolo del Terzo settore nella generazione di benefici sociali per le CER. Una <i>scoping review</i> della letteratura sul tema, di Elena Salamino, Martina Francesconi	pag.	306
15.1. Obiettivi della ricerca	»	306
15.2. Quadro teorico e stato dell'arte	»	307
15.2.1. I benefici sociali delle comunità energetiche rinnovabili	»	307
15.2.2. Le comunità energetiche rinnovabili solidali	»	310
15.2.3. Il potenziale ruolo del Terzo settore	»	313
15.3. <i>Scoping review</i> sui benefici sociali delle CER e il ruolo del Terzo settore	»	314
15.3.1. Disegno della revisione della letteratura	»	314
15.3.2. Costruzione della domanda di ricerca	»	315
15.3.3. Fonti e strategie di ricerca	»	316
15.3.4. Criteri di eleggibilità	»	318
15.3.5. Dimensioni di analisi	»	320
15.3.6. Metodologie adottate negli articoli inclusi	»	320
15.3.7. Benefici sociali delle iniziative di energia condivisa	»	323
15.3.8. Ruolo del Terzo settore nelle evidenze della <i>scoping review</i>	»	326
15.4. Discussione e sviluppi della ricerca	»	327
 16. La funzione promozionale della co-progettazione per lo sviluppo di CER “solidali”, di Matteo Greco	 »	 330
16.1. Introduzione	»	330
16.2. La definizione giuridica di “Comunità energetica rinnovabile”	»	331
16.2.1. La categoria delle CER cc.dd. “solidali”	»	337
16.3. Le CER e il paradigma dell'amministrazione condivisa	»	338
16.4. Il Regolamento di Roma Capitale	»	343
 Curatori e Autori	 »	 347

Nota introduttiva e metodologica

di *Marco Bellucci, Luca Gori, Vincenzo Tondi della Mura*

Il presente volume raccoglie gli esiti scientifici del progetto PRIN «*Framing Energy Poverty within Social Economy – Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution*» (Bando 2022 PNRR; Codice progetto MUR P20227A85T; CUP B53D23032510001), finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU (Missione 4, Componente 2, Investimento 1.1).

Il progetto si è sviluppato attraverso la collaborazione di tre unità di ricerca, espressione di consolidate esperienze accademiche e di differenti tradizioni disciplinari: l'Università del Salento, sotto la guida del Prof. Vincenzo Tondi della Mura; la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa, coordinata dal Prof. Luca Gori; e l'Università di Firenze, diretta dal Prof. Marco Bellucci.

Le prime due unità hanno operato prevalentemente nell'ambito degli studi giuspubblicistici, con particolare attenzione ai profili costituzionali e istituzionali delle trasformazioni in atto; l'unità fiorentina, invece, forte di competenze economico-aziendali, ha integrato l'impianto della ricerca con strumenti analitici propri delle scienze economiche e manageriali, contribuendo in modo significativo alla comprensione delle dinamiche organizzative, operative e di sostenibilità dei modelli osservati. In tale contesto, l'unità pisana ha svolto una funzione di raccordo e di mediazione scientifica, condividendo con l'unità salentina la prospettiva del diritto costituzionale e, al contempo, convergendo con quella fiorentina sull'oggetto centrale dell'indagine, rappresentato dalle comunità energetiche.

Da questa architettura di ricerca è scaturito un lavoro intensamente cooperativo, caratterizzato da un continuo confronto tra approcci differenti e da un fecondo intreccio di competenze, che ha consentito di sviluppare analisi integrate e di mettere in dialogo metodologie, categorie e linguaggi disciplinari diversi. Il risultato è un percorso di studio che, pur nella pluralità delle prospettive, si è mantenuto unitario nell'intento: offrire una ricostru-

zione scientificamente fondata e al tempo stesso concretamente utile di un fenomeno complesso, collocato all'intersezione fra politiche pubbliche, mercato dell'energia, diritti sociali ed economia sociale.

All'interno delle tre unità hanno contribuito alle attività progettuali anche quattro assegnisti di ricerca reclutati con le risorse del progetto: Anna Gragnani e Matteo Greco per l'unità della Scuola Superiore Sant'Anna; Giorgio Cataldo per l'unità salentina; Damiano Cesa Bianchi per l'unità fiorentina.

A supporto delle attività di ricerca e di disseminazione è stato inoltre realizzato e costantemente aggiornato il sito internet del progetto (<https://www.fepse-prin.it/>), concepito non soltanto quale strumento informativo, ma anche come spazio di condivisione di materiali, risultati e prodotti scientifici, nonché come piattaforma orientata alla terza missione e al dialogo con la società civile, le istituzioni e gli operatori del settore.

Secondo la valutazione condivisa dei coordinatori delle tre unità, uno degli elementi più rilevanti del progetto – e uno dei suoi principali lasciti – risiede proprio nella scelta di un approccio autenticamente interdisciplinare. Tale opzione, lungi dal rappresentare un mero espediente metodologico, ha assunto un significato più ampio, di carattere culturale e, in una certa misura, politico-istituzionale. In un tempo in cui la complessità sociale sembra crescere più rapidamente della capacità delle istituzioni di interpretarla e governarla, la costruzione di un dialogo stabile fra competenze diverse appare condizione imprescindibile per produrre conoscenza scientificamente robusta e socialmente orientata.

L'interdisciplinarità ha permesso di evitare due rischi speculari, entrambi ricorrenti nel dibattito contemporaneo. Da un lato, la riduzione del fenomeno della povertà energetica a una dimensione puramente tecnica, affidata esclusivamente alle logiche della regolazione dei mercati e alla razionalità economico-aziendale. Dall'altro, l'illusione che la sola proclamazione di principi e diritti – per quanto innovativi e riferibili a nuove generazioni di garanzie sociali – possa essere sufficiente, senza un confronto con la sostenibilità organizzativa, con la struttura degli incentivi e con le condizioni concrete di implementazione delle politiche pubbliche.

In questo senso, l'interdisciplinarità ha operato come un vero e proprio metodo di "traduzione", imponendo a ciascun ambito di studio di misurarsi con le categorie dell'altro. Il diritto costituzionale ha potuto così dialogare con le scienze economiche senza rinunciare alla propria funzione critica: interrogare le forme del potere pubblico e privato, individuare limiti, ricostruire responsabilità e delineare finalità collettive. Le scienze economico-aziendali, a loro volta, hanno arricchito l'analisi giuridica attraverso strumenti di misurazione, modelli interpretativi e chiavi di lettura della sosteni-

bilità economica e gestionale, rivelandosi decisive ogniqualvolta l'ambizione della ricerca non sia soltanto descrittiva, ma orientata a incidere sulla progettazione e sulla valutazione delle politiche pubbliche.

È in questo quadro che si colloca il presente volume, quale esito di un percorso di ricerca che ha inteso contribuire, con rigore scientifico e consapevolezza istituzionale, alla comprensione delle trasformazioni in corso nel rapporto fra energia, diritti sociali, amministrazione pubblica ed economia sociale.

Introduzione

di Luca Gori

Questo volume si inserisce nel quadro delle attività del PRIN «*Framing Energy Poverty within Social Economy – Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution*» (Bando 2022 PNRR; Codice progetto MUR P20227A85T; CUP B53D23032510001), finanziato dall'Unione europea – Next Generation EU (Missione 4, Componente 2, investimento 1.1). Sono raccolti qui saggi e contributi nati dalla discussione in comune, alla luce del confronto che si è svolto in seno al convegno tenutosi a Pisa il 29 settembre 2025.

L'energia – e, più precisamente, la possibilità di accedere a servizi energetici essenziali in condizioni economicamente sostenibili e qualitativamente adeguate – costituisce un presupposto materiale dell'abitare dignitoso, della salute, dell'istruzione, del lavoro: in ultima istanza, un presupposto di molti diritti fondamentali. Ne deriva che la *povertà energetica* è un fenomeno multidimensionale, nel quale convergono qualità del patrimonio edilizio (pubblico e privato), condizioni abitative, assetti infrastrutturali e territoriali, vulnerabilità individuali e collettive (nuove e antiche), nonché fattori culturali e informativi. In questo scenario, la transizione energetica assume un carattere strutturalmente *ambivalente*: può produrre benefici diffusi, innovazione e nuovi spazi di autonomia energetica; ma può anche generare effetti regressivi e nuove esclusioni, se non accompagnata da strumenti idonei a governarne gli impatti sociali (che rimangono comunque di difficile misurazione).

Paradossalmente, la transizione energetica può costituire essa stessa un fattore di aggravamento della povertà energetica. In questo paradosso solo apparente si iscrive il presente progetto di ricerca, che ha preso proprio a partire dall'analisi dei profili costituzionalistici della transizione. I risultati di questa prima fase del progetto si trovano nel lavoro di Anna Gragnani – assegnista di ricerca nell'ambito del progetto – dal titolo *Stato sociale e ri-*

schì da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali, pubblicato nella rivista *ConsultaOnline* nel 2025.

Il progetto di ricerca ha assunto come sfondo comune l'idea di "transizione giusta" (*just transition*) quale criterio ordinatore capace di orientare regole, incentivi, modelli organizzativi e scelte di *governance*. Se la transizione energetica ridisegna il modo in cui l'energia è prodotta, distribuita, condivisa e consumata, essa concorre a ridisegnare e sollecitare – inevitabilmente – le forme dell'attivismo civico, di organizzazione delle libertà sociali (secondo il linguaggio della Corte costituzionale) e delle manifestazioni del principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale. Questo è l'angolo visuale che il progetto ha prescelto. In tale orizzonte, l'attenzione per le comunità energetiche rinnovabili (CER) si giustifica non tanto per ragioni di efficienza ambientale, ma per il potenziale di *democratizzazione* del sistema energetico, di animazione dell'attivismo civico locale e di contributo alla piena implementazione dei diritti sociali. Una delle tesi principali del progetto, infatti, è costituita dal potenziale trasformativo che le CER (nelle diverse varianti conosciute nell'ordinamento europeo e nazionale) possono innescare sul piano sociale.

Tuttavia, come la letteratura e l'esperienza applicativa mostrano con crescente chiarezza, il potenziale sociale delle CER non è automatico: esso dipende fortemente dal quadro normativo e incentivante, dalla sostenibilità economica dei modelli di *business*, dalle scelte di *governance* interna, dalla capacità di includere soggetti vulnerabili e di integrare risorse e competenze territoriali, nonché dal ruolo che possono svolgere, in prospettiva, gli enti pubblici e il Terzo settore.

Sul piano metodologico, l'opera adotta un'impostazione dichiaratamente multidisciplinare, nella consapevolezza che povertà energetica e comunità energetiche rinnovabili non si lasciano comprendere entro i confini di una sola disciplina. Il diritto costituzionale concorre a chiarire i presupposti assiologici dell'intervento (dignità, eguaglianza sostanziale, solidarietà), nonché le forme istituzionali della promozione e della regolazione. Il diritto amministrativo permette di interrogare la qualità e l'effettività degli strumenti predisposti (incentivi, contratti, procedure, misure di tutela), nonché la capacità delle amministrazioni di costruire competenze e accompagnare processi complessi. Il diritto privato, a sua volta, illumina la dimensione relazionale e negoziale delle CER, le scelte organizzative e i profili di protezione dei soggetti deboli. Il contributo economico-aziendale consente, infine, di valutare la sostenibilità dei modelli di gestione e la coerenza tra assetti di *governance* e finalità dichiarate. Tale pluralità, lungi dal produrre una somma di prospettive parallele, è qui assunta come condizione necessaria per una ricostruzione adeguata del fenomeno.

Una tale pluralità di sguardi risponde anche a una ragione sistematica: la povertà energetica è un fenomeno “relazionale”, nel quale condizioni materiali (qualità dell’abitare, infrastrutture, efficienza degli impianti), fattori economici (reddito, prezzi, regimi tariffari), variabili istituzionali (regolazione del mercato, politiche di incentivo, misure di welfare) e dimensioni sociali (vulnerabilità, esclusione, capitale sociale e organizzazione comunitaria) si compongono in modo diverso nei contesti territoriali. L’interazione fra questi elementi determina, di volta in volta, una pluralità di “povertà energetiche”, che richiedono risposte differenziate. È per tale ragione che il volume insiste su due esigenze convergenti: da un lato, la costruzione di strumenti di contrasto strutturali (in particolare l’efficientamento edilizio e le misure di protezione dei consumatori vulnerabili); dall’altro, la valorizzazione di forme collettive di produzione e condivisione dell’energia che possano incidere, in modo più stabile, sulla riduzione dei divari e sulla costruzione di resilienza locale.

Il volume intende inoltre collocare il tema delle comunità energetiche entro l’orizzonte più ampio dell’economia sociale. Già da tempo, è in corso presso la Scuola Superiore Sant’Anna una riflessione multidisciplinare sul rapporto fra *Green deal* ed economia sociale. Le CER, specie quando orientate alla produzione di benefici sociali, possono essere lette anche come luoghi di sperimentazione di soggetti giuridici con finalità non lucrativa (o a lucro limitato, come nel caso delle imprese sociali o cooperative), nei quali l’energia diviene occasione di partecipazione, apprendimento collettivo e redistribuzione, più che mero oggetto di scambio di utilità. Tuttavia, tale collocazione non è scontata: essa richiede scelte organizzative coerenti (struttura e *governance*), un quadro fiscale e incentivante non contraddittorio e, soprattutto, una capacità istituzionale di accompagnare la nascita di comunità, evitando che l’innovazione divenga “dominio” da parte di soggetti già dotati di capitale economico e culturale. In altre parole, la dimensione “sociale” delle CER è un risultato che va costruito, non un dato naturale.

In questa chiave, l’idea di “transizione giusta” opera come una sorta di criterio trasversale. Da un lato, essa impone di interrogarsi sulla distribuzione dei costi e dei benefici della transizione: chi finanzia gli investimenti, chi sostiene gli oneri della riqualificazione, chi accede alle opportunità economiche e tecnologiche, chi resta escluso per mancanza di competenze, risorse o condizioni abitative. Dall’altro, essa sollecita una riflessione sulla qualità democratica delle scelte energetiche: la transizione non è soltanto un processo tecnico, ma una trasformazione sociale e istituzionale che incide su potere, partecipazione, accesso alle risorse e definizione di priorità pubbliche. Il volume assume, pertanto, che la “giustizia” della transizione si

misuri in concreto, anche e soprattutto, nella capacità di ridurre le vulnerabilità e di ampliare le possibilità di partecipazione degli individui e delle comunità ai benefici della de-carbonizzazione.

Deve inoltre sottolinearsi che la povertà energetica, pur emergendo come tema specifico, costituisce una lente privilegiata per osservare trasformazioni più ampie: la rinegoziazione dei confini tra mercato e welfare; la crescente rilevanza dei diritti sociali in contesti segnati da vincoli finanziari, climatici e geopolitici; la riscoperta di strumenti promozionali; la ridefinizione del ruolo degli enti territoriali nella produzione di beni di interesse generale. In altri termini, la povertà energetica sollecita l'ordinamento a interrogarsi sulle *condizioni materiali* dell'eguaglianza, ossia sugli «ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

Su tali premesse, il volume è organizzato in tre parti. La Parte I ricostruisce la povertà energetica come fenomeno giuridicamente rilevante, interrogandosi sulle categorie costituzionali implicate e sugli strumenti normativi disponibili per il contrasto. La Parte II analizza il modello delle CER nei suoi nodi critici e nelle sue prospettive di sviluppo (forme giuridiche, fiscalità, incentivi, cornice internazionale ed europea, modelli di governance e sostenibilità aziendale). La Parte III, infine, mette a fuoco la funzione sociale delle CER, affrontando i profili solidaristici e redistributivi del fenomeno e discutendo il ruolo del Terzo settore, delle politiche regionali e comunali e degli strumenti di amministrazione condivisa introdotti dal Codice del Terzo settore.

Nella Parte I del volume, il contributo di Giorgio Cataldo («L'ipotesi di un diritto all'energia: problemi, prospettive, alternative») colloca al centro del dibattito un interrogativo teorico di fondo: se sia configurabile – e in quali termini – un autonomo diritto costituzionale *all'energia*. Il saggio muove dalla constatazione che l'energia è sempre più percepita come condizione di accesso effettivo a una pluralità di prestazioni essenziali, soprattutto in ambito domestico, e dunque come presupposto materiale di molteplici diritti. La prospettiva non è meramente descrittiva: la riflessione sul diritto all'energia consente di mettere a fuoco il nesso tra bisogni fondamentali, trasformazioni sociotecniche e categorie della costituzione materiale. Cataldo colloca tale evoluzione entro il quadro costituzionale italiano, evidenziando come la Carta repubblicana non tipizzi un “diritto all'energia” in senso espresso, ma contenga principi e doveri che consentono di ricondurre il bisogno energetico all'orizzonte dell'eguaglianza sostanziale e della dignità. Il saggio valorizza, in particolare, la capacità dell'art. 3, comma

2, Cost. di fungere da criterio di copertura e di giustificazione dell'intervento pubblico in favore del bisogno, qualificando la carenza energetica come ostacolo economico-sociale che limita libertà ed eguaglianza. Ne deriva una tesi di fondo, assai convincente: più che costruire una nuova categoria di diritto costituzionale (a fruizione individuale o collettiva), è necessario leggere la povertà energetica come "lente" che misura la portata effettiva degli altri diritti costituzionali.

L'analisi costituzionale è completata e, al contempo, spostata su un piano maggiormente operativo dal contributo di Ilaria Baisi («Non solo CER: gli interventi di efficientamento energetico come strumento di contrasto alla povertà energetica»). Il saggio muove dall'osservazione che la vulnerabilità energetica è fortemente correlata alla qualità del patrimonio edilizio: edifici inefficienti determinano consumi elevati e costi insostenibili, con un impatto regressivo sulle famiglie a basso reddito e, più in generale, sui territori con minore dotazione di infrastrutture e minore capacità di investimento. Il contrasto alla povertà energetica richiede interventi strutturali "a monte", e non soltanto misure compensative sui prezzi "a valle".

Baisi ricostruisce il quadro eurounitario del contrasto alla povertà energetica e della decarbonizzazione dell'edilizia, dedicando attenzione alla Direttiva (UE) 2024/1275 (EPBD IV) e agli obiettivi di trasformazione del parco immobiliare europeo. Ne emerge un punto cruciale: la transizione energetica dell'edilizia non può essere compresa soltanto in termini ambientali, ma richiede un disegno di accompagnamento sociale, capace di evitare che gli oneri della riqualificazione ricadano sui soggetti più fragili. Il saggio approfondisce inoltre gli *Energy Performance Contracts* come strumenti negoziali e di partenariato capaci, in determinate condizioni, di mobilitare risorse e trasferire rischi.

Chiude la Parte I il contributo di Maria Giulia Arciero («Un approccio intersezionale alla povertà energetica: i clienti vulnerabili e non-disalimentabili tra Italia e Spagna»), che introduce una prospettiva metodologica capace di arricchire l'analisi giuridica: l'approccio intersezionale. L'autrice colloca la nozione di "cliente vulnerabile" nel contesto della liberalizzazione dei mercati energetici e della costruzione del mercato unico dell'energia, mostrando come la vulnerabilità sia il risultato dell'interazione di fattori differenti e non riducibile al solo parametro reddituale. La comparazione tra Italia e Spagna consente di osservare come la traduzione normativa della vulnerabilità (ad es., le tutele relative ai soggetti c.d. *non disalimentabili*) risentano di scelte di *policy*, di differenti strutture del welfare e di diverse modalità di riconoscimento delle fragilità.

L'aspetto di maggior interesse del lavoro è che l'effettività delle tutele dipende dalla capacità di individuare correttamente i destinatari e di co-

struire strumenti adeguati, in termini di ragionevolezza e di bilanciamento, alle diverse forme di fragilità. L'approccio intersezionale consente di collegare la sovrapposizione tra povertà economica, condizioni di salute, disabilità, età, composizione familiare, precarietà abitativa e vulnerabilità territoriale, suggerendo che le politiche di contrasto alla povertà energetica, per essere efficaci, devono essere disegnate in modo sensibile alla complessità sociale e alle disuguaglianze strutturali.

La Parte II affronta il modello delle comunità energetiche rinnovabili come istituto emergente della *just transition*, mettendone in luce sia le aspettative sia le zone d'ombra. Il contributo di Alberica Aquili («Il modello delle comunità energetiche rinnovabili: sfide e opportunità di sviluppo») propone una lettura sistemica del fenomeno CER, con particolare attenzione al ruolo degli enti territoriali. Il saggio evidenzia il contributo delle Regioni alla diffusione delle CER e il ruolo dei Comuni quali soggetti in grado di facilitare, promuovere o partecipare a configurazioni di autoconsumo diffuso. Particolarmente rilevante è la riflessione sul rapporto tra CER, enti locali ed enti del Terzo settore e sulla possibile collocazione delle comunità energetiche nel quadro dei servizi pubblici locali (specialmente alla luce del d.lgs. n. 201 del 2022).

L'attenzione alla dimensione fiscale è poi sviluppata nel contributo di Vincenzo Delli Priscoli («Comunità energetiche rinnovabili e regime fiscale: questioni aperte e prospettive di armonizzazione»). Il saggio individua nella fiscalità uno snodo decisivo per la sostenibilità del modello CER: l'incertezza interpretativa sulle attività svolte e sulla qualificazione dei proventi e dei benefici generati incide direttamente sulla capacità delle comunità di strutturarsi e di programmare investimenti nel medio periodo (si tratta di un tema che ritornerà anche nello studio della CER come *azienda*).

Il quadro degli strumenti promozionali e incentivanti è oggetto del contributo di Enrico Guerrieri («Verso una transizione “giusta”? Luci e ombre del “Decreto CACER”»), che offre una lettura critica della normativa nazionale di sostegno alle configurazioni di autoconsumo diffuso e alle comunità energetiche. Il saggio analizza il c.d. “Decreto CACER” come espressione di una politica incentivante che mira a combinare finalità ambientali e una soglia minima di solidarietà, attraverso meccanismi di funzionalizzazione delle eccedenze verso la risposta a bisogni sociali territoriali. Guerrieri mette però in luce le tensioni e i rischi di una solidarietà meramente formale, sollecitando un bilanciamento più robusto tra obiettivi climatici e obiettivi sociali e interrogandosi sulla capacità effettiva degli incentivi di produrre inclusione.

La cornice internazionale ed europea è approfondita da Matteo Fulgenzi («Comunità energetiche rinnovabili e giustizia energetica nel quadro del

diritto internazionale ed europeo»), che colloca le CER all'interno della categoria della giustizia energetica e delle trasformazioni geopolitiche recenti. L'autore mette in evidenza l'impatto sistemico dei conflitti bellici sulle scelte energetiche dell'UE, mostrando come sicurezza degli approvvigionamenti, volatilità dei prezzi e disuguaglianze sociali si intreccino in modo stretto. L'autore invita ad avere lo sguardo più ampio, suggerendo di collocare le comunità energetiche nel dibattito sulla giustizia energetica come fenomeno globale e non riducibile ai confini dell'ordinamento europeo.

Il tema della *governance* e dei modelli organizzativi è affrontato da Giulia Chiara Ceresa, Sara Lombardi e Federico Martellozzo («Governance e modelli organizzativi delle comunità energetiche rinnovabili tra prospettive internazionali e Just Transition»). Muovendo dalla letteratura internazionale, gli autori analizzano contesti geografici, barriere e driver che incidono sulla diffusione delle CER e collocano l'esperienza italiana entro un quadro europeo e globale. L'analisi supera la tradizionale dicotomia tra approcci *bottom-up* e *top-down*, valorizzando modelli ibridi e mostrando come la qualità della *governance* – intesa come configurazione istituzionale, partecipazione e capacità di integrazione tra attori – rappresenti un fattore decisivo per la realizzazione della transizione giusta.

Chiude la Parte II il contributo di Damiano Cesa Bianchi, Marco Bellucci, Giacomo Manetti, Luca Bagnoli e Carmela Nitti («Prospettive economiche-aziendali e business model delle CER»), che introduce uno sguardo economico-gestionale indispensabile per valutare la sostenibilità concreta delle comunità energetiche. Gli autori impiegano il *Business Model Canvas* come strumento di analisi e ricostruiscono l'evoluzione normativa delle CER, dalle definizioni europee al recepimento italiano, mostrando come requisiti giuridici e vincoli tecnici incidano sulla struttura dei modelli di business. L'analisi di casi di studio consente di osservare configurazioni reali, attori promotori, motivazioni, scelte di governance e modalità di distribuzione dei benefici, evidenziando come la funzione sociale delle CER non dipenda soltanto da dichiarazioni di principio, ma dalla concreta architettura economica e organizzativa delle comunità.

La Parte III concentra l'attenzione sulla funzione sociale delle comunità energetiche e sulle condizioni perché esse operino come strumenti effettivi di contrasto alla povertà energetica. Viviana Di Capua («Energia, diritti, comunità: il potenziale sociale delle comunità energetiche rinnovabili») inquadra la povertà energetica come sfida paradigmatica della transizione ecologica, poiché incide direttamente sulle condizioni di vita, sulla dignità e sull'effettività dei diritti fondamentali. Il saggio sottolinea la difficoltà definitoria e di misurazione del fenomeno e analizza il quadro regolatorio italiano delle CER, mettendo in luce un punto centrale: in assenza di vincoli

stringenti di inclusione, la capacità delle comunità energetiche di produrre benefici sociali dipende in larga misura dalle scelte dei singoli attori e dall'intervento delle istituzioni territoriali. Il confronto con esperienze straniere consente di individuare traiettorie alternative, nelle quali la dimensione sociale è maggiormente strutturata.

Il contributo di Alberto Jaci («Le comunità energetiche rinnovabili come strumenti privatistici di contrasto alla povertà energetica: profili strutturali, relazionali e funzionali») affronta le CER come istituti privatistici nei quali la dialettica tra *struttura* e *funzione* è decisiva. L'autore analizza le comunità energetiche come soggetti plurali, nei quali l'autonomia privata e gli strumenti negoziali di costituzione possono essere orientati a produrre benefici sociali in un contesto di non lucratività soggettiva. L'attenzione ai profili di *governance* interna e ai possibili conflitti consente di comprendere come l'«inclusione» non sia un esito automatico, ma richieda dispositivi di tutela, trasparenza e partecipazione coerenti con la funzione sociale perseguita.

Il tema delle configurazioni solidaristiche è approfondito da Clara Silvano («Comunità energetiche rinnovabili solidali come strumento di contrasto alla povertà energetica»), che colloca la povertà energetica nel contesto della transizione ecologica e analizza il passaggio dalle CER alle CERS come possibile strumento di contrasto più mirato. Il saggio evidenzia gli ostacoli che limitano l'inclusione effettiva degli utenti vulnerabili e osserva come, nel quadro italiano, la finalità sociale debba essere sostenuta da scelte organizzative e da politiche pubbliche coerenti. Il *case-study* di Padova, sviluppato nel contesto dei *Climate City Contracts*, consente di discutere in concreto un modello di comunità energetica orientata alla lotta alla povertà energetica, nonché di misurare tensioni e rischi connessi a un possibile controllo pubblico, anche in relazione alla disciplina dei contratti pubblici.

Il contributo di Alessandra Piconese («Comunità energetiche solidali: un modello di responsabilità condivisa fra potere pubblico e potere privato») propone una lettura delle comunità energetiche solidali come dispositivi di corresponsabilità, collocandole nel quadro delle politiche economiche europee e della loro attuazione nell'ordinamento italiano. Il saggio valorizza la dimensione programmatica e la tensione tra governo centrale e autonomie locali, soffermandosi sul ruolo delle Regioni e degli enti locali. La prospettiva adottata consente di leggere la comunità energetica solidale come forma di cooperazione tra pubblico e privato nella quale la produzione di benefici collettivi richiede regole, incentivi e procedure che rendano effettiva la responsabilità condivisa, anche sul piano della trasparenza e della democraticità delle scelte.

La dimensione regionale è oggetto specifico del contributo di Fulvio Leonzio («Verso le comunità energetiche rinnovabili ad alto impatto sociale e territoriale: il percorso promozionale della legislazione regionale»), che ricostruisce la disciplina multilivello delle CER e il ruolo attivo degli enti territoriali. L'autore analizza il percorso della legislazione regionale di sostegno, distinguendo tra esperienze “pionieristiche” e fase di consolidamento, in cui emerge la tendenza a coordinare strumenti regionali con la disciplina nazionale e con i processi di attuazione della transizione. Particolarmente rilevante è l'attenzione all'impatto sociale e territoriale delle CER: la legislazione regionale può operare da leva promozionale e, al contempo, da strumento di orientamento della funzione sociale delle comunità, contribuendo a ridurre diseguaglianze territoriali e a costruire capacità locale.

Il ruolo del Terzo settore è affrontato da Elena Salamino e Martina Francesconi («Il ruolo del Terzo settore nella generazione dei benefici sociali per le CER. Una *scoping review* della letteratura sul tema»), che offrono una mappa ragionata delle evidenze scientifiche disponibili sui benefici sociali dell'energia condivisa e sui possibili contributi degli ETS. La *scoping review*, costruita secondo criteri metodologici dichiarati dalle autrici, evidenzia sia le potenzialità sia le lacune della letteratura: l'assenza di una base empirica uniforme, la difficoltà di comparazione tra casi, la necessità di strumenti di valutazione più robusti. Al tempo stesso, emerge con chiarezza come il Terzo settore possa costituire un attore decisivo nell'inclusione dei soggetti vulnerabili e nella produzione di benefici sociali stabili, soprattutto nei contesti in cui il capitale sociale e la capacità organizzativa sono condizioni essenziali per la riuscita delle comunità energetiche.

Il volume si chiude con il contributo di Matteo Greco («La funzione promozionale della co-progettazione per lo sviluppo di CER “solidali”»), che colloca la discussione all'incrocio tra diritto del Terzo settore, amministrazione condivisa e governo locale dell'energia. Il saggio ricostruisce la nozione giuridica di CER e la categoria, emersa nella prassi, delle cc.dd. “CER solidali”; quindi, analizza il rapporto tra comunità energetiche e istituti di amministrazione condivisa previsti dall'art. 55 del Codice del Terzo settore. La prospettiva assume un notevole rilievo sistematico: la transizione energetica, tradizionalmente governata attraverso strumenti di regolazione e incentivi, viene letta anche come campo nel quale possono operare procedure collaborative fra Terzo settore e pubblica amministrazione, capaci di integrare risorse pubbliche e civiche. L'analisi del Regolamento di Roma Capitale del 2024, assunto come caso emblematico, consente di osservare un utilizzo innovativo della co-progettazione: la messa a disposizione di impianti e aree comunali a favore di CER qualificate come *solidali*.

Nel loro insieme, i contributi raccolti consentono di delineare alcune linee di sintesi.

In primo luogo, la povertà energetica emerge come *questione costituzionale* nel senso forte del termine. Essa riguarda le condizioni materiali di esercizio delle libertà e di godimento dei diritti e richiama la responsabilità pubblica di rimuovere ostacoli che, di fatto, producono esclusione. In secondo luogo, il volume mostra la necessità di affiancare misure di protezione sociale a interventi strutturali, capaci di incidere sulle cause della vulnerabilità energetica, a partire dall'inefficienza del patrimonio edilizio e dalle disuguaglianze territoriali.

In questa prospettiva, il diritto è chiamato a misurarsi con un compito *promozionale* (secondo l'insegnamento di Bobbio): non soltanto regolare, ma indirizzare processi e comportamenti verso fini di interesse generale e ambientale, integrando de-carbonizzazione e solidarietà. Gli strumenti promozionali – incentivi, norme regionali di sostegno, dispositivi di collaborazione pubblico-privato – devono essere valutati per la loro capacità di produrre effetti redistributivi reali, evitando che l'innovazione si traduca in un paradossale vantaggio selettivo. Le CER, in particolare, non rappresentano una *panacea*: possono contribuire al contrasto della povertà energetica solo se inserite in un sistema di politiche coerenti, che includa tutela dei consumatori vulnerabili, efficientamento, fiscalità non penalizzante, *governance* inclusiva e capacità amministrativa. Soprattutto, l'analisi economico-aziendale evidenzia la forte dipendenza della CER dall'incentivo pubblico, che ne costituisce la condizione di sostenibilità. È un elemento di cui è bene essere avvertiti e che, in certa misura, contribuisce a “rileggere” funzione, organizzazione e finalità della CER medesima, nelle sue diverse declinazioni.

Il volume intende così contribuire a tale disegno offrendo categorie interpretative, analisi critiche e prospettive operative, nella convinzione che la de-carbonizzazione non debba trasformarsi in un nuovo fattore di esclusione, ma in un'occasione per rafforzare la coesione sociale e rinnovare, nel contesto della transizione, il significato concreto dei principi di eguaglianza sostanziale e solidarietà.

Sul versante delle prospettive, i saggi convergono nel suggerire alcune direttrici di lavoro che attraversano trasversalmente le tre parti del volume. In primo luogo, appare necessario consolidare un lessico comune e strumenti di misurazione comparabili della povertà energetica, affinché la categoria di vulnerabilità non resti un'etichetta astratta ma divenga criterio operativo di *policy*, idoneo a guidare l'individuazione dei destinatari, la taratura delle misure e la valutazione dei risultati. In secondo luogo, l'assetto incentivante e fiscale dovrà essere letto e, ove necessario, ripensato anche per i suoi effetti distributivi: la promozione delle CER, l'efficientamento del

patrimonio edilizio e le misure di sostegno all'autoconsumo non possono essere valutati solo in termini di produzione di energia rinnovabile, ma anche in termini di accessibilità per singoli e comunità svantaggiate, di riduzione dei divari territoriali e di prevenzione dei rischi di esclusione.

In terzo luogo, la *governance* delle CER richiede attenzione specifica: partecipazione, rappresentanza, trasparenza, tutela dei membri vulnerabili e gestione dei conflitti non sono elementi accessori, ma condizioni per evitare che istituti nati per democratizzare il sistema energetico si trasformino in dispositivi selettivi. La letteratura non offre oggi un impianto sistematico di lettura, bensì di singoli casi.

In quarto luogo, la dimensione territoriale impone di interrogarsi sul ruolo delle Regioni e degli enti locali non solo come "facilitatori" (mediante opportune iniziative normative o amministrative) ma anche come co-produttori diretti di politiche energetiche locali. In tale quadro, gli istituti di amministrazione condivisa possono offrire un quadro di procedure idonei a rendere praticabile un governo collaborativo dell'energia, favorendo l'innesto delle competenze del Terzo settore nei processi di transizione.

L'auspicio che accompagna la pubblicazione è che essa possa costituire, insieme, una ricognizione critica e un'agenda di ricerca e di *policy*. Se la transizione energetica è destinata a diventare una delle principali politiche pubbliche dei prossimi decenni, non è dato saperlo. All'inizio di questo lavoro, tale esito sembrava ineludibile e certo. A quattro anni di distanza, alla luce degli eventi che l'Europa sta attraversando nel quadro globale, non è più così chiara la linea di tendenza continentale. In ogni caso, dal volume emerge la dimensione europea come unica possibilità di uno spazio di armonizzazione e apprendimento: definizioni di vulnerabilità, regimi di tutela, strumenti di finanziamento e standard di partecipazione incidono sulla possibilità di scalare le esperienze e di renderle replicabili.

Tuttavia, è nel livello locale che si sta approfondendo più efficacemente il lato "solidale", trattandosi di un esito spontaneo: richiede scelte normative consapevoli, amministrazioni capaci, attori collettivi responsabili e strumenti di valutazione affidabili. Le comunità energetiche rinnovabili, proprio perché situate tra mercato e comunità e tra istituzioni e società civile, rappresentano un punto di osservazione privilegiato per misurare la capacità dell'ordinamento di conciliare de-carbonizzazione e inclusione sociale.

Parte I
Il fenomeno della povertà energetica:
attori e azioni per il contrasto

1. L'ipotesi di un diritto all'energia: problemi, prospettive, alternative

di Giorgio Cataldo

1.1. Premessa: nuovi diritti per nuovi bisogni energetici?

Negli ultimi decenni si assiste a un'intensificazione del dibattito sulla strumentalità dell'energia a una effettiva garanzia di una pluralità di diritti costituzionalmente rilevanti, soprattutto in ambito domestico. L'energia è, infatti, sempre più percepita nella sua importanza per l'accesso effettivo a servizi quali il raffrescamento, il riscaldamento, l'illuminazione, l'igiene, il cibo e così via.

Non si tratta di una novità in sé. Che l'energia serva per usufruire di servizi (anche) in ambito domestico è una questione tanto ovvia quanto scontata. L'elemento di novità, tale da giustificare un'inedita attenzione sull'argomento, è semmai costituito dal *tipo* di servizio che ci si aspetta di ottenere e dalle relative *finalità*. Il bisogno di energia si lega sempre più all'innalzamento delle aspettative di benessere nonché ai relativi livelli di efficienza, a seguito dell'avanzamento della tecnologia e della tecnica in generale. La connessione dell'energia a una serie ampia di diritti guarda pertanto anche alla qualità del servizio ottenuto. Nell'integrare l'elemento quantitativo (il «quanto spendo» in energia), quello qualitativo (il «come», il «fino a che punto» riesco a utilizzare l'energia) si presenta dunque nella sua crucialità. Vi è implicata la dimensione dell'*ethos*, del ben-essere e del come-vivere, in aggiunta a quella più immediata del *bios*, dell'essere e del (mero) vivere¹.

Anche a partire da questi temi gli studiosi si interrogano attorno alla sussistenza o alla ravvisabilità di un diritto all'energia² e alla rilevanza da

¹ Su questi concetti (e sulla relativa alterazione dovuta alla crisi dello Stato sociale), cfr. Luciani M. (2022), *Salus*, Mucchi, Modena, 13-14.

² Si v., fra gli altri, Hesselman M. (2022), *Energy, right to*, in Binder C., Nowak M., Hofbauer J. e Janig P., a cura di, *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, Edward Elgar, Chel-

attribuire a nozioni di recente emersione, quale quella della «povertà energetica». Quest'ultima, in particolare, è stata inizialmente elaborata in altri ambiti del sapere, diversi da quello giuridico (quelli sociologico, antropologico ed economico, su tutti) per descrivere situazioni di carenza di energia non solo in senso materiale (la difficoltà nel pagare le utenze, ad esempio) ma anche in quello esistenziale, cioè relativo all'adeguatezza del servizio (l'efficienza, la sostenibilità, la versatilità, ecc.) in una prospettiva multidimensionale³. La nozione è stata successivamente presa in considerazione dal legislatore europeo, specialmente nelle politiche di transizione, al fine di garantire un processo trasformativo volto a non lasciare indietro nessuno («*to leave no one behind*»)⁴. Lo stesso legislatore europeo, al contempo, ha precisato di non voler offrire una definizione esaustiva, rimettendola alle singole normative statali⁵.

Vista questa inedita dimensione dei bisogni energetici, un profilo di riflessione può essere costituito dal relativo risvolto sul piano delle categorie del diritto costituzionale. In prima battuta, effettivamente, affiorano evidenti assonanze fra questi argomenti e un ordine di discorso costituzionalistico, teso (e predisposto) ad affrontare (anche) una problematica di tal sorta con un approccio di tipo complessivo. In altri termini, i temi posti da queste nuove esigenze altro non sembrano se non – anzitutto – un riflesso del principio personalista e di quello di eguaglianza espressi dagli artt. 2 e 3 della Carta. In seconda battuta, tuttavia, occorre prendere atto che una valorizzazione, quale quella europea, della nozione di povertà energetica non ne comporta un'automatica accoglienza nella sistematica costituzionale o, perlomeno, non necessariamente in termini equivalenti. Può accadere, ad esempio, che una categoria assunta come prescrittiva in alcuni contesti istituzionali rivesta, magari, valore solo descrittivo in altri. Di pari modo, non è scontato che all'emergere di un nuovo bisogno debba necessariamente nascere un nuovo diritto⁶.

Pertanto, fra le varie sollecitazioni poste da questa rinnovata attenzione per il profilo energetico una è data dall'esigenza di un apposito approfondimento delle categorie costituzionali implicate, interrogandosi in quali

tenham, 2022, e Löfquist L. (2019), “Is there a universal human right to electricity?”, *The International Journal of Human Rights*, 24(6): 711-723.

³ Per tutti, Bouzarovski S. (2018), *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, Springer, Basingstoke. Fra gli studi costituzionalistici italiani cfr. Greco M. (2023), “Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia”, *Diritti fondamentali*, 2: 437-460.

⁴ Cfr. direttiva (UE) 2023/1791 “sull'efficienza energetica”, spec. art. 3, par. 8 e Racc. UE 2023/2407 “sulla povertà energetica”, cons. 1, 8 e 34.

⁵ Cfr. ancora Raccomandazione (UE) 2023/2407, cons. 11.

⁶ Cfr. Rossi E. (2024), “Bisogni, diritti e Costituzione”, *Quaderni costituzionali*, 2: 308.

termini e con quali presupposti (con quali categorie e con quali strumenti o mezzi) si possa configurare la risposta dell'ordinamento.

1.2. L'approccio costituzionale al contrasto alla povertà (cenni)

L'indagine circa le risposte dell'ordinamento italiano ai bisogni energetici passa necessariamente dalla presa d'atto che il dettato costituzionale non accoglie, almeno esplicitamente, singole accezioni di situazioni di povertà. Si tratta di un primo – esteriore – elemento di distinzione rispetto a quanto individuato su un livello extranazionale. È proprio questo aspetto a far emergere il bisogno di un approfondimento apposito circa le ragioni dell'approccio costituzionale e le connesse implicazioni, soprattutto relative all'*an* e al *quomodo* dell'intervento per far fronte alle specifiche situazioni anche energetiche.

In particolare, rispetto a un approccio tipico dello Stato liberale, riduttivo⁷ e circoscritto al mero bisogno economico, nonché privo di un fondamento su cui costruire una pretesa giuridica⁸, la vocazione democratico-pluralista e sociale che connota l'ordinamento costituzionale vede nel contrasto alla povertà un'occasione di piena realizzazione della persona⁹. Sebbene il lemma «povertà» non compaia mai nel testo della Carta repubblicana, dalla lettura di diverse disposizioni (artt. 4, 24, comma terzo, 30, comma terzo, 31, comma primo, 32, comma primo, 34, commi secondo e terzo e 38, comma primo) ci si accorge di una grande considerazione del problema¹⁰. Il contrasto alla povertà permea l'intera intelaiatura costituzionale. La persona, con i suoi bisogni, è destinataria di una risposta “a tutto tondo”.

Tali connotazioni risultano tuttavia almeno in parte differenti – pur senza porsi in contrasto – rispetto a quelle adottate nell'approccio extranazionale. Nel contesto nazionale, infatti, l'onnicomprendività e la multidimensionalità derivano da una lettura complessiva delle situazioni di bisogno e, in questo senso, consentono di cogliere il fenomeno energetico in una prospettiva non limitata al solo profilo materiale o economico.

⁷ Tondi della Mura V. (2010), “La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca”, *Rivista AIC*, 0: 6-7.

⁸ Baldassarre A. (1997), *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 125.

⁹ Fattibene R. (2020), *Povertà e Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 35.

¹⁰ In generale cfr. Ruotolo M. (2011), “La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa”, *Diritto pubblico*, 2: 391-424.

Questi argomenti si prestano a spiegare perché la Costituzione non prescrive categorie specifiche di povertà (sebbene fra gli studiosi se ne siano spesso individuate, in chiave descrittiva, molteplici accezioni)¹¹, permanendo su un livello generale. In particolare, una lettura sistematica induce a cogliere nell'aspetto materiale-economico della fragilità solo un momento iniziale, che si rivela «strumentale» alla finalità dello sviluppo della persona¹².

1.3. Il quadro eterogeneo degli strumenti normativi in risposta al bisogno energetico...

Così come non è immediata la traducibilità in chiave costituzionale di una nozione prescrittiva e circoscritta di «povertà energetica», allo stesso modo occorre interrogarsi sulla classificazione delle risposte e degli strumenti che l'ordinamento appronta rispetto al correlato "bisogno energetico", nella prospettiva – ancora ipotetica – dell'enucleazione di un autonomo diritto all'energia.

Dal punto di vista degli strumenti normativi il quadro presenta peculiari e significativi elementi di eterogeneità. È possibile distinguere almeno tre tipologie di intervento, rilevanti in misura diversa: le misure di protezione sociale; quelle di indirizzo e coordinamento delle attività economiche; infine, quelle di carattere promozionale. Il loro approfondimento si rende necessario per due ragioni: da un lato, per verificare in quali casi il bisogno energetico – propriamente inteso in termini di povertà – assuma un ruolo centrale e in quali, invece, si collochi in posizione collaterale; dall'altro, per procedere a una ricostruzione delle corrispondenti posizioni soggettive in termini di diritti e pretese del cittadino.

La prima tipologia di misure, quelle di protezione sociale (erogazioni monetarie, tariffe agevolate e altre provvidenze, ecc.), è con tutta probabilità quella che più direttamente rende percepibile la risposta al bisogno energetico nella sua più immediata manifestazione, quella economica¹³. Il crite-

¹¹ Camerlengo Q. (2019), "Il senso della Costituzione per la povertà", *Osservatorio AIC*, 1-2: 7 ss.

¹² Cfr., a diverso modo, Camerlengo Q., *op. cit.*, 8, Casamassima V., Vivaldi E. (2018), "Ius existientiae e politiche di contrasto della povertà", *Quaderni costituzionali*, 1: 120-121, Fattibene R., *op. cit.*, 31, Franchini C. (2021), *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale scientifica, Napoli, 54.

¹³ L'esempio principale è offerto dalle tariffe elettriche agevolate, previste dall'art. 1, comma 375, della L. 23 dicembre 2005, n. 266 e poi attuate per la prima volta dal Decreto interministeriale 28 dicembre 2007 sotto forma di compensazione. Dal 2008, con il D.l. 29 dicembre, n. 185, la misura è stata estesa in relazione alle spese per la fornitura di gas naturale (art. 3, comma 9). Non mancano misure più recenti, dettate dalle contingenze emergen-

rio, come per altri campi, è per l'appunto quello economico-reddituale e si basa generalmente sulla previsione di soglie volte a individuare gli aventi diritto: la «valutazione politica di *insufficienza* del reddito, attraverso la tecnica del riconoscimento di un *diritto ex lege* ai beneficiari», fa corrispondere l'obbligazione¹⁴.

Una seconda tipologia di misure attiene all'indirizzo e al coordinamento delle attività economiche. Per ciò che qui rileva, si tratta per lo più di interventi a carattere emergenziale, nei quali la finalità di sostenere i soggetti economicamente più fragili affiora talvolta in modo esplicito, talaltro in modo solo mediato.

Tra le misure direttamente orientate in tal senso si collocano, ad esempio, quelle che garantiscono la fornitura a prezzi parametrati al costo dell'energia all'ingrosso a partire dalla cessazione del servizio di maggior tutela¹⁵. Sempre sul piano delle tutele dirette, ma riferite alla generalità dei consociati (e dunque *anche* ai soggetti in condizioni economiche svantaggiate), possono essere richiamate le misure sospensive del diritto delle imprese energetiche di modificare unilateralmente le condizioni di prezzo¹⁶, nonché gli interventi compensativi rivolti alle medesime imprese, finalizzati – anche in questo caso, come spesso può risultare per le misure provvidenziali – a garantire una riduzione dell'onere in bolletta¹⁷.

Quanto alle misure che solo indirettamente intercettano il bisogno energetico, diversamente, si possono citare interventi volti prevalentemente a favorire economicamente le imprese del settore. L'effetto auspicato, a cascata, è, accanto ad altri, quello di un minore impatto sulle spese delle utenze. Solo a titolo di esempio – dato che in questo caso si è dinanzi a un am-

ziali che caratterizzano il presente periodo. Si pensi, fra gli altri, all'art. 1 del D.l. 17 maggio 2022, n. 50, all'art. 3 del D.l. 30 marzo 2023, n. 34 e all'art. 1 del D.l. 28 febbraio 2025, n. 19, a seguito della crisi russo-ucraina.

¹⁴ Così La Spina A. (2003), *La protezione sociale*, in Cassese S., a cura di, *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, Giuffrè, Milano, 828.

¹⁵ A mero titolo esemplificativo, si può citare l'art. 11, comma 2, del D.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, nel campo elettrico. Questa disposizione, più volte novellata, tutela i clienti vulnerabili che, fra gli altri aspetti, sono intesi come quelli «che si trovano in condizioni economicamente svantaggiate o che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita» (comma 1, lett. a)), che versano in condizioni di disabilità (lett. c)), che hanno utenze in isole minori non interconnesse o in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi (lett. d) ed e)) o che hanno età maggiore di 75 anni (lett. f)). Una norma simile è stata prevista nel settore del gas naturale con l'art. 2 del D.l. 9 agosto 2022, n. 115.

¹⁶ Cfr. gli artt. 3 e 4 del D.l. n. 115/2022.

¹⁷ Sulle misure compensative è preminente l'ambito regionale (cfr. L. 23 agosto 2004, n. 239, art. 5). Si pensi all'art. 2 della L. Reg. Puglia 7 novembre 2022, n. 28.

bito normativo abbastanza lontano dall'oggetto di analisi – si pensi alla riduzione delle imposte per circostanze emergenziali¹⁸. Nel medesimo campo si possono poi includere le misure più propriamente attinenti alla sicurezza energetica, volte a garantire l'approvvigionamento in contingenze critiche¹⁹. Ancora una volta, il proposito è di evitare gravi conseguenze sul piano del prezzo della fornitura.

Circa questa tipologia di misure è sintomatico il tendenziale ampio raggio delle previsioni. Questa connotazione, del resto, si rivela coerente all'intrinseca ampiezza dei «fini sociali» del terzo comma dell'art. 41 Cost., che altro non rappresentano se non la traduzione del processo di trasformazione dell'intera società di cui al secondo comma dell'art. 3 Cost.²⁰

Una terza e ultima tipologia di misure rientra nel più ampio contesto delle normative c.d. “promozionali”. Essa presenta tratti che la avvicinano a entrambe quelle poc'anzi esaminate. Da un lato, analogamente alle misure di provvidenza, ricorre spesso – e qui in modo più appropriato – la terminologia del “bonus”, poiché anche in questo caso è prevista una sovvenzione da parte dell'ente pubblico. Dall'altro lato, come per le misure di indirizzo e coordinamento, il riferimento costituzionale principale rimane il terzo comma dell'art. 41 Cost.²¹, risultando evidente un obiettivo di orientamento delle attività economiche. La differenza più marcata rispetto alle altre due categorie risiede però nella struttura dell'intervento: qui non si tratta di sussidi o erogazioni economiche “a fondo perduto”, ma di incentivi condizionati al raggiungimento di un determinato risultato. Questo carattere fina-

¹⁸ *Ex multis*, art. 2, D.l. n. 34/2023 e art. 1, comma 5, D.l. 29 settembre 2023, n. 131.

¹⁹ Si possono citare, a mero titolo esemplificativo, «misure finalizzate all'aumento della disponibilità di gas e alla riduzione programmata dei consumi di gas previste dal piano di emergenza del sistema italiano del gas naturale» (D.l. 25 febbraio 2022, n. 14, art. 5-bis), misure «di riempimento di ultima istanza tramite l'acquisto di gas naturale, ai fini del suo stoccaggio e della sua successiva vendita» (D.l. 17 maggio 2022, n. 50, art. 5-bis), previsioni di un contributo di solidarietà temporaneo a carico di imprese operanti nel settore energetico (L. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 115-120 e D.l. 21 marzo 2022, n. 21, art. 37) e misure «per fronteggiare l'emergenza caro energia attraverso il rafforzamento della sicurezza di approvvigionamento di gas naturale a prezzi equi» (D.l. 1 marzo 2022, n. 17, art. 16, più volte integrato e modificato, che tra gli altri aspetti aveva individuato l'area di mare territoriale dalle 9 alle 12 miglia in cui sono consentite attività estrattive – prima interamente vietate dall'art. 6, comma 17, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, T.U. ambientale – al fine di vincolare l'acquisto del gas a prezzi inferiori a quelli di mercato; il D.l. 17 ottobre 2024, n. 153, con l'art. 2, comma quarto, è poi intervenuto direttamente su quest'ultima disposizione).

²⁰ Per tutti, Luciani M (1990), “Economia nel diritto costituzionale”, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 5: 378.

²¹ Cfr. Loiodice A. (1967), *Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo*, in *Estratto dagli «Studi in onore di Alfonso Tesaurò»*, Libreria Scientifica Editrice, Napoli, 15-16, il quale evidenzia, comunque, la non esclusività di tale riferimento costituzionale, e Zagrebelsky G. (1990), *Manuale di diritto costituzionale*, I, Utet, Torino, 158.

listico è l'elemento qualificante delle normative promozionali. Come più volte rilevato dalla dottrina, esse si distinguono per il perseguimento di un fine generale (sociale, economico o comunque pubblico) mediante il contributo attivo dei privati, i quali, aderendo al programma, accedono a un vantaggio – spesso di natura patrimoniale – in relazione all'adempimento richiesto²².

Proprio questa peculiarità tende spesso, almeno astrattamente, a collocare tale tipologia di misure su un piano più distante rispetto al profilo del bisogno energetico strettamente inteso. Nel campo energetico che qui interessa, le misure promozionali si inseriscono prevalentemente nelle politiche di transizione e di efficientamento, in chiave ecosostenibile²³. Sicché, pur potendo in taluni casi il soddisfacimento del bisogno energetico intrecciarsi con tale finalità primaria, non sembra del tutto corretto ricondurre queste misure, nei termini sopra richiamati, a strumenti direttamente volti alla tutela del bisogno stesso. Appare di conseguenza chiaro come in questi casi l'obiettivo non sia il venire incontro in maniera esplicita o diretta alle esigenze dei nuclei domestici in condizioni di accentuata difficoltà quanto il favorire un generico (e futuro) risparmio energetico.

1.3. ...e la relativa portata costituzionale

Il contesto normativo sin qui delineato consente di individuare alcuni profili di ordine sistematico. Ciò che emerge è, anzitutto, la marcata eterogeneità degli strumenti²⁴, i quali restituiscono un quadro articolato ma, al tempo stesso, coerente se considerato nella sua complessità.

Un primo elemento è la non tipicità. Le tre tipologie esaminate non sono infatti misure *proprie* del settore energetico: lo Stato interviene nei rapporti economici secondo tali modalità – seppur con diversa intensità – anche in altri ambiti. Offre prestazioni assistenziali parametrare al reddito; disciplina e

²² Si v., *ex multis*, Guarino G. (1962), *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo (A proposito della questione della legittimità costituzionale della L. 27 dicembre 1953 n. 959 e della L. 30 dicembre 1959 n. 1254 sui sovraccanoni elettrici)*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 125 ss., Loiodice A., *op. cit.*, 15 ss., Rigano F. (1999), "Le leggi promozionali nella giurisprudenza costituzionale", in *Giurisprudenza italiana*, 2223-2232. Più di recente, Gori L. (2022), *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 176 ss.

²³ Bevilacqua D., "“Pronti per il 55%?” L'obiettivo climatico dell'UE e gli strumenti per raggiungerlo", in *Rassegna giuridica dell'ambiente Online*, 28: 2.

²⁴ Sulla diversità degli strumenti utilizzabili per il contrasto alla povertà in generale, Cerrulli Irelli V. e Giurickovic Dato A. (2020), "La lotta alla povertà come politica pubblica", *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 11: 195 ss., e Ruotolo M. (2011), *op. cit.*, 409-410.

coordina attività economiche pubbliche e private perseguendo finalità sociali (e oggi anche ambientali); predispone incentivi di natura promozionale.

Un secondo elemento è la gradualità del finalismo. Nelle varie normative, l'obiettivo di alleviare il bisogno energetico assume un peso decrescente. Nelle misure promozionali una ricaduta esplicita è rara; risulta più marcata nella regolazione; diviene invece prevalente nelle misure di protezione sociale. Inoltre, nelle discipline promozionali – essendo orientate, in diversa misura, alla transizione energetica – assume particolare rilievo il *favor* per le fonti pulite e, in special modo, per quelle elettriche. Viceversa, nelle altre due tipologie l'intervento è trasversale, vedendosi queste incidere tanto sull'ambito elettrico quanto su quello fossile.

Il carattere variegato, articolato e complesso degli strumenti adottabili, lungi dal rappresentare un problema nella riflessione, può costituire un valore aggiunto. Così come sembra prospettare la concezione della povertà in termini generali desumibile dalla Costituzione, anche in questo specifico ambito il profilo economico appare l'elemento maggiormente tipizzante o, perlomeno, il presupposto. Si presentano molteplici strumenti normativi che, a vario modo intervenendo nell'economia, consentono un'applicazione parametrabile al caso e all'esigenza²⁵.

La ricomposizione della pluralità degli strumenti impiegabili nell'ordine di discorso economico risulta coerente con l'impianto costituzionale di riferimento (Titolo III, Parte I). È stato autorevolmente osservato come tale impianto sia connotato da una significativa elasticità, in primo luogo con riguardo al grado di presenza dei pubblici poteri nella regolazione e nell'indirizzo dell'iniziativa economica privata (artt. 41, 42 e 43 Cost.)²⁶. Si tratta di un'elasticità storicamente variabile, influenzata dagli orientamenti politici e dalle priorità che si affermano nelle diverse fasi.

Ai fini che qui rilevano, tale elasticità può essere non solo associata all'intensità dell'intervento pubblico, ma anche alla scelta del tipo di strumento ritenuto di volta in volta adeguato alle specifiche situazioni e alle contingenze storiche. Il bisogno energetico si colloca in tale prospettiva proprio come un'esigenza relativamente “nuova”, emersa con particolare evidenza negli ultimi decenni, segnati da persistenti difficoltà economiche per ampie fasce della popolazione e da crisi – belliche, sanitarie ed economiche – più ravvicinate e pervasive rispetto al passato. Sotto questo profilo, la multidimensionalità trova nella duttilità degli strumenti e dei livelli di intervento un elemento di coerenza sistemica: l'elasticità dell'intervento

²⁵ In merito, sia consentito il rinvio a Cataldo G. (2025), “La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà”, *Rivista AIC*, 4: 557.

²⁶ Si v., soprattutto, Predieri A. (1963), *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 220 ss.

pubblico consente infatti di modulare le risposte in funzione della complessità del fenomeno.

In questo senso, più nello specifico, tutte le misure prospettate possono – quando più, quando meno – essere intese come una forma di tutela dei soggetti (privati) deboli alla luce della libertà e della dignità umana. Un possibile riscontro di questa chiave di lettura è su quanto Giorgio Lombardi ha rilevato a partire dal secondo comma dell’art. 41 Cost. In questa disposizione, come limite all’esercizio dell’iniziativa economica, non è solo citata l’utilità sociale ma sono anche menzionati l’ambiente, la salute, la sicurezza, la libertà e la dignità umana. In questo modo, nella visione del chiaro Autore, la norma disciplina «i rapporti fra esercizio della libertà economica e le altre posizioni soggettive di libertà», limitando «la prima [e] offrendo un criterio preventivo per reprimerne l’eventuale abuso, in funzione di garanzia delle seconde». Pertanto, la medesima norma «esprime un collegamento fra abuso di poteri privati di supremazia e garanzia dei diritti di libertà in relazione alla sfera privatistica»²⁷.

Se notoriamente l’elaborazione di Lombardi è incentrata sulla valorizzazione delle prescrizioni costituzionali di garanzia non verticalmente nel rapporto fra Stato e privati, ma orizzontalmente in quello fra gli stessi privati (*Drittwirkung*), è anche vero che lo stesso chiaro Autore estende talvolta tale incidenza a fattispecie di più ampia scala, quando a essere coinvolte sono le grandi imprese (in quanto espressione dei «*poteri privati di supremazia*») e l’interesse dei consociati²⁸. In tale ottica, le imprese e, più in generale, il mercato dell’energia, transnazionale, possono essere intesi come forme di poteri privati di supremazia: si pensi alla pacifica constatazione della tendenziale impermeabilità di questi operatori agli effetti negativi delle congiunture e dei cicli economici²⁹. Le scelte e i comportamenti posti in essere da questo settore, composto da attori pubblici ma soprattutto privati, influenzano fortemente la vita quotidiana di ogni cittadino. Di qui la possibilità che si renda necessaria, come accade nei casi esaminati, un’*interpositio legislatoris*, anche tramite l’ampio strumentario desumibile dal terzo comma, volta a rendere concreto ed effettivo il riequilibrio prospettato.

²⁷ Lombardi G. (1970), *Potere privato e diritti fondamentali*, I, Giappichelli, Torino, 116-117.

²⁸ Lombardi G. (1970), *op. cit.*, 129, il quale specifica, per l’appunto: «il *potere privato*, esternandosi nelle forme della grande impresa contiene sempre un connotato di supremazia sociale che può estrinsecarsi con *gradi di intensità diversi*», ed è dunque «chiara la spinta verso una tendenziale limitazione dei diritti di libertà di quanti, venendo con essa in contatto, *devono per ciò solo* sottostare alle condizioni volute dal potere di supremazia privata». Analogamente, cfr. *ivi*, 131.

²⁹ Sul punto si v. alcuni tra i casi affrontati dalla Corte costituzionale: ad esempio, sent. n. 10/2015, §6.4 *cons. dir.* e sent. n. 111/2024, §7.1.3 *cons. dir.*

L'intera ricostruzione trova conferma nell'intima strumentalità della disciplina di cui all'art. 41 Cost. all'espressione della libertà³⁰ per favorire il pieno sviluppo della persona umana, come prescritto dal secondo comma dell'art. 3 Cost., ma anche nella direzione indicata dall'art. 2 Cost., al fine di garantire l'indipendenza, l'autodeterminazione e l'autonomia. In questo senso si pongono i riferimenti alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana contenuti nella disposizione afferente ai Rapporti economici. Difatti, il richiamo alla libertà deve essere inteso «come una sorta di apertura verso l'ordinamento costituzionale delle situazioni soggettive comunque collegate ai vari “poteri privati”», trattandosi di «una prospettiva volta ad assoggettare alla *presa* delle garanzie costituzionali, tradizionalmente rivolte verso lo Stato, anche nuovi ampî settori della vita sociale», e pertanto «il riferimento alla libertà rafforza e rende più concreto il limite della *dignità umana* parimenti espresso dall'art. 41»³¹.

Il significato della tutela del soggetto debole che emerge dal secondo comma dell'art. 41 Cost. si manifesta con particolare immediatezza nel contesto delle misure di regolazione economica; esso può tuttavia essere esteso, pur solo in via analogica, alle altre tipologie di intervento considerate, pur essendo queste riconducibili anche ad altre declinazioni costituzionali della disciplina dei rapporti economici. Le forme di sostegno economico trovano infatti fondamento nel quadro costituzionale di garanzia della dignità umana, che rappresenta anche la finalità ultima delle politiche di contrasto alla povertà. Nello specifico ambito che qui rileva, potrebbero dunque essere desunte: la libertà, assicurata dal concreto accesso alle fonti energetiche; la dignità della persona, tutelata attraverso la fruizione di un servizio adeguato; la sicurezza, perseguita tramite politiche di approvvigionamento affidabili. In tutte queste dimensioni il presupposto è l'incidenza, diretta o indiretta, sul bisogno economico, seppure con modalità e intensità differenti³².

La pluralità degli strumenti impiegabili, correlata alla varietà delle manifestazioni del bisogno energetico, può così essere letta non come un fattore di disorientamento, bensì come un elemento di coerenza con la multidimensionalità dell'approccio costituzionale alla povertà: un'unica categoria, articolata in diverse gradazioni – dall'assoluta alla relativa – sia in generale sia nel peculiare ambito della povertà energetica³³.

³⁰ Sul punto si v. anche Tondi della Mura V. (2023), “Poteri privati e diritti dei consumatori: un caso emblematico di mancata retroattività della legge civile a discapito del legittimo affidamento in tema di fornitura del servizio elettrico”, *Federalismi.it*, 29: 119.

³¹ Lombardi G. (1970), *op. cit.*, 116-117, nt. 18.

³² Ancora sia consentito il riferimento a Cataldo G. (2025), *op. cit.*, 559.

³³ Sulla distinzione fra povertà assoluta e relativa in generale cfr. Casamassima V.

1.4. Dall'eterogeneità degli strumenti all'intrinseca strumentalità: la difficile enucleazione di un autonomo diritto all'energia

L'eterogeneità degli strumenti, pur esprimendo un arricchimento dell'impianto delle tutele, comporta al contempo una difficoltà nell'individuare un autonomo diritto all'energia in termini costituzionalmente tipizzati.

A risultare dirimente è l'intrinseca strumentalità che connota l'energia. La dottrina straniera, indagando il più circoscritto ambito dei servizi energetici moderni, ha messo in luce la strumentalità dell'energia all'effettività di plurimi diritti fondamentali, di diverso tipo (civili, sociali, economici, ecc.)³⁴, in termini di dignità. La stessa riconosce, tuttavia, che un inquadramento in questi termini non si traduce immediatamente in esiti concreti sul piano della garanzia, rimanendo decisivo il ruolo dei singoli Stati³⁵. Così, per un verso, non secondaria appare la considerazione secondo cui nelle poche Carte costituzionali³⁶ in cui si sanciscono dei diritti costituzionali all'elettricità, «[t]hese provisions are not formulated as rights per se, but chiefly as public service duties or objectives of the state»³⁷. Per un altro verso, soprattutto, permane il problema della fattispecie eccessivamente aperta della strumentalità. Non si riuscirebbero a circoscrivere il grado e il modo attraverso cui l'elettricità si rivela effettivamente fondamentale rispetto ad altri diritti e prerogative “finali”³⁸, così da concludere per un'impossibilità di spingersi oltre la presa d'atto della strumentalità stessa: «We should therefore understand electricity as a derived right. A right to electricity is often necessary to protect our basic rights, for example, to life and to such material things as adequate housing, healthcare and education. Still, it is life, housing, health care and education that are essential, not electricity»³⁹.

(2024), “Il diritto a un'esistenza dignitosa nel rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro: quadro generale e recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali”, *Gruppo di Pisa*, 3: 142, e, in ambito energetico (con accezioni di «estrema» e «non estrema»), Greco M. (2023), *op. cit.*, 440-441.

³⁴ Bradbrook A.J. (2018), *Achieving Access to Modern Energy Services: A Study of Legal Strategies*, in Omorogbe Y. e Ordor A., a cura di, *Ending Africa's Energy Deficit and the Law: Achieving Sustainable Energy for All in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 30 ss.; Tully S. (2006), “Access to electricity as a human right”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 4: 558 ss.

³⁵ Bradbrook A.J. (2018), *op. cit.*, 36 ss. e 42 ss.; Tully S. (2006), *op. cit.*, 574 e 586.

³⁶ Si tratta di Costituzioni relative a Stati extraeuropei in cui i riferimenti sono specificamente su un diritto all'elettricità: Hesselman M. (2022), *op. cit.*, 65.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Löfquist L. (2019), *op. cit.*, 716.

³⁹ *Ivi*, 721.

Applicando tali problematicità in chiave generale, ciò che emerge è un'*indeterminatezza* di fondo circa l'oggetto e i contenuti di un eventuale diritto, determinata dall'accentuato grado di strumentalità che caratterizza l'energia e che rende difficoltoso un inquadramento autonomo. L'energia presenta infatti un profilo al tempo stesso accessorio e imprescindibile rispetto a libertà e diritti *già* garantiti dalla Carta costituzionale, assumendo una funzione di supporto che, proprio in ragione della sua ampiezza, non risulta circoscrivibile.

La recente esperienza delle restrizioni dovute all'emergenza epidemiologica ha mostrato con particolare evidenza le diverse dimensioni del bisogno energetico che hanno inciso sui nuclei familiari, alcuni dei quali già si trovavano in difficoltà economiche o logistiche: dall'accesso ai servizi essenziali all'informazione, allo studio e al lavoro da remoto, fino al riscaldamento, al raffrescamento e all'illuminazione degli ambienti. Gli ostacoli hanno riguardato sia l'aumento dei costi sia la disponibilità materiale di servizi e dispositivi, soprattutto nell'uso simultaneo.

Tuttavia, come è stato osservato, l'emergenza sanitaria non ha creato ma solo reso più visibile il nesso di strumentalità dell'energia rispetto ad altre situazioni giuridiche⁴⁰; ha inoltre confermato, in modo particolarmente netto, la variabilità dei gradi con cui il bisogno energetico può manifestarsi nel tempo.

Al di là del dato offerto dagli accadimenti più recenti, dunque, la strumentalità dell'energia si rivela un fattore condizionante e dirimente. Nel contesto italiano, a dimostrazione dell'accentuata eterogeneità, solo senza pretese di esaustività si può dire che l'energia risulti essenziale per: l'esercizio della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), al fine di assicurare lo spostamento mediante i mezzi di locomozione personali, anche per rendere possibili la riunione, in luoghi privati, pubblici o aperti al pubblico (art. 17 Cost.), le attività riguardanti le formazioni associative (art. 18 Cost.), politiche (art. 49 Cost.) e sindacali (art. 39 Cost.) o l'esercizio del culto (art. 19 Cost.); l'esercizio virtuale della medesima libertà di riunione (art. 17 Cost.); l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero anche a seguito di una piena espressione della libertà di informazione (art. 21 Cost.); il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei figli (art. 30 Cost.) e più in generale l'adempimento dei compiti relativi alla famiglia (art. 31 Cost.); il diritto alla salute (art. 32 Cost.), sia sotto il profilo igienico in tutte le sue forme domestiche, sia sotto quello delle cure adeguate; la libertà artistica e scien-

⁴⁰ Cfr. Hesselman M., Varo A., Guyet R. e Thomson H. (2021), "Energy poverty in the COVID-19 era: Mapping global responses in light of momentum for the right to energy", *Energy Research & Social Science*, 81: 2, cui si rinvia per ulteriori riferimenti fra gli studi nelle scienze sociali, e Greco M. (2023), *op. cit.*, 444.

tifica (art. 33 Cost.); il diritto allo studio e all'istruzione (art. 34 Cost.); il diritto al lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 Cost.); la gestione dell'impresa (art. 41 Cost.); il godimento della proprietà privata (art. 42 Cost.).

1.4.1. L'energia come presupposto in termini di dignità: la copertura dell'art. 3, comma 2, Cost. a giustificare l'intervento in favore del bisogno

In luogo di un chiaro legame con un diritto o anche solo una classe di diritti, si presenta dunque la connessione dell'energia a una pluralità indefinita (*recte*, indefinibile) di situazioni giuridiche. Ciò lascia emergere il dubbio, accanto a una semplice *impossibilità*, anche su una *inutilità* di una categorizzazione di un diritto all'energia⁴¹.

Proprio in ragione del particolare *modus operandi* della strumentalità dell'energia, non sembrerebbe, in sostanza, equiparabile il metodo seguito per il riconoscimento di altri diritti non esplicitati dalla Costituzione, a prescindere dalle diverse visioni in ordine alla sussistenza e all'estensione di questa possibilità, soprattutto rispetto a quanto prescritto nell'art. 2 Cost. («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo»)⁴².

La vasta elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sull'argomento si è spinta, talvolta, a ricavare «nuovi diritti» per l'ottenimento di beni finali (es., il diritto all'abitazione, volto a ottenere una casa), o strumentali ad altri diritti ma comunque consistenti in «stadi omogenei intermedi» di diritti (es., il diritto alla *privacy* strumentale alla libertà personale). Diverso appare prospettarsi il discorso per l'ambito dell'energia, il quale, come si è cercato di mettere in luce finora, sembra configurarsi alla stregua di uno strumento attorno a cui possa concretizzarsi l'esercizio di una libertà o il godimento di un diritto (anche quello all'abitazione, *ça va sans dire*) in termini di dignità e adeguatezza, tramite servizi e prestazioni variegati fra loro. Rispetto alla diretta strumentalità alla dignità umana che caratterizza altri diritti, l'energia sembra dunque presentare quella che, con un gioco di parole, può essere definita una *strumentalità strumentale*: essa costituisce il presupposto affinché la strumentalità di altri diritti alla dignità possa concretamente esplicarsi. L'ottenimento dell'energia, in sé, non è infatti risolutivo e non

⁴¹ In merito, di recente, Gragnani A. (2025), «Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali», *Consulta Online*, 2: 1143 ss., nonché Cataldo G. (2025), *op. cit.*, 564 ss.

⁴² Sull'argomento, Modugno F. (1995), *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino.

porta da solo dignità; l'energia acquista valore solo se impiegata nei molteplici ambiti in cui può generare benefici nei medesimi termini.

Di qui l'utilità non nel ricavare un autonomo diritto all'energia, bensì nel far rientrare i diversificati ed eterogenei interventi normativi direttamente sotto la copertura dell'art. 3, comma secondo, Cost. Una non adeguata disponibilità di energia può essere intesa già di per sé come ostacolo «di ordine economico e sociale» che limita «di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini» e impedisce «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». È vero che tale disposizione rappresenta uno dei principali fondamenti dei diritti sociali disciplinati negli articoli successivi; ma proprio ciò conferma il nesso stretto, seppur non coincidente, tra bisogno energetico e diritti, senza che ne derivi la configurabilità di un diritto specifico e autonomo⁴³. Se, infatti, ciascun diritto sociale previsto dalla Costituzione trova riscontro nella finalità generale espressa dal secondo comma dell'art. 3, quest'ultimo, da solo, permette già di ricondurre l'energia al piano più generale del presupposto per un adeguato godimento ed esercizio dei diritti.

Come rilevato su un campo affine, quello delle misure di sostegno al reddito, il generale riferimento all'art. 3, cpv., Cost., consente di rintracciare in «altre forme possibili», rispetto al lavoro non sempre concretamente accessibile, «quella libertà dal bisogno che resta il paradigma basilare per poter impostare il progetto di eguaglianza sostanziale come “processo di emancipazione personale e sociale”»⁴⁴. Rintracciare direttamente nell'art. 3, comma 2, Cost., il fondamento della risposta al bisogno energetico porta a ricondurre quest'ultimo al più ampio «diritto a un'esistenza degna», finalizzato alla pari dignità sociale, come è stato già detto in termini di garanzia di un minimo vitale, quale frutto dell'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.⁴⁵.

L'art. 3, comma 2, Cost., si presta da solo a sorreggere la pluralità di tutele riconducibili alle svariate situazioni in cui emerge il bisogno energeti-

⁴³ Si v., più in generale, Caravita B. (1984), *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 66-67.

⁴⁴ Così D'Aloia A. (2021), “Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio ‘sconfinato’”, *Rivista AIC*, 4:17-102, e ivi il richiamo a Luciani M. (2013), *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione Repubblicana*, in Brunelli G. e Cazzetta G., a cura di, *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”? Potere costituyente e riforme costituzionali nell'Italia Repubblicana*, Giuffrè, Milano, 61.

⁴⁵ Casamassima V. (2024), *op. cit.*, 165; Ruotolo M. (2011), *op. cit.*, 402. Cfr. anche Pizzolato F. (2004), *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 23, che vede nell'art. 3, comma 2, Cost., una «clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto».

co, tenendo ferma l'attenzione sul minimo comune economico che le caratterizza e fungendo nello stesso tempo da strumento propulsivo per la piena realizzazione della persona⁴⁶.

1.5. La ricerca ancora aperta verso un approccio normativo strutturato al bisogno energetico

La conclusione dell'esautività di un riferimento all'art. 3, comma 2, Cost. in connessione ai dubbi sulla configurabilità di un autonomo diritto all'energia non lascia, tuttavia, interamente soddisfatti, soprattutto se ci si sofferma ancora sul piano empirico degli strumenti finora individuati, pur questi ricondotti all'interno di una lettura unitaria.

Occorre infatti domandarsi se questo insieme di strumenti risulti effettivamente esauriente in una prospettiva costituzionale sistematica, e se il quadro normativo attuale collimi in modo soddisfacente con quanto desumibile dalla Carta.

Proprio il contesto teorico non pare consentire di giungere a una risposta affermativa. Il dettato costituzionale lascia intendere la necessità di un approccio più strutturato rispetto a quanto finora messo concretamente a disposizione. Forse proprio in ragione della presa d'atto di un bisogno nuovo e non considerato, almeno in questi termini, fino a qualche decennio fa, non si può fare a meno di notare la mancanza di una promozione autenticamente onnicomprensiva dei gradi di bisogno che l'ambito energetico può porre, finalizzata direttamente al loro soddisfacimento.

In tal senso, le misure finora individuate, pur fondamentali per far fronte al bisogno, si presentano ancora come disarticolate, spesso legate a circostanze contingenti e non si rivelano strutturali ai fini che si sono descritti. Lo stesso riferimento esclusivo all'art. 3, comma 2, Cost. può inoltre sottere il rovescio della medaglia costituito proprio dall'elasticità delle misure (e dei gradi delle stesse) che si presta a favorire, connotando queste ultime per una certa sfuggevolezza dovuta alla discrezionalità della loro previsione sul *quomodo* nonché sull'*an* e sul *quantum*.

Nel considerare sempre che l'obiettivo ultimo è la piena realizzazione della persona, il contesto domestico, dove il bisogno emerge, appare solo un momento iniziale, atteso che l'impossibilità di assicurare *standard* minimi di godimento nell'abitazione ostacola la fruizione ordinaria degli spazi di vita e riduce le opportunità di partecipazione comunitaria, generando forme di marginalizzazione sociale. In tal modo, il *deficit* energetico si può

⁴⁶ Cataldo G. (2025), *op. cit.*, 568.

tradurre in un limite all'effettiva capacità della persona di esprimersi e di svilupparsi. Di qui il legame, già rilevato, con il perseguimento della libertà e dell'autodeterminazione, le quali invece risultano ostacolate.

Da ciò discende l'esigenza di permanere su una visione ampia, nella quale l'energia costituisce un tassello di una più generale condizione che riguarda la persona in difficoltà nel suo contesto relazionale e sociale. Di qui l'importanza di recuperare una concezione complessiva dello Stato sociale che, non traducendosi in mera assistenzialità⁴⁷, miri a ricostituire un legame (ora in radicale crisi) di solidarietà fra i cittadini, attraverso un'organizzazione dell'intervento pubblico che coinvolga attivamente tutte le componenti della comunità politica (istituzioni, imprese, lavoratori)⁴⁸ e che ponga le persone nelle concrete condizioni di (voler) accedere a servizi energetici dignitosi. Ciò nella consapevolezza che le difficoltà nell'affrontare le spese (anche energetiche, anche per permettersi un servizio efficiente, moderno) discendano *anzitutto* da una condizione "esistenziale" non adeguata (per reddito e ricchezza) e solo in un momento successivo da cattiva informazione, da inerzia o da negligenza nel migliorare le condizioni di vita domestiche. In questi termini troverebbe maggiore coerenza e completezza l'obiettivo di favorire un'esistenza dignitosa, sotteso all'art. 3, comma 2, Cost., anche sotto il profilo energetico.

⁴⁷ Su tale distinzione, Salmoni F. (2016), "Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?", *Rivista AIC*, 2: 15.

⁴⁸ Tondi della Mura V. (2025), "Se l'Italia diventa un Paese solo per ricchi: "l'orrendo e occulto veleno" dell'errore da scongiurare", *Astrid Rassegna*, 13: 15-16.

2. Non solo CER: gli interventi di efficientamento energetico come strumento di contrasto alla povertà energetica

di *Ilaria Baisi*

2.1. Il contrasto alla povertà energetica nelle politiche eurounitarie

La transizione energetica è nel pieno del suo corso, ma senza un sistema europeo coerente e protezioni efficaci, questa rischia di alimentare disuguaglianze e divisioni, anziché rafforzare l'Unione.

La povertà energetica – intesa come «impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, 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»¹ – affligge oggi oltre 50 milioni di famiglie²: una situazione che colpisce principalmente persone vulnerabili, come anziani e bambini, che vivono perlopiù in edifici vecchi e inefficienti. Questo problema, tra l'altro, si ripercuote non solo sui bilanci famigliari, ma anche sul benessere abitativo e sulla spesa sanitaria generale.

Contrastare la povertà energetica, pertanto, diviene fondamentale per la salute, l'inclusione sociale e la transizione “giusta” verso sistemi energetici più sostenibili, proprio come indicato nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite³.

¹ Direttiva (UE) 2023/1791 “Efficienza energetica e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 (rifusione)”, 13 settembre 2023 (EED III). Quanto al recepimento, l'Italia ha mancato la scadenza fissata dalla normativa all'11 ottobre 2025.

² Eurostat (2022), “*Inability to keep home adequately warm*”, con dati disponibili al sito: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_MDES01/default/table?lang=en (consultato in data 31 ottobre 2025).

³ Adottata il 12 dicembre 2015 nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni

I rincari dei prezzi dell'energia elettrica verificatisi tra il 2019 e il 2023, nondimeno, hanno pesantemente aggravato siffatto disagio, in primo luogo laddove il mercato è poco concorrenziale o comunque regolamentato in modo sfavorevole per i consumatori. Gli aspetti ambientali, le condizioni socioeconomiche locali e i livelli di istruzione, infine, contribuiscono a rendere la povertà energetica un fenomeno complesso e multidimensionale.

Occorrono, perciò, politiche pubbliche di sostegno economico particolarmente incisive, che non possono certo limitarsi a incentivi e bonus sociali, talvolta neppure accessibili a tutti i soggetti più a rischio.

Del pari, l'accesso alle comunità energetiche rinnovabili (CER)⁴ – con forme di autoconsumo e produzione condivisa di energia – permette sicuramente di abbattere i costi, favorendo vieppiù la partecipazione dei gruppi sociali più svantaggiati. Ma neanche ciò, evidentemente, può bastare, dal momento che la stragrande maggioranza delle abitazioni, oltre a essere mal isolata, nonché dotata di impianti poco efficienti, presenta spesso gravi criticità strutturali, da cui derivano, inevitabilmente, consumi eccessivi e bollette elevate.

Così, se tra le cause principali della povertà energetica vi è senz'altro la scarsa efficienza delle abitazioni, ne consegue che alle sovvenzioni vadano necessariamente affiancati pure interventi di riqualificazione profonda, focalizzandosi anzitutto sull'efficientamento energetico del parco edilizio residenziale più datato⁵.

Unite sui cambiamenti climatici (UNFCCC), rinnova gli impegni assunti con il protocollo di Kyoto – giunto a scadenza nel 2020 – per limitare il riscaldamento globale. L'Unione europea e tutti i suoi Stati membri hanno firmato e ratificato l'Accordo, vincolandosi a mantenere l'aumento della temperatura media globale ben al di sotto dei 2 °C rispetto ai livelli preindustriali, proseguendo vieppiù gli sforzi per limitarlo a 1,5 °C.

⁴ Istituito ispirato ai principi del decentramento, della localizzazione e della democrazia di prossimità nella produzione energetica, peraltro preso espressamente in considerazione dalla direttiva (UE) 2018/2001 “Sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione)”, 11 dicembre 2018 (RED II). Recepita in Italia con il D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199. Per un approfondimento, in dottrina, si rinvia a La Rosa G. (2022), “Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull'affidabilità del sistema di incentivazione di cui al decreto RED II”, *AmbienteDiritto.it*, 1: 556-567; Pepe V. (2022), “Le comunità energetiche come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile”, *AmbienteDiritto.it*, 3: 425-447; Grignani A. (2022), “Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà energetica”, *Ambiente&Sviluppo*, 2: 113-125; Miccù R. e Bernardi M. (2022), “Premesse a uno studio sulle *Energy communities*: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale”, *Federalismi.it*, 4: 603-646.

⁵ Si identificano, segnatamente, diverse tipologie di intervento: sussidi al reddito; tariffe sociali e politiche sui costi dell'energia; misure di protezione (ovverosia, regole che proteggono l'utente dal rischio di disconnessione); azioni a sostegno dell'efficienza energetica; iniziative di informazione e formazione (tese a incrementare, innanzitutto, la consapevolezza circa il fenomeno della povertà energetica e le modalità per combatterla). Cfr. Supino S.

Determinante, in questo senso, è stato il varo del *Green Deal* europeo (GDe)⁶, che nel dettare una serie di misure regolatorie a sostegno della transizione ecologica dell'Unione europea, ha posto l'accento sull'esigenza di coordinamento tra politiche climatiche e politiche energetiche⁷.

Invero, «la progressiva consapevolezza di un approccio sistemico ai problemi energetico-climatici ha spinto i pubblici poteri a promuovere incisive misure di sostenibilità anche del settore immobiliare verso tre direttrici fondamentali: risolvere la povertà energetica, efficientare il servizio di riscaldamento e raffrescamento degli edifici; contenere le emissioni nocive e climalteranti del patrimonio edilizio pubblico e privato»⁸.

(2018), *Le strategie di contrasto alla povertà energetica: una panoramica*, in Supino S. e Voltaggio B., a cura di, *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Il Mulino, Bologna, 99-115. Ma come fa notare Virardi E. (2023), “Le misure di contrasto alla povertà energetica alla luce dell’approccio socio-cognitivo”, *Dirittifondamentali.it*, 2: 567, «le descritte azioni, pur creando meccanismi tesi a garantire il soddisfacimento dei bisogni energetici, pongono l’accento su un ruolo meramente passivo del soggetto. A esse dovrebbe accompagnarsi, secondo il paradigma della c.d. *energy citizenship*, un focus altresì sul ruolo istituzionale che possono avere gli individui versanti in condizione di povertà energetica».

⁶ Comunicazione della Commissione europea, “Il Green Deal europeo”, 11 dicembre 2019, 640 *final*. Tra gli strumenti normativi di attuazione più incisivi, spicca il regolamento (UE) 2021/1119 del 30 giugno 2021 (c.d. Legge europea sul clima), che rende vincolante l’obiettivo della neutralità climatica entro il 2050. In dottrina, su tutti, si veda Bevilacqua D. e Chiti E. (2024), *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna.

⁷ La tutela dell’ambiente, pertanto, cessa di essere limite esterno all’implementazione delle altre politiche pubbliche, ponendosi invece come «processo credibile e duraturo di strutturale trasformazione del sistema economico, produttivo e sociale... assicurando uno stabile disaccoppiamento tra il livello di sfruttamento delle risorse naturali e gli obiettivi di benessere»: così Moliterni A. (2022), “Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo”, *Riv. dir. comp.*, 2: 395.

⁸ Befani G. (2024), *Il ruolo della direttiva sulla Prestazione Energetica degli Edifici (EPBD) nella costruzione di un mercato immobiliare sostenibile*, in Ruggeri L. e Zuccarino S., a cura di, *Persona e mercati nel prisma della sostenibilità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 95-96. Sull’efficienza energetica quale «vera e propria nuova fonte di energia, anzi, la prima e più conveniente fonte di energia (pulita)», si veda Fragale N.E. (2023), “Un nuovo corollario dello sviluppo sostenibile: il principio dell’efficienza energetica prima di tutto”, *Riv. reg. merc.*, 2: 432-435. Peraltro, secondo l’A., «il paradigma dell’efficienza energetica in trasformazione, per un verso, riflette il radicamento di una idea forte di sviluppo sostenibile, in cui la necessità di realizzare l’obiettivo del *New Deal* della decarbonizzazione dell’economia conduce alla riscoperta di un ruolo più pronunciato dei pubblici poteri; per altro verso, reclama a sua volta l’elaborazione di nuovi strumenti operativi, in grado di assumere connotazione sistemica, superando così la parcellizzazione o frammentazione degli strumenti fin lì messi a disposizione dal modello tradizionale» (459).

2.2. La Direttiva (UE) 2024/1275 (EPBD IV): edifici a energia quasi zero

Quanto agli strumenti attuativi del *Green Deal*, il pacchetto *Fit for 55*⁹ allinea la normativa UE in materia di clima ed energia al traguardo intermedio di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2030, per almeno il 55 per cento rispetto ai livelli del 1990. Più segnatamente, esso contempla una serie di proposte legislative interconnesse, tutte orientate a realizzare una transizione equa, competitiva e verde nell'esclusivo interesse di cittadini e imprese.

Similmente, il Piano *REPowerEU*¹⁰ «presenta una serie supplementare di azioni finalizzate a risparmiare energia, diversificare gli approvvigionamenti, sostituire rapidamente i combustibili fossili accelerando la transizione dell'Europa verso l'energia pulita e combinare in modo intelligente investimenti e riforme»¹¹.

Nel complesso, perciò, si propone una nuova visione dell'economia e dell'industria attuali; dopotutto, è la stessa attuazione del GDe che «involge diversi settori della società civile, rivoluzionando anche culturalmente l'approccio verso ambiti o settori dapprima tralasciati o non adeguatamente considerati in una visione complessiva di sistema»¹².

Tra i comparti maggiormente coinvolti, vi è senz'altro il settore edilizio¹³, la cui riqualificazione si rende funzionale tanto al conseguimento degli obiettivi sul contenimento del riscaldamento globale, quanto all'agognata emanci-

⁹ Comunicazione della Commissione europea, "Pronti per il 55%: realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica", 14 luglio 2021, 550 *final*.

¹⁰ Comunicazione della Commissione europea, "Piano REPowerEU", 18 maggio 2022, 230 *final*.

¹¹ Cons. 5, direttiva (UE) 2024/1275 "Sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione)", 24 aprile 2024 (EPBD IV). Da recepire entro il 29 maggio 2026. Per agevolare il processo di attuazione, in data 30 giugno 2025 la Commissione europea ha pubblicato un pacchetto di supporto: un regolamento delegato, un regolamento di esecuzione e tredici documenti di orientamento tecnico.

¹² Buonomenna F. (2025), "L'evoluzione del diritto dell'Unione europea dell'energia tra mercato e sviluppo di obiettivi climatici", in *Quaderni AISDUE*, 2: 32.

¹³ «Gli edifici sono responsabili del 40 per cento del consumo finale di energia nell'Unione e del 36 per cento delle emissioni di gas a effetto serra associate all'energia, mentre il 75 per cento degli edifici dell'Unione è tuttora inefficiente sul piano energetico. Il gas naturale è usato principalmente per il riscaldamento degli edifici e rappresenta circa il 39 per cento del consumo energetico dovuto al riscaldamento degli ambienti nel settore residenziale. Seguono il petrolio, con l'11 per cento, e il carbone, con circa il 3 per cento. Pertanto, la riduzione del consumo energetico [...] e l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili nel settore dell'edilizia costituiscono misure importanti, necessarie per ridurre le emissioni di gas a effetto serra e la povertà energetica nell'Unione»: cons. 4, direttiva (UE) 2024/1275.

pazione energetica dai combustibili fossili. D'altra parte, l'applicazione del principio che pone "l'efficienza energetica al primo posto" (EEIst)¹⁴ all'edilizia non è certo una novità: il primo intervento sistemico riguardo la prestazione energetica degli edifici, difatti, risale addirittura alla direttiva 2002/91/CE (EPBD I)¹⁵, poi sostituita dalla direttiva 2010/31/UE (EPBD II)¹⁶.

Orbene, proprio la riforma di quest'ultima – già modificata per mezzo della direttiva (UE) 2018/844 (EPBD III)¹⁷ – ha condotto alla rifusione dell'intera disciplina nella *Energy Performance of Building Directive IV*¹⁸, meglio conosciuta come "Direttiva case green". A ben vedere, tuttavia, le norme minime obbligatorie di prestazione energetica vengono introdotte innanzitutto per la pubblica amministrazione, affinché possa guidare quella "ondata di ristrutturazioni"¹⁹ indispensabile per costituire un parco immobiliare ad alta efficienza energetica e decarbonizzato entro il 2050²⁰.

¹⁴ Riconosciuto come principio di primaria importanza dalla Comunicazione della Commissione europea, "Unione dell'energia", 25 febbraio 2015, 80 *final* e poi incorporato sia nel regolamento (UE) 2018/1999 "Governance" sia nella direttiva (UE) 2018/2002 "Efficienza energetica" dell'11 dicembre 2018 (EED II), «prevede di tenere nella massima considerazione, nelle decisioni di pianificazione energetica, di politica e di investimento, le misure alternative di efficienza energetica efficienti in termini di costi volte a rendere più efficienti la domanda e la fornitura di energia, in particolare per mezzo di risparmi negli usi finali dell'energia efficienti in termini di costi, iniziative di gestione della domanda, e una maggiore efficienza nella conversione, trasmissione e distribuzione di energia, che consentano comunque di conseguire gli obiettivi di tali decisioni». Per l'applicazione pratica del principio *EEIst*, si vedano invece la raccomandazione (UE) 2021/1749, "L'efficienza energetica al primo posto: dai principi alla pratica. Orientamenti ed esempi per l'attuazione nel processo decisionale del settore energetico e oltre" del 28 settembre 2021, nonché la più recente direttiva (UE) 2023/1791.

¹⁵ Direttiva sul rendimento energetico nell'edilizia, 16 dicembre 2002. Recepita in Italia con il D.lgs. 19 agosto 2005, n. 192.

¹⁶ Direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia (rifusione), 19 maggio 2010. Recepita in Italia con il D.l. 4 giugno 2013, n. 63, conv. in L. 3 agosto 2013, n. 90.

¹⁷ Direttiva che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, 30 maggio 2018. Recepita in Italia con il D.lgs. 10 giugno 2020, n. 48. Tra le misure imposte agli Stati membri per sostenere il rinnovamento degli edifici residenziali e non, compare l'elaborazione di strategie di ristrutturazione a lungo termine.

¹⁸ Direttiva (UE) 2024/1275.

¹⁹ Cfr. Comunicazione della Commissione europea, "Un'ondata di ristrutturazioni per l'Europa: invertire gli edifici, creare posti di lavoro e migliorare la vita", 14 ottobre 2020, 662 *final*.

²⁰ «Gli edifici di proprietà di enti pubblici o da essi occupati dovrebbero dare l'esempio dimostrando che i fattori riguardanti l'ambiente e l'energia sono tenuti in considerazione. Tali edifici dovrebbero pertanto essere sottoposti alla certificazione energetica a intervalli regolari. La pubblicazione dei dati sulle prestazioni energetiche degli edifici dovrebbe essere potenziata affiggendo gli attestati di prestazione energetica in un luogo visibile, in particolare negli edifici occupati da enti pubblici e abitualmente frequentati dal pubblico e determina-

L'ambiente costruito, dunque, deve essere efficientato lungo tutto il suo ciclo di vita: «la ristrutturazione del patrimonio edilizio vuole rappresentare un'opportunità unica di ripensare, riprogettare e modernizzare l'intero mercato immobiliare europeo e il suo indotto per adattarlo a una società digitale e più verde [...], perché, proprio l'applicazione dei principi dell'economia circolare alla ristrutturazione degli edifici, è finalizzata non solo a ridurre le emissioni di gas serra associate ai materiali da costruzione [...], ma anche alla promozione di interventi integrati per ottenere edifici "intelligenti" in grado di coniugare l'innovazione digitale con il contenimento del consumo di energia»²¹.

Ciononostante, l'ondata di ristrutturazioni promossa dalla direttiva EPBD IV non si limita certo al parco immobiliare esistente, aspirando piuttosto a creare luoghi belli, sostenibili e inclusivi, in totale aderenza al nuovo Bauhaus europeo (NEB)²².

A livello pratico, «la direttiva 2024/1275 prevede una *summa divisio* degli edifici tra residenziali e non, legittimando interventi differenziali tra le due categorie. Per gli edifici residenziali, infatti, l'introduzione di norme minime di prestazione energetica è accompagnata anche da misure di assistenza tecnica e di sostegno finanziario, in particolare per le famiglie vulnerabili, alle persone in condizioni di povertà energetica o che vivono in alloggi edilizia sociale»²³. Per gli edifici e le unità immobiliari di nuova costruzione, nondimeno, vengono fissati specifici requisiti minimi di prestazione energetica²⁴, mentre per quelli già esistenti che sono sottoposti a ristrutturazioni importanti si richiede il miglioramento della relativa prestazione energetica, al fine di soddisfare i medesimi requisiti minimi «per quanto tecnicamente, funzionalmente ed economicamente fattibile»²⁵, tenu-

ti edifici non residenziali, come municipi, scuole, negozi e centri commerciali, supermercati, ristoranti, teatri, banche e alberghi»: cons. 69, direttiva (UE) 2024/1275.

²¹ Befani G. (2024), *op. cit.*, 100.

²² Cfr. Comunicazione della Commissione europea, "Nuovo Bauhaus europeo. Bello, sostenibile, insieme", 15 settembre 2021, 573 *final*.

²³ Befani G. (2024), *op. cit.*, 101.

²⁴ Tutti i nuovi edifici, inoltre, dovranno essere già progettati per ottimizzare la produzione di energia solare, in linea con la strategia delineata nel Piano *REPower EU*.

²⁵ Art. 13, par. 11, direttiva (UE) 2024/1275: «gli Stati membri stabiliscono requisiti affinché, laddove tecnicamente ed economicamente fattibile, dal 29 maggio 2026, gli edifici residenziali nuovi e gli edifici residenziali sottoposti a ristrutturazioni importanti siano attrezzati con: a) una funzionalità di monitoraggio elettronico continuo, che misura l'efficienza dei sistemi e informa i proprietari o gli amministratori in caso di variazione significativa e qualora occorra procedere alla manutenzione dei sistemi; b) funzionalità di regolazione efficaci ai fini della generazione, della distribuzione, dello stoccaggio e del consumo ottimali dell'energia e, se del caso, del bilanciamento idronico; c) la capacità di reagire a segnali esterni e di adeguare il consumo di energia».

to conto delle condizioni locali, delle condizioni climatiche esterne, delle prescrizioni relative alla qualità degli ambienti interni e dell'efficacia sotto il profilo dei costi. Il riferimento, in questo caso, è anzitutto alle categorie edilizie che la direttiva stessa considera particolarmente “sensibili”, rimettendo di fatto agli Stati l'applicazione o meno della disciplina EPBD²⁶. Infine, per quanto riguarda il resto del comparto immobiliare non residenziale, «gli Stati membri restano liberi di decidere se estendere le norme minime di prestazione energetica e adattarle alle specifiche condizioni nazionali, demandando le relative determinazioni ai redigenti piani nazionali di ristrutturazione»²⁷.

Ebbene, gli ambiziosi obiettivi prefissati nella direttiva EPBD IV²⁸ necessitano di strumenti normativi assai incisivi, dal momento che – per attuarla nella sua interezza – s'impone una profonda metamorfosi economica,

²⁶ «Gli Stati membri possono decidere di non applicare le norme minime di prestazione energetica di cui ai paragrafi 1 e 2 per le categorie edilizie seguenti: a) edifici ufficialmente protetti in virtù dell'appartenenza a determinate aree o del loro particolare valore architettonico o storico, o altri edifici del patrimonio, nella misura in cui il rispetto delle norme implichi un'alterazione inaccettabile del loro carattere o aspetto, o laddove la loro ristrutturazione non sia tecnicamente o economicamente fattibile; b) edifici adibiti a luoghi di culto e allo svolgimento di attività religiose; c) fabbricati temporanei con un tempo di utilizzo non superiore a due anni, siti industriali, officine ed edifici agricoli non residenziali a basso fabbisogno energetico, nonché edifici agricoli non residenziali usati in un settore disciplinato da un accordo nazionale settoriale sulla prestazione energetica; d) edifici residenziali che sono usati o sono destinati ad essere usati meno di quattro mesi all'anno o, in alternativa, per un periodo limitato dell'anno e con un consumo energetico previsto inferiore al 25 per cento del consumo che risulterebbe dall'uso durante l'intero anno; e) fabbricati indipendenti con una superficie utile coperta totale inferiore a 50 m²; f) edifici di proprietà delle forze armate o del governo centrale e destinati a scopi di difesa nazionale, ad eccezione degli alloggi individuali o degli edifici adibiti a uffici per le forze armate e altro personale dipendente dalle autorità preposte alla difesa nazionale»: art. 9, par. 6, direttiva (UE) 2024/1275.

²⁷ Befani G. (2024), *op. cit.*, 103.

²⁸ Ai sensi dell'art. 9, par. 2, direttiva (UE) 2024/1275, «gli Stati membri provvedono affinché il consumo medio di energia primaria in kWh/(m².a) dell'intero parco immobiliare residenziale: a) diminuisca di almeno il 16 per cento rispetto al 2020 entro il 2030; b) diminuisca di almeno il 20-22 per cento rispetto al 2020 entro il 2035; c) entro il 2040, e successivamente ogni cinque anni, sia equivalente o inferiore al valore determinato a livello nazionale derivato da un progressivo calo del consumo medio di energia primaria dal 2030 al 2050 in linea con la trasformazione del parco immobiliare residenziale in un parco immobiliare a emissioni zero». Oltre a ciò, nel redigere il proprio Piano Nazionale di Ristrutturazione degli Edifici (PNRE) – per stabilire, entro il 29 maggio 2026, una traiettoria nazionale di obiettivi da raggiungere e indicatori di progresso misurabili per il contenimento dell'uso energetico medio primario – ciascun Paese provvede «affinché almeno il 55 per cento del calo del consumo medio di energia primaria [...] sia conseguito mediante la ristrutturazione del 43 per cento degli edifici residenziali con le prestazioni peggiori». La seconda proposta di tale Piano, tra l'altro, nel 2028 dovrà essere presentata insieme alla seconda proposta di Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

culturale e sociale di un settore a dir poco fondamentale. Del pari, appare pressoché inutile rimarcare, ancora una volta, come le misure di edilizia sostenibile rappresentino una sfida di notevole portata, che richiede sia massicci investimenti pubblici²⁹ sia notevoli sforzi per indirizzare i capitali privati verso interventi a favore del clima e dell'ambiente.

Deve emergere, in definitiva, «la consapevolezza che trattasi di un obiettivo ambizioso che non può essere raggiunto se non vi è un coinvolgimento inclusivo e rappresentativo dei principali portatori di interessi, in modo da incoraggiare i settori stessi a elaborare tabelle di marcia volontarie indicative e a pianificare la transizione verso il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica dell'Unione entro il 2050»³⁰.

²⁹ Tra i programmi che l'Unione europea ha deciso di utilizzare per finanziare misure e investimenti dall'impatto duraturo (quali, ad esempio, la ristrutturazione edilizia, l'elettrificazione dei sistemi di riscaldamento/raffrescamento e la promozione di comunità energetiche), spiccano il *Just Transition Mechanism* (JTM), istituito con regolamento (UE) 2021/1056 del 24 giugno 2021, e il *Social Climate Fund* (SCF), istituito mediante il regolamento (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023, a cui destina una buona parte del bilancio pluriennale. Quanto all'Italia, invece, ne è un esempio la misura M.7-I.1729 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), volta a incentivare investimenti privati e migliorare l'accesso ai finanziamenti per le ristrutturazioni energetiche dell'edilizia residenziale pubblica (ERP) e sociale (ERS) – agevolando, altresì, la riqualificazione delle abitazioni di famiglie a basso reddito e vulnerabili – con interventi che determinano un miglioramento minimo dell'efficienza energetica pari al 30 per cento. Tra questi, vi rientrano: a) isolamento termico superfici opache delimitanti il volume climatizzato; b) sostituzione chiusure trasparenti comprensive di infissi delimitanti il volume climatizzato; c) installazione sistemi di schermatura e/o ombreggiamento e/o sistemi filtrazione solare esterni per chiusure trasparenti; d) sostituzione sistemi per l'illuminazione d'interni e delle pertinenze esterne; e) installazione tecnologie di gestione e controllo automatico (*building automation*); f) installazione impianti solari fotovoltaici e relativi sistemi di accumulo; g) sostituzione impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti di climatizzazione invernale, anche combinati per la produzione di acqua calda sanitaria, dotati di pompa di calore elettriche; h) installazione impianti solari termici per la produzione di acqua calda sanitaria e/o a integrazione dell'impianto di climatizzazione invernale; i) interventi sostituzione di impianti di climatizzazione invernale con l'allaccio a sistemi di teleriscaldamento efficienti; j) sostituzione funzionale o sostituzione totale o parziale impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti di climatizzazione invernale utilizzando unità di microgenerazione alimentati da fonti rinnovabili. In via interpretativa, tra l'altro, possono essere ricompresi pure gli impianti alimentati da biomasse (*open point*). Ad ogni modo, non è obbligatorio effettuare tutti gli interventi elencati, essendo più che sufficiente il raggiungimento dell'obiettivo di efficientamento (uguale o superiore al 30 per cento). Il miglioramento dell'efficienza energetica, tuttavia, deve essere certificato dall'APE *post operam*.

³⁰ Buonomenna F. (2025), *op. cit.*, 43. Una constatazione, a ben vedere, sottesa pure alla Comunicazione della Commissione europea, "Il patto per l'industria pulita: una tabella di marcia comune verso la competitività e la decarbonizzazione", 26 febbraio 2025, 85 *final*. Trattasi, del resto, di un altro *Green Deal* esclusivamente rivolto al comparto industriale, peraltro sulla scorta di quanto già evidenziato in Draghi M. (2024), "Il futuro della competi-

2.3. Gli *Energy Performance Contracts* (EPC) per la decarbonizzazione dell'edilizia

Data la complessità degli obiettivi energetico-climatici da conseguire entro il 2050, finanche nel comparto edile occorre individuare mezzi finanziari diretti e mirati, in modo da ridurre il rischio percepito degli investimenti nonché, più in generale, i cc.dd. “costi occulti della transizione energetica”.

Tra i meccanismi negoziali volti a promuovere la ristrutturazione energetica degli edifici, spicca il contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica (EPC)³¹, introdotto a livello eurounitario dalla direttiva 2006/32/CE e poi perfezionato dalla direttiva (UE) 2012/27, recepita in Italia con il D.lgs. 4 luglio 2014, n. 102. Quest'ultimo, all'art. 2, comma 1, lett. n)³², definisce l'*Energy Performance Contract* come «accordo contrattuale tra il beneficiario o chi per esso esercita il potere negoziale e il fornitore di una misura di miglioramento dell'efficienza energetica, verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, dove gli investimenti (lavori, forniture o servizi) realizzati sono pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica stabilito contrattualmente o di altri criteri di prestazione energetica concordati, quali i risparmi finanziari».

tività europea”, con testo disponibile al sito: https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059 (consultato in data 31 ottobre 2025).

³¹ Per un ulteriore approfondimento, si rinvia a Maugeri M. (2014), “Il contratto di rendimento energetico e i suoi elementi minimi”, *Nuova giur. civ. comm.*, 9: 420-425; Benanti C. (2017), “*Energy performance contract*: il contratto di rendimento energetico o di prestazione energetica”, *Osserv. dir. civ. comm.*, 2: 403-438; Ead. (2018), *Contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli; Cappiello G.M. (2018), “Contratto di rendimento energetico e tutela dei terzi”, *Riv. quadr. dir. amb.*, 2: 34-64; Cappelli V. (2019), “Contratto e principio dello sviluppo sostenibile. Il caso degli *Energy Performance Contracts*”, *Riv. quadr. dir. amb.*, 3: 18-47; Mitrotti A. (2021), “Alle radici pubblicistiche degli *Energy Performance Contracts* (EPC)”, *AmbienteDiritto.it*, 2: 116-157; Valeriani E. (2022), a cura di, *Energy performance contracts. Modelli e strategie per la riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico*, Cisalpino Istituto Editoriale Universitario, Milano.

³² Ancorché riportata da più parti come «la norma che ha introdotto nel nostro ordinamento il concetto di prestazione energetica», all'art. 2, comma 1, lett. n), D.lgs. 4 luglio 2014, n. 102 si deve soltanto «l'obbligo del beneficiario di monitorare e verificare, durante l'intera durata del contratto, il valore di risparmio prodotto dal miglioramento dell'efficienza energetica». La prima definizione di EPC, invero, la si rinviene ex art. 2, comma 1, lett. n), D.lgs. 30 maggio 2008, n. 115 (lettera oggi abrogata). Cfr. Sessa V.M. (2024), *Contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica*, in Villata R. e Ramajoli M., a cura di, *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Pacini Giuridica, Pisa, 929.

Sotto il profilo strutturale, il rapporto contrattuale lega, pertanto, un “beneficiario” e un “fornitore”³³, il quale non solo anticipa i costi degli investimenti necessari – o comunque si obbliga a reperire i mezzi finanziari presso altri soggetti terzi³⁴ – ma si assume pure la responsabilità di far conseguire al primo il grado di efficienza energetica pattuito, specialmente in termini di risparmi finanziari. Trattandosi però di un’obbligazione di risultato, non basta che l’intervento di riqualificazione energetica venga semplicemente realizzato: il miglioramento della prestazione energetica (c.d. performance)³⁵, difatti, costituisce il parametro per determinare la remunerazione dovuta in favore del fornitore.

Di conseguenza, il fatto di riportare a efficienza un bene inefficiente non è condizione di per sé sufficiente a qualificare un contratto come EPC. Invero, tra gli “elementi minimi” che devono figurare nei contratti di rendimento energetico vi sono: «a) un elenco chiaro e trasparente delle misure di efficienza da applicare o dei risultati da conseguire in termini di efficienza; b) i risparmi garantiti da conseguire applicando le misure previste dal contratto; c) la durata e gli aspetti fondamentali del contratto, le modalità e i termini previsti; d) un elenco chiaro e trasparente degli obblighi che incombono su ciascuna parte contrattuale; e) data o date di riferimento per la determinazione dei risparmi realizzati; f) un elenco chiaro e trasparente delle fasi di attuazione di una misura o di un pacchetto di misure e, ove pertinente, dei relativi costi; g) l’obbligo di dare piena attuazione alle misure previste dal contratto e la documentazione di tutti i cambiamenti effettuati nel corso del progetto; h) disposizioni che disciplinino l’inclusione di requisiti

³³ «La terminologia normativa indica come fornitore, ossia colui che eroga un servizio, il soggetto che assume l’obbligazione di risultato consistente nel miglioramento dell’efficienza energetica»: Alcini J. (2024), *Il contratto di efficientamento energetico (EPC) tra innovazione e sostenibilità civile*, in Ruggeri L. e Zuccarino S., a cura di, *op. cit.*, 207. Come si è visto, si tratta generalmente di una *Energy Service Company* (ESCO): ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. i), D.lgs. n. 115/2008 (parimenti richiamato dall’art. 2, comma 1, D.lgs. n. 102/2014), viene definita come «qualsiasi persona fisica o giuridica che fornisce servizi energetici ovvero altre misure di miglioramento dell’efficienza energetica nelle installazioni o nei locali dell’utente e, ciò facendo, accetta un certo margine di rischio finanziario. Il pagamento dei servizi forniti si basa, totalmente o parzialmente, sul miglioramento dell’efficienza energetica conseguito e sul raggiungimento degli altri criteri di rendimento stabiliti».

³⁴ «In talune ipotesi, tuttavia, il finanziatore può essere un soggetto diverso, che entra anch’esso nel rapporto contrattuale in qualità di parte, dando così luogo a un rapporto trilaterale»: Verico G. (2024), *Contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica*, in Giovagnoli R. e Rovelli G., a cura di, *Commentario al Codice dei contratti pubblici*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 1760.

³⁵ Ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. c), D.lgs. n. 115/2008, da intendersi come «un incremento dell’efficienza degli usi finali dell’energia, risultante da cambiamenti tecnologici, comportamentali o economici».

equivalenti in eventuali concessioni in appalto a terze parti; i) un'indicazione chiara e trasparente delle implicazioni finanziarie del progetto e la quota di partecipazione delle due parti ai risparmi pecuniari realizzati (ad esempio, remunerazione dei prestatori di servizi); j) disposizioni chiare e trasparenti per la quantificazione e la verifica dei risparmi garantiti conseguiti, controlli della qualità e garanzie; k) disposizioni che chiariscono la procedura per gestire modifiche delle condizioni quadro che incidono sul contenuto e i risultati del contratto (a titolo esemplificativo: modifica dei prezzi dell'energia, intensità d'uso di un impianto); l) informazioni dettagliate sugli obblighi di ciascuna delle parti contraenti e sulle sanzioni in caso di inadempienza»³⁶.

Malgrado la necessaria sussistenza dei suddetti elementi, nella pratica quotidiana si sono comunque affermati diversi archetipi di *Energy Performance Contracts*³⁷, i quali si contraddistinguono, essenzialmente, per la modulazione del rischio tecnico-finanziario e per la tipologia di finanziamento impiegato. Tra questi rilevano, in particolare: a) l'EPC a cessione globale limitata (c.d. *first out*)³⁸; b) l'EPC a risparmio extra (c.d. *first in*)³⁹; c) l'EPC a risparmio condiviso (c.d. *shared saving*)⁴⁰; d) l'EPC a risparmio

³⁶ Cfr. allegato 8, D.lgs. n. 102/2014. Più precisamente, si tratta di un elenco di derivazione eurolunitaria, che riporta gli elementi minimi che il contratto di prestazione energetica deve necessariamente includere laddove stipulato con la pubblica amministrazione.

³⁷ Per questo motivo, il contratto di rendimento energetico non è un contratto “generico”: «in mancanza di uno o più di questi elementi si può dunque incorrere nella nullità del contratto per indeterminabilità dell'oggetto, mentre negli altri casi il contratto potrà essere valido, ma non lo si potrà qualificare come EPC e, quindi, sarà escluso l'accesso ai relativi finanziamenti»: Maugeri M. (2014), *op. cit.*, 420.

³⁸ La ESCo si fa carico dell'investimento iniziale e della realizzazione degli interventi ed è l'unica beneficiaria dei ricavi derivanti dal risparmio energetico ottenuto fino alla scadenza del contratto, in modo da ripagare l'investimento sostenuto. Il risparmio conseguito e la proprietà degli impianti passeranno interamente nella proprietà del cliente solo allo scadere del contratto. Così operando, la ESCo fornisce il capitale servendosi di finanza propria – o reperendolo, tuttalpiù, con finanziamento tramite terzi (FTT) – e incassa la totalità dei risparmi effettivamente conseguiti fino alla scadenza contrattuale.

³⁹ Simile allo schema precedente, ma con una ripartizione dei risparmi energetici tra fornitore e beneficiario che comincia sin dall'inizio del contratto. La ESCo e il cliente, quindi, condividono i risparmi già dalla prima fase di recupero dell'investimento, secondo una proporzione concordata.

⁴⁰ A differenza dei modelli “first”, fin da subito il beneficiario partecipa *pro-quota* ai benefici prodotti dagli interventi di efficientamento energetico realizzati dalla ESCo, sulla quale continua comunque a gravare non solo il rischio tecnico derivante dalla *performance*, ma anche quello finanziario. Di conseguenza, la società avrà bisogno di più tempo per coprire tutti gli investimenti sostenuti: non a caso, la durata dei contratti EPC a risparmio condiviso si attesta intorno ai 5-10 anni.

garantito (c.d. *guaranteed saving*)⁴¹; e) l'EPC a quattro fasi (c.d. *four steps*)⁴²; f) l'EPC con tutto incluso (c.d. *chauffage contract*)⁴³.

Il Codice dei contratti pubblici (D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 e ss.mm.ii.) riserva, per la prima volta, un articolo apposito al contratto di rendimento energetico; la sua collocazione lascia intendere, per di più, «lo specifico obiettivo di perseguire l'interesse pubblico all'efficientamento energetico, quale misura per aumentare la crescita, combattere l'inquinamento e ridurre la dipendenza energetica mediante instaurazione di forme di collaborazione di lunga durata tra enti concedenti e soggetti privati in grado sia di realizzare progetti complessi, sia di finanziarli in tutto o comunque in misura maggioritaria, con autonoma assunzione di rischio operativo e di rientro degli investimenti effettuati»⁴⁴.

Rispetto a quanto previsto nel Codice previgente (D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii.)⁴⁵, tuttavia, l'art. 200 del d.lgs. n. 36/2023 presenta una struttura identica e un contenuto sostanzialmente sovrapponibile, se non fosse per la disciplina riservata ai ricavi di gestione dell'operatore economico: nel "Codice 50" potevano essere determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza stabilito contrattualmente, mentre nel Codice in vigore la determinazione e il pagamento sono solo ed esclusivamente in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica (o al limite di altri criteri di prestazione energetica definiti contrattualmente, purché chiaramente quantificabili)⁴⁶.

⁴¹ In quest'altro caso, si assiste invece a una ripartizione del rischio, dal momento che gli interventi di efficientamento non vengono finanziati direttamente dalla ESCo. La società, in effetti, assume il rischio tecnico, obbligandosi a reperire e organizzare i finanziamenti, garantendo pure una determinata misura di risparmio energetico. Ma il rischio finanziario, all'opposto, rimane in capo al cliente che sottoscrive in prima persona il prestito.

⁴² Consiste nel finanziare gli interventi in quattro fasi: nella prima si ottimizza la conduzione e manutenzione ordinaria; nella seconda i risparmi ottenuti finanziano interventi di efficientamento semplici e a basso costo; nella terza i risparmi generati finanziano gli interventi di taglia media; nella quarta i risparmi derivanti dalle tre fasi precedenti forniscono le risorse per gli interventi strutturali.

⁴³ È una fattispecie oltremodo "inclusiva", in quanto prevede che la ESCo assuma la responsabilità totale del fornire, mantenere e gestire l'energia e gli impianti di un edificio o di un complesso, ricevendo in cambio un pagamento basato sul consumo energetico e/o un canone fisso.

⁴⁴ Sessa V.M. (2024), *op. cit.*, 929-930.

⁴⁵ Cfr. art. 180, comma 2, d.lgs. n. 50/2016.

⁴⁶ Da misurarsi secondo le modalità stabilite dalle disposizioni in materia di attestazione della prestazione energetica degli immobili e delle altre infrastrutture energivore (c.d. APE) di cui al D.lgs. 19 agosto 2005, n. 192 (come modificato dal D.lgs. 10 giugno 2020, n. 192). Tale misura, nondimeno, deve essere verificata e monitorata durante l'intera durata del contratto, anche avvalendosi di apposite piattaforme informatiche «adibite per la raccolta, l'organizzazione, la gestione, l'elaborazione, la valutazione e il monitoraggio dei consumi

Da rilevare, infine, come la scelta di prevedere un articolo *ad hoc* – rispetto alla possibilità di inserire tale disposizione nella norma generale sul partenariato pubblico privato (PPP) – evidenzi «la specificità e il rilievo assunto nell’ordinamento dai contratti di rendimento energetico, che ineriscono a un settore, quello dell’energia, non solo delicato a livello economico e sociale ma anche strategico per lo sviluppo sostenibile del Paese»⁴⁷.

2.4. Osservazioni conclusive, tra opportunità e timori

«Il diritto all’energia, in termini di godimento dei servizi energetici essenziali, rientra certamente nell’ambito dei diritti umani fondamentali, riflettendosi direttamente sulla possibilità, per ogni essere umano, di condurre un’esistenza dignitosa»⁴⁸. Conseguentemente, il contrasto alla povertà energetica assume contemporaneamente i connotati di strumento di politica economica e sociale.

Non a caso, di recente le autorità di governo hanno messo a disposizione generose agevolazioni fiscali per promuovere specificamente l’efficienza energetica degli immobili, in aggiunta a quelle preesistenti per vari interventi di recupero del patrimonio edilizio. Questi, tuttavia, «non sono stati usati nelle situazioni in cui sarebbero stati più efficaci in ragione delle condizioni economiche delle famiglie e della qualità energetica delle abitazioni, mentre hanno amplificato le disuguaglianze territoriali e socioeconomiche esistenti»⁴⁹.

energetici»: art. 200, D.lgs. n. 36/2023. Un’altra lieve ma significativa variazione vede ora il fornitore svolgere il servizio di prestazione energetica a favore di «qualsiasi amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero altro soggetto, pubblico o privato, che affida contratti di concessione di lavori o di servizi e che è comunque tenuto, nella scelta del contraente, al rispetto del Codice»: art. 1, allegato I.1, D.lgs. n. 36/2023.

⁴⁷ Contessa C. e Del Vecchio P., a cura di (2023), *Codice dei contratti pubblici*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 982. Sul punto, cfr. Cons. Stato (2022), “Relazione al Codice dei contratti pubblici”, 241, con testo disponibile al sito: https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/17550825/3_CODICE+CONTRATTI+RELAZIONE.pdf/d3223534-d548-1fdc-4be4-e9632c641eb8?t=1670936691000 (consultato in data 31 ottobre 2025). Detto ciò, il PPP rimane lo «strumento privilegiato per garantire l’efficienza energetica, particolarmente nell’ambito della riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico, ove sono richiesti investimenti importanti e conoscenze tecniche in rapida evoluzione»: Scalia F. (2019), “L’*Energy Performance Contract* (EPC) quale operazione di partenariato pubblico privato per la riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico”, *Federalismi.it*, 5: 35.

⁴⁸ Quadri S. (2024), “Il panorama energetico e le prospettive future nell’era della sostenibilità”, *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1: 85.

⁴⁹ In Italia, per esempio, incentivi come l’*Ecobonus* e il *Superbonus 110%* hanno movi-

D'altronde, «le misure volte a garantire sistemi energetici sostenibili e a combattere il cambiamento climatico comportano facilmente effetti negativi sul piano della sicurezza energetica e del costo dei relativi servizi»⁵⁰, al punto che l'incremento della produzione e del consumo di energia compatibile con la tutela ambientale si rivela molto oneroso in termini economici. Pertanto, si dà oramai per acquisita la consapevolezza circa il fatto che la transizione energetica produrrà non solo irripetibili occasioni di crescita e progresso, ma anche rilevanti oneri per la collettività.

Ad ogni modo, la decarbonizzazione dell'edilizia – e quindi la completa attuazione della Direttiva “Case Green”⁵¹ – costituisce l'opzione preferibile da perseguire nel medio-lungo periodo, seppur reclamando da parte «dei decisori pubblici il raggiungimento di nuovi e faticosi bilanciamenti di interessi, individuando priorità e tempistiche che tengano nel dovuto conto [pure] la necessità di distribuire in misura equa gli inevitabili costi sociali ed economici, legati all'implementazione del nuovo paradigma di sviluppo»⁵².

mentato miliardi di euro. Eppure, il loro impatto nel contrasto alla povertà energetica è stato a dir poco modesto. Difatti, «solo una quota relativamente bassa degli interventi incentivati ha riguardato l'installazione di impianti fotovoltaici o pompe di calore, che rappresentano tecnologie chiave per la decarbonizzazione del settore edilizio. Il *Superbonus*, pur prevedendo la possibilità di integrare fonti rinnovabili, è stato utilizzato in gran parte per la sostituzione di caldaie a gas con modelli più efficienti, ma non a emissioni zero»: Carfora A., Minervini L.F. e Scandurra G. (2025), “Povertà energetica: nessun aiuto da *Ecobonus* e *Superbonus*”, *Lavoce.info*, 1. In dottrina, si veda altresì Piscitelli L. (2024), “L'edilizia sostenibile nella prospettiva del governo del territorio”, *Riv. giur. amb.*, 1: 213-231.

⁵⁰ Quadri S. (2024), *op. cit.*, 84.

⁵¹ Benché gli obiettivi generali della Direttiva siano largamente condivisibili, risulta fortemente critico «il nodo del mancato immediato stanziamento di fondi europei per contribuire alla copertura dei senz'altro rilevanti costi per l'efficientamento del patrimonio edilizio abitativo, in considerazione dell'elevata diffusione della proprietà familiare nel nostro Paese, a fronte della diversa situazione di altre realtà europee [...]»: Muratori A. (2024), “Direttiva 2024/1275/Ue: in vigore la Direttiva EPBD IV”, *Ambiente & Sviluppo*, 5: 329.

⁵² Fragale N.E. (2023), *op. cit.*, 435.

3. Un approccio intersezionale alla povertà energetica: i clienti vulnerabili e non-disalimentabili tra Italia e Spagna

di *Maria Giulia Arciero*

3.1. Introduzione

All'indomani del primo shock petrolifero, la Commissione europea propose al Consiglio una «nuova strategia di politica energetica», volta a ridurre la dipendenza dalle importazioni, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e contenere la volatilità dei prezzi¹. La crisi che ne seguì costrinse gli Stati occidentali a confrontarsi con le ricadute economiche e sociali dell'aumento del costo dell'energia, facendo crescere l'attenzione verso una forma distintiva di povertà, fino ad allora mai considerata in modo autonomo: la povertà energetica (PE)². Inizialmente studiata nel quadro degli effetti distributivi dei rincari, venne in seguito concettualizzata come una specifica declinazione della povertà, determinata dalla combinazione di basso reddito, elevata incidenza della spesa energetica sul bilancio familiare e inefficienza del patrimonio edilizio³.

¹ COM(74)550 def., *Verso una nuova strategia di politica energetica per la Comunità*, 29 maggio 1974.

² «Povertà Energetica», d'ora in poi abbreviato in «PE». In letteratura, si riscontra una distinzione concettuale tra «*energy poverty*» e «*fuel poverty*», spesso foriera di confusione e incomprensioni, cfr. Li K. *et al* (2014), “Energy poor or fuel poor: What are the differences?”, *Energy Policy*, 68:476-481. La prima nozione, prevalente in ambito internazionale, si riferisce alla mancanza di accesso alle infrastrutture e ai servizi energetici moderni, tipica dei Paesi in sviluppo. La seconda, concettualmente adottata dalle istituzioni dell'Unione Europea, descrive la difficoltà economica nell'acquistare energia sufficiente nonostante la disponibilità della rete. Sebbene a livello unionale la dicitura «*energy poverty*» sia prevalente, essa viene spesso a designare il concetto più specifico di «*fuel poverty*», così Fiorini A. (2022), “Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa”, *ENEA magazine*, 2-3:71-73. In questo capitolo si adotterà la nomenclatura unionale, utilizzando i due termini in modo distinto solo ove necessario a differenziare tra accessibilità infrastrutturale ed economica.

³ Probert L.J., Haines V. e Loveday D.L. (2011), “The Hills Fuel Poverty Review Interim Report: Assessing Proposals and Implications”, *People, Place and Policy*, 5(3):161-173.

In tempi più recenti il conflitto russo-ucraino, seguito dalla contrazione dei flussi di gas diretti in Europa e dal divieto d'importare petrolio e carbone dalla Federazione, ha innescato una crisi inflazionistica trainata dai prezzi energetici, che per molti aspetti richiama la congiuntura degli anni Settanta⁴. L'aumento delle famiglie che vivono in abitazioni non riscaldate a sufficienza, passate in meno di due anni dal 6,9% al 10,6%⁵, ha riportato al centro dell'agenda europea il rischio sociale connesso alla dipendenza dalle importazioni: una variabile senz'altro cruciale, che tuttavia non esaurisce i fattori capaci d'incidere sui prezzi. Occorre infatti considerare ulteriori vincoli, in passato solo marginali o del tutto assenti, come la liberalizzazione del mercato e le politiche di mitigazione del cambiamento climatico, che oggi incidono in modo determinante sulle strategie energetiche dell'Unione.

È proprio in relazione a queste più recenti trasformazioni istituzionali ed economiche che l'ingresso della nozione di "cliente vulnerabile" nel diritto dell'energia assume un ruolo centrale, rappresentando un importante dispositivo giuridico tramite il quale gli Stati membri possono governare l'impatto distributivo a valle delle strategie energetiche sovranazionali. Nei paragrafi seguenti saranno analizzate le direttive UE in materia di mercato ed efficientamento energetico, con particolare attenzione alla tutela dei clienti vulnerabili. Successivamente, si esamineranno le indicazioni rivolte agli Stati per definire a livello nazionale tale categoria. Infine, adottando un approccio intersezionale, verranno confrontate le definizioni adottate in Italia e in Spagna. Prima di procedere, è tuttavia opportuno precisare la rilevanza giuridica del bene energia e chiarire il ruolo del metodo intersezionale nell'analisi comparata.

3.2. L'applicazione del metodo intersezionale alla PE

Come già accennato, l'attenzione verso la PE è strettamente legata alle conseguenze che una serie di fattori – geopolitici, tecnologici e climatici – esercitano in misura crescente sulla sicurezza degli approvvigionamenti energetici e sull'accessibilità dei prezzi. La PE integra, infatti, una questione sociale ad eziologia e manifestazione complessa, che si riflette nei nu-

Tra le prime autrici a studiare e definire la PE si annovera Boardman B. (1993), "Opportunities and Constraints Posed by Fuel Poverty on Policies to Reduce the Greenhouse Effect in Britain", *Applied Energy*, 44(2):185-195, che già negli anni Novanta evidenziava gli impatti della *carbon tax* sui ceti più svantaggiati.

⁴ Schramm L. (2024), "Some differences, many similarities: comparing Europe's responses to the 1973 oil crisis and the 2022 gas crisis", *European Political Science Review*, 16(1):56-71.

⁵ Eurostat, dati disponibili al sito: https://doi.org/10.2908/ILC_MDES01 (31.10.2025).

merosi indicatori spia adoperati dagli istituti di statistica per rilevarla e quantificarla in modo rigoroso⁶. A conferma di ciò basti pensare che l'Unione europea ha impiegato anni prima di adottare una definizione unitaria e che la formula recentemente accolta lascia spazio agli adattamenti richiesti dalle specificità dei singoli Stati⁷.

La crescente rilevanza dei bisogni energetici collettivi e individuali sta inoltre aprendo il campo all'affermazione del diritto all'energia nella duplice accezione di *right to electricity* e *right to fuel*⁸. Sul piano domestico indicazioni in tal senso sono state avanzate dalla dottrina sulla scorta della giurisprudenza costituzionale⁹ e possono senz'altro ricavarsi in via interpretativa, facendo leva sul particolare atteggiarsi del bene energia: da un lato, strumentale all'effettivo esercizio dei «diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» (art. 2, Cost.); dall'altro, indispensabile a realizzare il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, co. 2, Cost.).

Sul piano delle fonti internazionali e sovranazionali si registrano due importanti strumenti di *soft law*: gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite¹⁰ e il Pilastro europeo dei diritti sociali¹¹, che hanno espressamente incluso l'energia tra i servizi essenziali ai quali ogni persona ha il diritto di accedere. A ciò si aggiunge l'azione del Comitato europeo per i diritti sociali: da tempo impegnato a monitorare i casi più gravi di violazione dei diritti garantiti dalla Carta sociale europea, ha recentemente ribadito che il diritto a un'abitazione adeguata, di cui all'art. 31 della Carta, presuppone un accesso stabile e sicuro all'energia¹².

⁶ Sulle ragioni tecniche e pratiche che complicano la quantificazione della PE v. Faiella I. e Lavecchia L. (2021), "Energy poverty. How can you fight it, if you can't measure it?", *Energy and Buildings*, 233:110692.

⁷ Sebbene il concetto di PE sia stato introdotto nel 2009, con l'art. 3 della direttiva 2009/72/CE, è solo dal 2023 che l'Unione Europea ha una definizione normativa comune.

⁸ Cfr., rispettivamente, Lofquist L. (2020), "Is There a Universal Human Right to Electricity?", *International Journal of Human Rights*, 24, 6:711–723 e Boyle K. et al (2025), *Access to Social Justice: Effective Remedies for Social Rights*, Bristol University Press.

⁹ Cfr. Greco M. (2023), "Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia", *Dirittifondamentali.it*, 2: 437-460. Secondo un'altra prospettiva, sempre ancorata alla giurisprudenza costituzionale, l'energia andrebbe ricondotta alla figura dogmatica dei presupposti dei diritti v. Gragnani A. (2025), "Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali", *Consulta Online*, 2: 1140-1146.

¹⁰ Si tratta dell'obiettivo n.7 che si prefigge di «assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni».

¹¹ Il riferimento è al Principio 20 del Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato a Göteborg nel 2017.

¹² CEDS, *Defence for Children International (DCI) et al v. Spain*, Complaint No. 206/2022, decision on the merits, 11 settembre 2024.

Le azioni volte a mitigare la deprivazione energetica sono inoltre favorite dal fondato e crescente timore che l'attuale congiuntura possa produrre effetti regressivi sul piano distributivo¹³. Al fine di rendere più efficaci tali azioni, la letteratura scientifica e le sedi istituzionali hanno esteso la gamma di strumenti analitici impiegati. Sono ormai numerosi gli studi commissionati dalle istituzioni europee¹⁴, nel quadro del c.d. *gender mainstreaming*, volti a misurare l'impatto della PE, dell'inflazione e delle normative in materia energetica su specifici gruppi demografici, *in primis* di genere femminile, particolarmente esposti al rischio di peggioramento delle condizioni di vita.

In quest'ottica, l'analisi intersezionale, nata dall'attivismo politico delle femministe nere e dalla critica sociologico-giuridica al diritto antidiscriminatorio statunitense¹⁵, costituisce un riferimento di grande rilievo. Non si tratta di una lente prospettiva meramente descrittiva, ma di un metodo capace di interrogare criticamente le categorie giuridiche, rivelandone la parzialità quando costruite attorno a soggetti astratti e monodimensionali.

¹³ Sugli effetti distributivi del *carbon pricing* tra Paesi e individui di reddito diverso v. Immervoll H., *et al* (2025), "Understanding Distributional Impacts of Carbon Pricing – Insights from Comparative Analysis", *IZA Discussion Papers*, 17898: 1-15.

¹⁴ Per il Parlamento europeo v. Clancy J., *et al* (2022), *The Gender Dimension and Impact of the Fit for 55 Package*, European Union; per il CESE v. Habersbrunner K., *et al* (2024), *Study on gender-disaggregated data on energy poverty. Final Study Report*, Bruxelles.

¹⁵ Il riferimento va innanzitutto alle femministe nere riunite nel Combahee River Collective, che nel proprio manifesto politico collegavano la liberazione delle classi oppresse allo smantellamento simultaneo del sistema economico capitalista, imperialista e patriarcale. Furono infatti tra le prime a evidenziare la reciproca influenza di una pluralità di sistemi di oppressione, fondati tanto sulla differenza di classe, quanto sulle discriminazioni di genere, razza e orientamento sessuale v. Combahee River Collective (1977), "The Combahee River Collective Statement", *WebArchive*, Library of Congress, disponibile al sito: <https://www.loc.gov/item/lcwaN0028151/> (31.10.2025). Le riflessioni sulle connessioni materiali e simboliche tra i diversi assi di disegualianza hanno poi costituito la base per l'analisi critica dell'*antidiscrimination doctrine*, inaugurata dal saggio seminale di Crenshaw K. (1989), "Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics", *University of Chicago Legal Forum*, 1:139-167. L'A. mette in evidenza i punti ciechi dei modelli di tutela essenzialisti, costruiti attorno a soggetti monodimensionali portatori di un'unica caratteristica protetta, in quanto incapaci di offrire rimedi effettivi alle situazioni segnate da una pluralità di fattori di discriminazione. A queste riflessioni si affiancano quelle sulla c.d. «*matrix of domination*», *framework* teorico sviluppato da Collins per esaminare le dinamiche di potere sottese all'interazione tra i diversi fattori di discriminazione sistemica (genere, razza, orientamento sessuale, etc.) e i livelli in cui tali fattori operano (interpersonale, organizzativo e strutturale), cfr. Nekhaienko, O. (2021), "Patricia Hill Collins' concepts of intersectionality and Stephen Lukes' concepts of power in the sociological understanding of political correctness", *Eastern Review*, 10: 73–84. Per l'intersezionalità come metodo giuridico v. Marini G. (2021), "Intersezionalità: genealogia di un metodo giuridico", *Rivista Critica del Diritto Privato*, 39(4):473-502. Sul rapporto tra intersezionalità e diritti sociali v. O'Conneide C. (2020), *The Potential and Pitfalls of Intersectionality in the Context of Social Rights Adjudication*, in Atrey S. e Dunne P., a cura di, *Intersectionality and Human Rights Law*, Hart Publishing, Oxford.

L'intersezionalità consente infatti di mettere in luce i profili che rendono qualitativamente unico il vissuto delle soggettività discriminate, stigmatizzate o invisibilizzate a causa della compresenza, interazione e influenza reciproca dei plurimi fattori identitari e socioeconomici che le contraddistinguono, i quali sono a loro volta modellati dalle dinamiche di potere esistenti nei diversi contesti sociali.

Un approccio intersezionale alla PE, coerente con l'obiettivo di giustizia energetica, dovrebbe articolarsi su un duplice livello. Andrebbero infatti considerati tanto i processi conflittuali che incidono sull'allocazione dei diritti reali sugli immobili a uso abitativo, quanto quelli relativi ai regimi concessori e alle tipologie contrattuali che disciplinano lo sfruttamento delle risorse naturali lungo la catena globale del valore¹⁶. L'analisi proposta assume tuttavia un obiettivo più circoscritto: verificare se la definizione normativa di cliente vulnerabile tenga sufficientemente in considerazione l'interazione tra i diversi "assi di oppressione" e gli obiettivi di riduzione della PE¹⁷. Occorre tenere presente, a tal riguardo, che la costruzione giuridica della categoria di cliente vulnerabile – come del resto di qualsiasi categoria destinataria di una forma differenziata di tutela¹⁸ – può contribuire tanto a ridurre quanto ad amplificare l'impatto della PE, soprattutto in un contesto di conflittualità sociale acuita dai vincoli di finanza pubblica.

3.3. All'origine della nozione di cliente vulnerabile: la liberalizzazione del mercato dell'energia

Il primo dato da cui partire per comprendere l'innesto della nozione di cliente vulnerabile negli ordinamenti nazionali è la ristrutturazione del mer-

¹⁶ Ci si riferisce a una prospettiva che integra le teorie della giustizia indigena e post-coloniale v. Rainard M. *et al* (2025), "Intersectionality in good faith: Beyond normative claims and towards practical integration in energy justice research", *Energy Research & Social Science*, 119:103823.

¹⁷ L'approccio intersezionale che si intende adottare mira ad analizzare criticamente il quadro giuridico in materia di tutela dei gruppi esposti agli effetti regressivi delle politiche energetiche e si svilupperà in chiave euristica nel senso tracciato da Bello B.G. (2019), *Intersezionalità. Teorie e pratiche tra diritto e società*, FrancoAngeli, Milano, pp. 141 ss. L'A. riprende e arricchisce la nozione di "dispositivo euristico", già discussa da precedenti contributi in ambito femminista e intersezionale.

¹⁸ Sul processo di categorizzazione e sulle sue conseguenze materiali v. Crenshaw K. (1991), "Mapping the Margins: Intersectionality, Identity Politics, and Violence against Women of Color", *Stanford Law Review*, 43(6):1241–1299. Importanti spunti sono altresì offerti da Mantouvalou V. (2023), *Structural Injustice and Workers' Rights*. Oxford University Press, Oxford.

cato energetico europeo, iniziata nella seconda metà degli anni Novanta. Com'è noto, all'avvio del processo di liberalizzazione, i mercati energetici nazionali erano caratterizzati da imprese verticalmente integrate, sovente a controllo pubblico, che operavano in regime di sostanziale monopolio, assicurando la gestione degli anelli locali della catena del valore dell'energia¹⁹. Tale assetto organizzativo consentiva ai pubblici poteri di realizzare finalità di servizio pubblico mediante strumenti di pianificazione e programmazione dell'offerta, nonché fissando prezzi inferiori ai costi di produzione, garantendo incidentalmente l'accesso alle prestazioni essenziali²⁰.

Sul finire degli anni Ottanta la politica energetica europea assunse come obiettivo caratterizzante la realizzazione del mercato interno dell'energia, considerato premessa indispensabile per maggiore efficienza allocativa, competitività ed espansione economica²¹. La prevalenza di questa finalità fu favorita dall'influenza esercitata dalle riforme delle *public utility* realizzate negli ordinamenti di *common law*, in particolare dal Regno Unito e, in misura diversa, da alcuni Stati federati statunitensi. Tali esperienze fornirono un modello di riferimento alla Commissione, contribuendo alla convergenza delle posizioni favorevoli all'apertura dei mercati energetici nazionali²².

Tuttavia, l'impulso alla liberalizzazione richiese un delicato bilanciamento delle resistenze, su tutte quelle di matrice francese, fondate sul timore che l'introduzione della concorrenza potesse compromettere la coesione sociale e depotenziare il raggio d'azione del *service public*²³. Le riserve espresse a livello nazionale rispetto all'ingresso della logica di profitto nella fornitura del servizio energetico erano altresì motivate dai rischi di esclusione e discriminazione cui sarebbero stati esposti i clienti economicamente

¹⁹ Penttinen S.-L. (2020), *Free Movement and the Energy Sector in the European Union The Role of the European Court of Justice*, Routledge, Oxton-New York, 32 ss.

²⁰ Napolitano G. (2000), "Il servizio universale e i diritti dei cittadini utenti", *Mercato Concorrenza Regole*, 2: 443.

²¹ COM(88)238 final, *Il mercato interno dell'energia*, 2 maggio 1988. Per una panoramica sull'evoluzione delle priorità di politica energetica della Commissione v. Bolton R. (2021), *Making Energy Markets. The Origins of Electricity Liberalisation in Europe*, Palgrave Macmillan, Londra, 137 ss.

²² Penttinen S.-L. (2020), *op. cit.*, 49-50. Sulla configurazione del mercato energetico nelle esperienze nazionali dell'Europa occidentale, sia anteriormente che successivamente all'ondata di liberalizzazioni, nonché sulle ragioni ideologiche sottostanti v. Tomasichio F. (2023), "Le manifestazioni dello Stato interventore nel paradigma neolibérale. Il caso delle nazionalizzazioni dell'energia in Europa", *Politica del diritto*, 2: 216-232.

²³ Napolitano G. (2000), *op. cit.*, 442. Restituisce le divergenze tra i diversi Stati il preambolo della direttiva 96/92/CE, dove si sottolinea che «per taluni Stati membri, l'imposizione di obblighi di servizio pubblico può essere necessaria per garantire la sicurezza dell'approvvigionamento, la protezione del consumatore e dell'ambiente che, a loro avviso, la libera concorrenza, di per sé, non può necessariamente garantire».

deboli o in condizione di deprivazione materiale. Timori rivelatisi fondati, come attestato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in tema di prassi discriminatorie indirizzate ai residenti delle aree urbane a maggioranza rom²⁴.

Il compromesso individuato, già con il “Primo Pacchetto Energia”, si è fondato sulla permanenza della potestà d'imporre alle imprese obblighi di servizio pubblico per garantire «la sicurezza di approvvigionamento, la regolarità, la qualità e il prezzo delle forniture, nonché la protezione dell'ambiente»²⁵. Il processo di liberalizzazione, progressivo e per tappe, si è quindi contraddistinto per la costante ricerca di perimetri adeguati entro cui ricondurre le modalità d'intervento statale a presidio del corretto funzionamento dei meccanismi concorrenziali.

Lungo questo crinale si colloca il successivo “Secondo Pacchetto Energia”, elaborato sotto gli auspici della strategia sul “Completamento del mercato interno dell'energia”²⁶. In tale documento la Commissione riconosceva al servizio pubblico il carattere di «obiettivo intrinseco del mercato interno»²⁷ e, per la prima volta, invitava gli Stati a tutelare la clientela vulnerabile, in particolare garantendo ad anziani, disoccupati e disabili una protezione dall'interruzione della fornitura²⁸. È quindi con la seconda generazione di direttive che inizia a prendere forma l'approccio differenziato alla tutela dei «clienti civili»²⁹.

Tale discriminazione ben riflette il modello di costituzione economica dell'Unione, condensato nella formula «economia sociale di mercato»³⁰: da un lato, si ammettono interventi a tutela dei soggetti più deboli, dall'altro si esige che tali interventi siano attuati senza compromettere la circolazione transfrontaliera dell'energia e gli investimenti esteri. Occorre infatti riconoscere, come osservato in dottrina, che le forme speciali di protezione sono

²⁴ In CGUE, sent. 16 luglio 2015, C-83/14, la condotta censurata riguardava un'impresa bulgara di distribuzione elettrica che nei soli quartieri a maggioranza rom aveva installato i contatori a un'altezza inaccessibile, allegando giustificazioni stigmatizzanti e non dimostrate – tra cui la prevenzione degli allacciamenti illegali – a sostegno di tale prassi discriminatoria. In tale occasione è stata riconosciuta la configurabilità della discriminazione per associazione nei confronti di soggetti non appartenenti al gruppo etnico protetto, in quanto destinatari dello stesso trattamento sfavorevole riservato ai membri.

²⁵ Art. 3, direttiva 96/92/CE.

²⁶ COM(2001)125 def., *Completamento del mercato interno dell'energia*, 13 marzo 2001.

²⁷ *Ivi*, 22.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ Per «cliente civile», la cui definizione normativa è stata introdotta proprio dalla Direttiva 2003/54/CE, art. 2, p.to 10, s'intende il «cliente che acquista energia elettrica per il proprio consumo domestico, escluse le attività commerciali o professionali».

³⁰ Art. 3, par. 3, TUE.

concepito a partire dal presupposto che il cittadino sia anzitutto un cliente in un mercato concorrenziale, non in contraddizione con esso³¹.

Gli stessi obblighi di servizio pubblico sono ammessi fintanto che perseguono un obiettivo di interesse economico generale, rispettano il principio di proporzionalità e sono stabiliti in modo chiaro, trasparente, non discriminatorio e verificabile. Caratteristiche talvolta giudicate carenti nella concreta implementazione statale, come dimostra il lungo contenzioso sulla ripartizione degli oneri di finanziamento del *bono social* spagnolo, destinato proprio ai clienti vulnerabili, che ha visto coinvolti *Tribunal Supremo*, *Tribunal Constitucional* e Corte di Giustizia³².

A ciò si aggiunge che l'attuale fase di attuazione del processo di liberalizzazione conserva marcate differenze tra gli Stati membri e che il quadro regolatorio del mercato *retail* risulta attraversato da un triplice obiettivo di difficile conciliazione: promuovere l'*empowerment* dei clienti civili attraverso la concorrenza, mitigare l'esclusione sociale dei clienti vulnerabili e, più di recente, responsabilizzare entrambe le categorie nell'uso e nella produzione delle risorse energetiche³³.

³¹ Cfr. Amato G. (1998), *Citizenship and Public Services. Some General Reflections*, in Freedland M. e Sciara S., a cura di, *Public Services and Citizenship in European Law: public and Labour Law Perspectives*, Oxford University Press, Oxford, 156, citato in Napolitano G. (2000), *op. cit.*, 452, nt. 87.

³² La misura in questione, modificata più volte per superare i profili d'incompatibilità con il diritto dell'Unione, è stata censurata con riferimento alle modalità di finanziamento, ritenute discriminatorie per gravare sul solo segmento di commercializzazione. Quanto all'incompatibilità della prima, seconda e terza versione della disposizione v., in ordine cronologico, *Tribunal Supremo*, STS nn. 1425/2012, 4768/2021 e 301/2022. Alla luce della copiosa giurisprudenza, il legislatore spagnolo è da ultimo intervenuto sull'art. 45.4 della Ley 24/2013 con il Real Decreto-ley 6/2022. L'attuale meccanismo di finanziamento ripartisce gli oneri su tutta la catena del valore e trasla esplicitamente i costi sui consumatori finali. Le sorti di questo lungo contenzioso, che ha visto soccombente lo Stato spagnolo (v. Corte giust., sent. 14 ottobre 2021, causa C-683/19) pur attivatosi per evitare la disapplicazione (v. il *recurso de amparo* accolto dal *Tribunal Constitucional* per carenza di motivazione sull'omesso rinvio pregiudiziale, cfr. sent. n. 37/2019 del 26 marzo 2019), consente di estendere al processo di liberalizzazione del mercato energetico le riflessioni di Somma A. (2024), *Il mercato delle riforme e la circolazione imposta di modelli*, in Graziadei M. e Somma A., a cura di, *Esperienze giuridiche in dialogo. Il ruolo della comparazione*, Sapienza Università Editrice, Roma. Si può aggiungere, a sostegno della tesi dell'A., con riferimento all'Italia, che il completamento della liberalizzazione del mercato elettrico al dettaglio contribuisce all'attuazione della Riforma M2C1-7 prevista dal PNRR.

³³ Sul prosumerismo energetico v. Giobbi M. (2017), "Dal consumatore al prosumer: l'evoluzione della protezione del cliente nei servizi di fornitura energetica", *Le Corti Umbre*, 1:23-39.

3.4. La tutela del cliente vulnerabile nel mercato unico dell'energia

Si è anticipato che le direttive in materia di energia tracciano un quadro di disposizioni rivolte alla generalità dei clienti civili in quanto consumatori di energia. Con l'estensione del principio della sovranità del consumatore al settore energetico, i clienti civili sono infatti divenuti idonei ad acquistare energia dal fornitore di propria scelta, mentre i loro interessi economici hanno assunto un'importanza centrale³⁴. L'affermazione di diritti per la clientela civile discende perciò dalla stessa apertura del mercato alla concorrenza, che attraverso «processi di conversione [...] in situazioni giuridiche soggettive di diritto sociale»³⁵ ha giuridificato i conflitti distributivi prima risolti mediante le attività di pianificazione, programmazione e determinazione tariffaria affidate agli enti pubblici economici, costitutivamente privi della «spinta endogena a creare profitto»³⁶.

Le direttive susseguites negli ultimi decenni hanno infatti introdotto un catalogo di diritti contrattuali di base, una serie estesa di obblighi informativi a carico dei fornitori e strumenti stragiudiziali di accesso alla giustizia³⁷, andando a comporre un quadro di tutele speciali rispetto a quelle assicurate dalle direttive consumeristiche a portata orizzontale³⁸. Con l'ultima rifusione della disciplina in materia di energia elettrica, operata dalla direttiva (UE) 2019/944, sono state inserite disposizioni tese ad affinare i meccanismi pro-concorrenziali nelle mani della clientela³⁹. Da ultimo, gli emendamenti apportati dalla direttiva (UE) 2024/1711 hanno ulteriormente rafforzato il passaggio dalla protezione alla responsabilizzazione del cliente

³⁴ Per una ricostruzione delle tappe che hanno portato al superamento del c.d. «mercato tutelato» v. Lo Schiavo L. e Stagnaro C. (2024), ““Apocalypse Now?” Riflessioni sulla fine della maggior tutela e il futuro della concorrenza nel mercato retail dell'energia elettrica”, *Mercato Concorrenza Regole*, 3: 399-429.

³⁵ Cfr. Napolitano G. (2000), *op. cit.*, 453.

³⁶ Di Gaspare G. (2021), “La tutela dei consumatori nel mercato elettrico”, *Amministrazione in cammino*, 2: 3.

³⁷ L'art. 21 della direttiva (UE) 2023/1791 rafforza la posizione dei consumatori introducendo diritti contrattuali di base nel campo della fornitura di riscaldamento, raffrescamento e acqua calda, così da allineare le tutele a quelle previste dalla art. 10 della direttiva (UE) 2019/944 e dall'attuale art. 11 della direttiva (UE) 2024/1788.

³⁸ Sono espressamente richiamate le direttive (UE) 2011/83 sui diritti dei consumatori e 93/13/CEE sulle clausole abusive. Richiamo indiretto è fatto alla direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali.

³⁹ Tra questi figurano gli strumenti indipendenti di confronto delle offerte (art. 14), i contratti di fornitura con più operatori (art. 4), i tipi di contratto a tempo determinato, a prezzo fisso e dinamico (art. 11), cui si aggiunge la riduzione dei tempi tecnici di *switching* (art. 12).

civile, chiamato a selezionare le offerte, gestire la propria domanda e stimolare la concorrenza attraverso scelte di consumo consapevoli.

I clienti vulnerabili⁴⁰ sono invece assistiti da tutele rafforzate, specie di fronte all'inaccessibilità dei prezzi e alla sospensione della fornitura. Come illustrato nel paragrafo precedente, la discrezionalità dei legislatori nazionali nel fissare gli obblighi di servizio pubblico è vincolata dai principi di trasparenza, proporzionalità e non discriminazione, a garanzia della compatibilità con la liberalizzazione del mercato. La direttiva (UE) 2019/944 ha ulteriormente precisato tali limiti, configurando un sistema in cui il raggio d'azione statale è circoscritto da previsioni normative che, a seconda dei casi, disincentivano, favoriscono o rendono obbligatorie determinate misure.

Rientrano nella prima tipologia gli interventi di fissazione del prezzo della fornitura, da notificare alla Commissione e subordinati alle condizioni dettate dall'art. 5⁴¹. Nell'ottica di preservare il prezzo di mercato, la direttiva privilegia gli strumenti di politica sociale sui prezzi amministrati quando l'obiettivo è garantire l'accessibilità economica dei servizi energetici. Tuttavia, se l'intervento si rivolge ai soli clienti vulnerabili, le condizioni da rispettare risultano meno stringenti e possono configurare un regime limitato nel tempo ma non connotato dalla transitorietà, che invece caratterizza la disciplina tariffaria per la restante clientela. Inoltre, questa categoria di utenza è l'unica a poter beneficiare, in via ordinaria, di un prezzo fissato a livello sottocosto. Per gli altri clienti civili e per le piccole e medie imprese, questa opzione è praticabile solo in costanza di crisi dei prezzi dichiarata mediante decisione di esecuzione.

Tra le misure che gli Stati sono invece obbligati a introdurre vi sono quelle dirette a salvaguardare i clienti vulnerabili dall'interruzione della fornitura, che possono spaziare dall'adozione di codici volontari sulla prevenzione e gestione dei clienti morosi al divieto di sospensione. Ciò non significa che i clienti civili non godano di tutele in caso di morosità: l'interruzione della fornitura non può essere disposta senza che siano previamente comunicate misure alternative. Vi è, inoltre, un ampio favore per procedure di sospensione temporalmente dilatate al fine di incentivare l'adempimento: non a caso, già prima degli emendamenti alla direttiva (UE)

⁴⁰ Per le riflessioni della dottrina italiana su questa figura v. De Focatiis M. (2017), *Povertà energetica e cliente vulnerabile tra ragioni di Stato e di Mercato*, in Bruti Liberati E., De Focatiis M. e Travi A., a cura di, *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia. Atti del Convegno Aiden - Milano, 3 dicembre 2015*, Wolters Kluwer, Milano, 101-112; De Donno G. (2025), "Età, vulnerabilità e povertà energetica. Diritto all'accesso al mercato energetico e profili problematici della tutela dei soggetti vulnerabili", *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 1:21-50.

⁴¹ A norma dell'art. 5, par. 8, direttiva (UE) 2019/944, la notifica deve avvenire entro un mese dalla data di adozione delle misure di fissazione del prezzo.

2019/944, la maggior parte degli Stati membri disponeva di meccanismi dilatori tra la messa in mora e la sospensione effettiva⁴². Da ultimo, in funzione anti-ritorsiva, è stato introdotto il divieto di risolvere il contratto e d'interrompere la fornitura durante la pendenza di un reclamo o di una procedura extragiudiziale.

3.5. La tutela del cliente vulnerabile nella transizione energetica

Nel richiamare l'attenzione sulle trasformazioni che più incidono sulla politica energetica unionale si è fatto riferimento alla transizione energetica. Gli impegni assunti nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici si sono riflessi negli obiettivi europei di riduzione delle emissioni del 55% e di raggiungimento della c.d. «neutralità climatica»⁴³. Si tratta di target ambiziosi, come riconosciuto dalle stesse fonti europee, che la direttiva (UE) 2023/1791 ha tradotto nell'incremento dei tassi di riduzione del consumo energetico primario e finale. Nell'ambito delle politiche unionali l'efficienza energetica assume un ruolo centrale in relazione agli obiettivi di transizione equa, poiché consente di coniugare la riduzione delle emissioni con l'alleviamento della PE. Non a caso è in questo strumento normativo che si introduce la definizione europea di PE, così come gli indicatori fondamentali per misurarla⁴⁴.

Accanto agli obblighi di riduzione dei consumi la direttiva si propone di tutelare i gruppi più esposti agli effetti negativi che le misure dettate dai target climatici possono provocare⁴⁵. Da queste preoccupazioni, evidenziate dalle scelte lessicali del preambolo⁴⁶, nasce l'obbligo indirizzato agli Stati di attenuare gli effetti avversi che possono ripercuotersi su un insieme di soggetti, potenzialmente più vasto rispetto a quello dei clienti vulnerabili.

⁴² Cfr. SWD(2023)58 final, 14 marzo 2023, p. 92.

⁴³ Cfr. Regolamento (UE) 2021/1119.

⁴⁴ L'art. 2, p.to 52, definisce la PE come «l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute [...] 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».

⁴⁵ Come meglio specificato dalla Raccomandazione (UE) 2024/1590, l'art. 8 individua tre principali effetti negativi: l'aumento dei prezzi non compensato da guadagni di efficienza, gli effetti secondari non economici, come i rischi per la salute causati da difetti di progettazione nelle ristrutturazioni e, infine, gli effetti secondari economici, come l'aumento del prezzo delle soluzioni energeticamente efficienti.

⁴⁶ Si parla infatti di «effetti negativi», «aumento sproporzionato dei costi», «maggiore esclusione sociale».

Le politiche di accompagnamento alla transizione energetica, unite all'urgenza di mitigare il surriscaldamento del pianeta, si sono perciò tradotte nell'allargamento della platea di beneficiari delle misure di sostegno. Tra i gruppi destinatari dei miglioramenti di efficienza in via prioritaria e degli obblighi di riduzione dei consumi si annoverano infatti le famiglie a basso reddito e, a discrezione degli Stati, gli abitanti degli alloggi sociali.

L'allargamento del perimetro soggettivo si fonda anche sulle prospettive di efficientamento conseguibile presso le famiglie a basso reddito residenti in edifici con prestazioni inferiori alla media. Tale potenziale è tuttavia limitato dall'«*effetto prebound*», il fenomeno per cui i consumi reali precedenti agli interventi di efficientamento risultano, a posteriori, inferiori alle stime a causa del sottoconsumo indotto dalla deprivazione energetica. Ne consegue che i risparmi *ex post* possono risultare minori a quelli previsti *ex ante* da modelli basati su consumi standard⁴⁷.

Poiché la direttiva non stabilisce una gerarchia interna al gruppo prioritario – che comprende situazioni diversificate, dalla fascia più alta delle famiglie a basso reddito ai casi di PE aggravata da ulteriori vulnerabilità – l'allegato V, punto 1, lettera d), introduce una regola di contabilizzazione della riduzione dei consumi di particolare rilievo. Tale disposizione può essere letta come uno strumento volto a prevenire che la selezione dei beneficiari si fondi su criteri opportunistici di rendicontazione. Essa consente agli Stati di includere, nel calcolo dei risparmi energetici, anche i miglioramenti di efficienza che consentono di raggiungere un comfort termico adeguato a garantire condizioni di vita e di salute dignitose, pur in assenza di una riduzione immediata dei consumi⁴⁸.

Al di là di questi aspetti contabili, agli Stati è chiesto di assicurare al gruppo prioritario un accesso preferenziale ai miglioramenti di efficienza, sia attraverso la corretta progettazione dei regimi obbligatori e/o delle misure politiche alternative, sia avvalendosi dei fondi pubblici istituiti a livello nazionale ed europeo. Tra le varie azioni suggerite a tal fine vi è, inoltre, l'adozione di strumenti finanziari e linee di credito progettate in base alle esigenze dei gruppi prioritari, ad esempio tenendo conto del basso merito creditizio⁴⁹.

⁴⁷ Cfr. Raccomandazione (UE) 2024/1590, 14.

⁴⁸ *Ibidem*. Per tali ragioni gli Stati membri devono indicare, nella notifica delle metodologie di calcolo previste dall'articolo 8, come le misure sugli edifici considerino il comfort abitativo.

⁴⁹ Cfr. Raccomandazione (UE) 2024/2481.

3.6. Il rilievo sistemico della nozione di cliente vulnerabile

Come ormai ampiamente chiarito la clientela vulnerabile non è l'unica a beneficiare di un regime differenziato: le disposizioni sin qui analizzate si applicano a diversi gruppi sociodemografici, identificati nelle persone in PE, nelle famiglie a basso reddito e negli abitanti degli alloggi sociali. Perché, allora, dedicare tanta attenzione ai clienti vulnerabili? La ragione è che l'art. 28 della direttiva (UE) 2019/944, rubricato «clienti vulnerabili», riveste un'importanza sistematica nelle politiche energetiche europee. A tale disposizione rinviano gli altri atti legislativi finora esaminati, come l'art. 26 della direttiva (UE) 2024/1788 e l'art. 24 della direttiva (UE) 2023/1791. Inoltre, come messo in luce nei paragrafi precedenti, i clienti vulnerabili compongono il nucleo duro dei soggetti interessati dalla protezione speciale.

Va poi considerato che i concetti di vulnerabilità e PE sono distinti ma complementari, coprendo aree in sovrapposizione parziale: mentre le persone in PE *possono* essere – e tendenzialmente sono – clienti vulnerabili, questi ultimi non versano *necessariamente* in condizione di PE. Da ultimo, nel quadro di armonizzazione della disciplina del mercato energetico e delle strategie di mitigazione dei cambiamenti climatici, quello di cliente vulnerabile è un concetto valvola, gravido di implicazioni assiologiche, che gli Stati conservano per risolvere i conflitti distributivi interni ai propri confini. Proprio per tale ragione la definizione normativa è lasciata ai decisori nazionali affinché la adattino al proprio contesto socioeconomico, demografico e geo-climatico.

3.7. La definizione normativa di cliente vulnerabile: le indicazioni europee

Le direttive sin qui considerate forniscono numerosi elementi di cui gli Stati devono tenere conto per assicurare coerenza tra la *ratio* protettiva delle disposizioni e i soggetti a cui queste ultime si applicano. Il punto di partenza per mappare le indicazioni disseminate tra le varie fonti è l'art. 28 della direttiva (UE) 2019/944, dove si precisa che «il concetto di cliente vulnerabile può fare riferimento alla povertà energetica» e può comprendere il reddito, la quota di reddito spesa in energia e l'efficienza energetica delle abitazioni. Sebbene la disposizione sia anteriore alla definizione europea di PE, vi troviamo enunciate quelle che sono le sue principali cause strutturali.

Lo stesso articolo fornisce ulteriori criteri per tratteggiare l'identikit del cliente vulnerabile, a partire da un caso d'incidenza del bisogno energetico

sul diritto alla vita e alla salute particolarmente esplicito: la dipendenza da apparecchiature elettriche salva-vita. Riferimenti alla rilevanza della disabilità si trovano all'art. 17 della direttiva (UE) 2024/1788⁵⁰, come pure è menzionata l'età, stante la variazione del fabbisogno energetico durante il ciclo vitale. L'art. 28 fa inoltre riferimento ai clienti delle aree remote, ricordando che anche la variabile geografica incide sull'accesso all'energia. Nella definizione di cliente vulnerabile dovrà poi tenersi conto degli utenti finali di cui all'art. 2, p.to 53, della direttiva (UE) 2023/1791, con ciò intendendosi gli utenti che non hanno un contratto diretto o individuale con i fornitori di energia⁵¹.

Nonostante siano stati individuati numerosi fattori di vulnerabilità manca nelle disposizioni richiamate un esplicito riferimento al genere, così come all'intersezione tra il genere e gli indici di vulnerabilità espressamente considerati. Lo stesso può dirsi per la definizione europea di PE e per gli indicatori statistici selezionati per misurarla. Il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 18 gennaio 2024, ha espresso un forte disappunto per queste lacune, denunciando il mancato adempimento dell'impegno assunto dalla Commissione in punto di *gender mainstreaming* nelle iniziative legislative. L'analisi parlamentare ha infatti rilevato significative criticità strutturali sotto il profilo dell'eguaglianza di genere e dell'inclusione sociale⁵². Tra le principali raccomandazioni rivolte alla Commissione europea e agli Stati membri per porre rimedio ai punti ciechi segnalati, la Risoluzione individua tre direttrici prioritarie: l'adozione di un approccio intersezionale trasformativo, tanto a livello sovranazionale quanto nei Piani energetici nazionali; l'integrazione di indicatori statistici dedicati alla PE femminile; l'implementazione di metodologie di raccolta e analisi dei dati disaggregati per genere nei processi di monitoraggio e valutazione delle politiche energetiche.

Alla luce di tale orientamento, in sede di trasposizione delle direttive (UE) 2023/1791 e 2024/1711, che pure incidono sulla definizione e sulle

⁵⁰ Nel disciplinare le caratteristiche dei canali informativi sui misuratori intelligenti, «le persone con disabilità visiva o uditiva» sono presentate come sottoinsieme esemplificativo dei clienti vulnerabili.

⁵¹ L'art. 24, par. 1, prevede che «nel definire il concetto di clienti vulnerabili (...) gli Stati membri tengono conto degli utenti finali». L'*addendum* è pensato per estendere l'area dei beneficiari ai conduttori residenti in condomini dotati di impianti centralizzati e alle persone che vivono in alloggi sociali, provvisori o per la lungodegenza, cfr. Raccomandazione (UE) 2024/2481.

⁵² Parlamento europeo, *Risoluzione sugli aspetti di genere dell'aumento del costo della vita e dell'impatto della crisi energetica*, 18 gennaio 2024. In particolare, si sostiene che la componente maschile della popolazione è stata sistematicamente favorita dalla progettazione delle politiche pubbliche, degli strumenti finanziari e dei programmi adottati nel quadro della transizione verde.

tutele della clientela vulnerabile, gli Stati membri potrebbero sfruttare gli spazi normativi lasciati aperti dalla legislazione europea per dare forma all'approccio intersezionale promosso dalla Risoluzione. Un primo modo per farlo è proprio valorizzando la discrezionalità nazionale nella formulazione delle definizioni domestiche di cliente vulnerabile e di PE. In particolare, l'elenco di variabili offerto dall'art. 28 non è esaustivo e rinvia espressamente ad «altri criteri». Questa formula aperta consente d'incorporare la dimensione intersezionale, anche sfruttando gli elementi presenti nei preamboli e nelle raccomandazioni che vanno in tale direzione.

È infatti esplicito il riconoscimento delle implicazioni di genere sulla transizione verde⁵³ e dell'impatto sproporzionato della PE sulle donne, sulle donne disabili, sulle donne anziane, sulle madri single e sulle persone appartenenti a minoranze etniche o razziali⁵⁴. Analogamente, viene riconosciuta l'importanza dell'equità orizzontale poiché a parità di reddito la situazione di un nucleo familiare può essere influenzata da «fattori geografici e climatici, dalle caratteristiche della famiglia stessa, dal genere, dalle condizioni di salute, da specifiche esigenze energetiche e di trasporto»⁵⁵. Si riconosce inoltre agli Stati la possibilità di utilizzare dati e indicatori alternativi a quelli scelti a livello europeo per risaltare gli aspetti di genere e il contesto etnico⁵⁶.

Un ulteriore strumento per potenziare l'approccio intersezionale in sede nazionale può trovarsi nell'art. 24, par. 4, della direttiva (UE) 2023/1791. La disposizione fissa l'obbligo di istituire una rete di esperti con il compito di sostenere i responsabili politici nell'elaborazione di strategie in materia di efficienza e PE. Tra le attività che possono costituire oggetto d'incarico alla Rete si segnalano, in particolare, la consulenza in materia di definizione dei concetti nazionali di «povertà energetica» e «clienti vulnerabili», nonché l'individuazione di metodi e misure tesi a prevenire il rischio di PE per determinati gruppi in relazione a reddito, genere, condizioni di salute e appartenenza a una minoranza.

La raccomandazione sull'interpretazione e applicazione di tale disposizione evidenzia il potenziale dell'organismo nel rafforzare l'*agency* dei gruppi vulnerabili, sia garantendo un'adeguata rappresentanza delle loro istanze, sia promuovendone la partecipazione diretta. L'art. 24 dedica particolare attenzione alla composizione della Rete, che deve assicurare equili-

⁵³ Direttiva (UE) 2023/1791, Considerando 78.

⁵⁴ *Ivi*, Considerando 76 e Regolamento (UE) 2023/955 del 10 maggio 2023 che istituisce un Fondo sociale per il clima, Considerando 24.

⁵⁵ Raccomandazione (UE) 2023/2407 del 20 ottobre 2023 sulla povertà energetica, Considerando 2.

⁵⁶ *Ivi*, Considerando 6.

brio di genere e pluralismo. La Raccomandazione precisa, inoltre, che essa può comprendere membri a stretto contatto con i gruppi vulnerabili e auspica che siano proprio i diretti interessati a prendervi parte, suggerendo a tal fine misure economiche e logistiche per consentire una partecipazione effettiva⁵⁷.

3.8. Il cliente vulnerabile tra Italia e Spagna: una comparazione in chiave intersezionale

Una volta chiarito il quadro delle indicazioni europee rilevanti per formulare la definizione nazionale di cliente vulnerabile, non resta che confrontare l'esperienza italiana e spagnola adottando il metodo intersezionale. Una prima differenza è di ordine sistematico: la definizione italiana è integrata nel d.lgs. n. 210/2021⁵⁸, che traspone la direttiva (UE) 2019/944, mentre quella spagnola è parte del Real Decreto n. 897/2017⁵⁹, un regolamento interamente dedicato a questa categoria di clienti. Da un lato vi è una disposizione inserita nella disciplina del mercato dell'energia elettrica, il cui scopo è individuare la platea che continua ad essere rifornita nel servizio di maggior tutela nelle more dell'attivazione del servizio di vulnerabilità; dall'altro, vi è una definizione inserita in una disciplina di natura ibrida, regolatoria e sociale, che collega in modo biunivoco la qualifica di cliente vulnerabile ai requisiti di accesso al *bono social*⁶⁰. Infatti, mentre in Italia lo sconto in bolletta è legato alla sola condizione di disagio economico, che non viene meno col passaggio al c.d. «mercato libero», in Spagna i clienti vulnerabili beneficiano del bonus fintanto che sono serviti dalla tariffa regolata.

Tuttavia, analizzando le due esperienze con approccio intersezionale, la differenza principale risiede nella tecnica utilizzata per formulare la definizione. In Italia, essa si limita a elencare gruppi vulnerabili in modo monodimensionale, separando l'asse economico-patrimoniale del disagio economico da quelli legati alla salute, alla disabilità, all'anzianità e all'ubica-

⁵⁷ Raccomandazione (UE) 2024/2481, p.32.

⁵⁸ Art. 11, d.lgs. n. 210/2021.

⁵⁹ Art. 45, Ley n. 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (c.d. «LSE») e artt. 3 e 4, Real Decreto n. 897/2017, de 6 de octubre, *por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica*.

⁶⁰ Il *bono social* è uno sconto applicato sulla tariffa regolata (c.d. «PVPC»). Mentre in Spagna c'è coincidenza tra clienti vulnerabili e destinatari del *bono social*, in Italia c'è un'intersezione solo parziale. Il bonus sociale elettrico è infatti destinato ai c.d. «soggetti in condizione di disagio economico», individuati in base al solo indicatore della situazione economica (ISEE).

zione geografica dell'alloggio. La definizione spagnola, invece, trova nell'asse economico-patrimoniale il proprio perno, costituendo il criterio principale per la sussunzione di persone a basso reddito, titolari di pensione minima o beneficiari del reddito minimo vitale nella categoria di *consumidor vulnerable*. Lungo tale asse si intersecano le circostanze speciali di vulnerabilità: minore età, disabilità, salute, non-autosufficienza, violenza di genere e mono-genitorialità.

Tale risultato è ottenuto applicando un moltiplicatore all'IPREM, l'indicatore economico per accedere alle prestazioni socioassistenziali, il cui valore cresce in funzione della gravità della circostanza speciale. In questo modo, la soglia di accesso alla qualifica di *consumidor vulnerable* si abbassa al crescere del *vulnus*. Dalla definizione spagnola emerge quindi una sensibilità intersezionale, che si traduce da un lato nella costruzione di una categoria con elementi multidimensionali e, dall'altro, in una maggiore attenzione alla dimensione orizzontale delle diseguaglianze.

Rispetto all'art. 11 del d.lgs. n. 210/2021, la definizione iberica si distingue ulteriormente per l'attenzione al genere e all'età. La prima dimensione, trascurata dalla definizione italiana, si traduce innanzitutto nella tutela delle vittime di violenza di genere. Inoltre, a dispetto della neutralità del dato normativo, quello statistico consente di cogliere gli aspetti legati al genere sottesi alla tutela della monogenitorialità: le madri sono infatti sovrarappresentate in tale categoria⁶¹. Per quanto riguarda l'età, nel contesto italiano la speciale considerazione si limita all'inclusione tra i clienti vulnerabili degli over 75, una soglia anagrafica che sembra fissata in base a criteri diversi o non coerenti con i rischi per la salute evidenziati dalla scienza medica, che infatti li correla a una popolazione più ampia⁶². In Spagna, l'attenzione all'età riguarda anche l'infanzia: è sufficiente un solo minore nel nucleo familiare per accrescere il moltiplicatore dell'IPREM. Le famiglie numerose – quelle con almeno tre figli minori di anni 21 – sono inoltre l'unico gruppo incluso tra i clienti vulnerabili a prescindere dall'intersezione con l'asse socioeconomico⁶³.

⁶¹ I dati Eurostat riferiti al 2024 evidenziano che le famiglie monoparentali a conduzione femminile sono la maggioranza: il 5,4% delle donne è genitore solo con figli, contro appena l'1% degli uomini. Informazioni disponibili al sito: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Household_composition_statistics#Single_adult_population (31.10. 2025).

⁶² La soglia termica raccomandata dall'OMS, almeno pari a 18°C in inverno, è ritenuta importante soprattutto per gli over 65 e le persone con patologie pregresse, così Telfar Barnard L. *et al* (2018), *Web Annex B Report of the systematic review on the effect of indoor cold on health*, in *WHO Housing and health guidelines*, World Health Organization, Geneva.

⁶³ Sulla legittimità dell'utilizzo del *bono social* per conseguire obiettivi di politica economica diversi dalla riduzione della PE, come la promozione della natalità, v., da ultimo,

Un'ulteriore discontinuità tra le due esperienze riguarda i soggetti la cui fornitura non può essere sospesa in caso di morosità, c.d. «non disalimentabili». L'art. 28 della direttiva (UE) 2019/944 afferma che la definizione di cliente vulnerabile «può fare riferimento al divieto di interruzione della fornitura». Per quanto riguarda le utenze riferibili al fabbisogno domestico, questa importante tutela è garantita in Italia alle persone tenute in vita da apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica⁶⁴. In Spagna il divieto di sospensione è invece più esteso, poiché, oltre a tale ipotesi, comprende i clienti con vulnerabilità aggravata che siano anche a rischio di esclusione sociale e i nuclei familiari vulnerabili composti da un minore di anni 16, una persona con grado di disabilità non inferiore al 33% o non autosufficiente⁶⁵. I restanti gruppi sono comunque assistiti da un regime speciale per il caso di inadempimento, con termini dilatori superiori a quelli italiani. Il procedimento che porta alla sospensione della fornitura richiede la decorrenza di quattro mesi tra il sollecito di pagamento e la richiesta al distributore di sospendere l'utenza. Inoltre, prima che la fornitura venga effettivamente sospesa, devono decorrere ulteriori sei mesi durante i quali è garantito il *suministro mínimo vital*, un'erogazione energetica minima.

Il più ampio grado di protezione riconosciuto in Spagna ai clienti vulnerabili può essere ricondotto alla dialettica tra le spinte centrifughe di innovazione normativa provenienti dalle Comunità Autonome e le spinte centripete di uniformazione proprie del livello statale. Le autonomie regionali e locali possono infatti assumere una funzione sperimentale o di resistenza alle soluzioni giuridiche accolte a livello nazionale, anticipando o promuovendo il cambiamento di queste ultime⁶⁶. Una simile chiave di lettura aiuta a comprendere l'impatto delle mobilitazioni popolari contro l'austerità, che hanno caratterizzato in modo particolarmente acceso il tessuto politico catalano nella scorsa decade e contribuito all'approvazione di misure di contrasto alla PE⁶⁷. Tra queste si ricordano il divieto di sospendere la fornitura

Audiencia Nacional, SAN 2627/2025, 30 aprile 2025. Sui requisiti per lo status di famiglia numerosa e le situazioni equiparate v. Ley 40/2003.

⁶⁴ Art. 23 TIMOE. Si segnala che il D.L. 19/2025, convertito con modificazioni dalla L. 60/2025, ha introdotto il divieto di pignoramento dell'immobile di residenza per i clienti vulnerabili nei casi di morosità relativa a utenze energetiche condominiali di importo inferiore a 5.000 euro.

⁶⁵ Art. 20, Real Decreto n. 897/2017 e art. 52.4, Ley n. 24/2013.

⁶⁶ Cfr. Gardner J. A. (1996), "The "States-as-Laboratories" Metaphor in State Constitutional Law", *Valparaiso University Law Review*, 30: 475-491; Cfr. Di Martino, A. (2022), "Circolazione delle soluzioni giuridiche e delle idee costituzionali. Questioni di metodo comparativo e prassi tra culture costituzionali e spazi globali", *DPCE Online*, 50(Sp): 743-870.

⁶⁷ Cfr. Desvallées L., Coutard O. e Rutherford J. (2020), "The politics of domestic ener-

energetica alle famiglie vulnerabili durante i mesi invernali, frutto di un emendamento del 2013 al Código de Consumo de Cataluña, poi dichiarato incostituzionale⁶⁸, nonché la procedura precauzionale rivolta alle famiglie a rischio di esclusione abitativa di cui all'art. 6 della Ley 24/2015. È infatti ipotizzabile che tali misure abbiano quantomeno sollecitato un rafforzamento delle tutele a livello nazionale, specie in relazione al divieto di sospensione della fornitura per morosità, introdotto solo nel 2016⁶⁹.

3.9. Conclusioni: intersezionalità ed evidenze quantitative

L'analisi comparata ha messo in luce una maggiore sensibilità intersezionale nella definizione spagnola di cliente vulnerabile, costruita mediante un moltiplicatore dell'IPREM che aumenta in presenza di condizioni speciali, quali disabilità, stato di salute, età e, in certa misura, genere. Inoltre, la più ampia portata delle tutele riconosciute ai clienti vulnerabili nell'ordinamento spagnolo, emersa dal confronto comparato, è stata ricondotta al ruolo propulsivo dell'esperienza catalana, dove la politicizzazione della PE ha dato origine a interventi rivolti alle famiglie vulnerabili, anticipando protezioni statali di segno analogo.

Tuttavia, i dati relativi ai bonus energetici per i clienti vulnerabili evidenziano un apparente paradosso: pur essendo l'accesso al sussidio ancorato al reddito in entrambe le esperienze, si registrano oltre 2,8 milioni di erogazioni in Italia e circa 1,7 milioni in Spagna⁷⁰. Su questa divergenza quantitativa possono incidere due fattori d'interesse per gli operatori giuridici: uno strutturale, l'altro procedurale.

Il primo riguarda la portabilità del bonus in caso di passaggio al mercato libero: in Spagna il *bono social* è vincolato alla permanenza nel *Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor* (PVPC). Sebbene la tutela sia costruita tenendo in conto le circostanze speciali di cui si è detto, la stessa è

gy vulnerability in the Barcelona region, between deconfinement and reconfinement", *Geoforum*, 116: 201-210.

⁶⁸ Tribunal Constitucional, STC 62/2016, 17 marzo 2016, che ha dichiarato incostituzionali le disposizioni del Decreto Ley catalano n. 6/2013 sul divieto di sospensione della fornitura, in quanto lesive della competenza statale esclusiva in materia di pianificazione economica e regime energetico.

⁶⁹ Del Guayo Castiella Í. (2017), "Consumidores vulnerables en el sector eléctrico, lucha contra la pobreza energética y el bono social", *Revista de Administración Pública*, 203: 368-371.

⁷⁰ Per i più recenti dati italiani v. ARERA, *Relazione 354/2025/I*, 31 luglio 2025, p. 191; quelli spagnoli sono disponibili al sito: <https://www.miteco.gob.es/es/energia/pobreza-energetica/pe-004/pe-008.html> (31.10.2025).

pur sempre condizionata alla permanenza nel regime tariffario regolato e costruita come obbligo di servizio pubblico. Quest'ultimo, dopo la riforma del meccanismo di finanziamento del *bono social*, realizzata per superare i profili d'incompatibilità con la direttiva sul mercato unico dell'energia, grava attualmente sulla clientela. Conseguentemente il costo che prima ricadeva sulle imprese è sopportato dai clienti del mercato libero indistintamente, compresi quelli astrattamente qualificabili come vulnerabili ma fuoriusciti dal PVPC. La scelta italiana sull'incidenza del costo finale è analoga, tuttavia, non vincolando il bonus alla permanenza nel servizio di tutela, anche per non disincentivare la transizione verso il fornitore di libera scelta, gli importi sono socializzati esplicitamente sui soli clienti non vulnerabili⁷¹.

Il secondo fattore riguarda l'incidenza dell'iter procedurale sulla copertura. Il regime di riconoscimento automatico degli aventi diritto al bonus, introdotto in Italia attraverso il Sistema Informativo Integrato INPS-Acquirente Unico, ha eliminato la necessità dell'istanza da parte dei clienti in condizione di disagio economico migliorando l'efficacia⁷². Il sistema spagnolo richiede invece al potenziale beneficiario di presentare l'istanza e comprovare non solo il reddito ma, se dal caso, le circostanze speciali di vulnerabilità. La conseguenza che emerge dalla disaggregazione dei dati è che il *bono social* raggiunge in modo disuniforme la platea degli interessati. I principali beneficiari risultano essere le famiglie numerose a reddito medio-alto, che accedono alla misura di sostegno soddisfacendo l'unico requisito disancorato dall'asse economico-patrimoniale e dalla logica intersezionale⁷³.

Sembrerebbe emergere un *trade-off* tra precisione della platea destinataria delle tutele ed effettività delle stesse. L'approccio italiano privilegia la seconda, sacrificando la prima; quello spagnolo compie, in parte, la scelta opposta. La questione non è meramente tecnica ma investe il cuore del rap-

⁷¹ Si tratta, nello specifico, degli importi posti a carico dell'elemento ASRIM della componente tariffaria ARIM che consentono di finanziare il bonus ordinario attraverso un prelievo in bolletta per non beneficiari, v. ARERA (2024), *Rapporto 277/2024/I/COM*, 10 luglio 2024, 6 e 13.

⁷² Per le modalità applicative v. ARERA, *Deliberazione 63/2021/R/COM*, 23 febbraio 2021 e *Deliberazione 383/2023/R/eel*, 3 agosto 2023. Tuttavia, Istat (2025), *Nota congiunturale*, 10 settembre 2025, segnala che, nonostante l'automatizzazione del bonus, il meccanismo non riesce a coprire l'intera platea potenziale: da un lato, permane l'obbligo di attivarsi per attestare l'ISEE e, dall'altro, il ripristino della soglia ISEE sui livelli anteriori alle misure straordinarie del biennio passato, ha escluso numerose famiglie in povertà energetica, limitando l'efficacia della misura.

⁷³ Collado Van-Baumberghen N. e Martínez Jorge Á (2024), “¿Llega el bono social eléctrico a quien lo necesita? Análisis de las tasas de cobertura y las características del hogar”, *EsadeEcPol Insight #51*. Si evidenzia, inoltre, un *under-claiming* strutturale dovuto anche all'iter procedurale, con divario nell'accesso al *bono social* particolarmente significativo per le famiglie monoparentali, migranti e in affitto.

porto tra intersezionalità come metodo analitico e sua traduzione in dispositivi giuridici operativi. Un approccio intersezionale incompleto e privo di adeguata capacità amministrativa rischia di rivelarsi controproducente, amplificando anziché mitigare le disuguaglianze che intende contrastare.

Parte II
*Il modello delle comunità energetiche rinnovabili:
nodi critici e prospettive di sviluppo*

4. Il modello delle comunità energetiche rinnovabili: sfide e opportunità di sviluppo

di Alberica Aquili

4.1. Introduzione

Le comunità energetiche rinnovabili (CER), così come delineate dal legislatore europeo nella direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. RED II), rappresentano una sintesi ideale della transizione energetica: da un lato, la decentrazione della produzione, che segna il passaggio da poche grandi centrali ad un modello diffuso in cui l'energia è prodotta localmente; dall'altro, la democratizzazione dell'energia, che consente a cittadini, imprese e amministrazioni di partecipare attivamente al mercato energetico attraverso l'autoproduzione, la condivisione e il consumo di energia rinnovabile. Il contributo si propone di analizzare i diversi profili che interessano le comunità energetiche rinnovabili in Italia, alla luce del recepimento definitivo della normativa europea tramite il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, il Testo integrato sull'autoconsumo diffuso (TIAD)¹ e il d.m. 7 dicembre 2023, n. 414 del MASE. L'analisi affronta quindi un insieme eterogeneo di temi che nel complesso incidono in maniera determinante sullo sviluppo delle CER. In particolare, vengono esaminate sfide e opportunità che, se considerate in un'ottica integrata, influenzano in modo significativo la diffusione e la sostenibilità delle comunità energetiche rinnovabili sul territorio italiano.

4.2. Il ruolo delle Regioni per lo sviluppo delle CER

Le Regioni possono svolgere un ruolo importante nello sviluppo delle comunità energetiche, ciò trova un diretto fondamento nella Costituzione italiana. A seguito della riforma costituzionale del 2001 sulla parte seconda del Titolo V, l'art. 117, terzo comma, Cost. prevede tra le materie di com-

¹ Delibera ARERA 727/2022/R/eel del 27 dicembre 2022.

petenza concorrente Stato - Regioni proprio “la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia”. Vista la pluralità di materie che possono rientrare in queste attività² e la conseguente complessità dell’allocazione delle competenze politico-amministrative tra i due livelli di governo, la Corte costituzionale con la sentenza 11 ottobre 2005, n. 383 ha interpretato la locuzione “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” come equivalente di “settore energetico” o “ politica energetica nazionale”³, sancendo la necessità di un criterio di leale collaborazione tra i due poteri legislativi⁴. Le Regioni, nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge nazionale, dalle norme comunitari e internazionali⁵, possono pertanto legiferare sul tema energetico e recepire quindi la legge nazionale sulle CER dandone attuazione attraverso provvedimenti che stabiliscono nel dettaglio le norme, le procedure e i criteri da seguire per lo sviluppo delle comunità energetiche a livello regionale. Le Regioni possono promuovere l’implementazione delle CER non solo attraverso l’adozione di atti legislativi, ma anche attraverso azioni specifiche come: promuovere la diffusione della cultura sulla partecipazione al mercato dell’energia, informando le comunità locali sui vantaggi delle comunità energetiche e coinvolgendo gli attori urbani interessati attraverso l’organizzazione di eventi pubblici di informazione; aprire sportelli informativi; predisporre linee guida; implementare iniziative di *networking*; identificare, monitorare e collegare le varie esperienze legate alle CER; sostenere e lanciare iniziative pilota di interesse pubblico; facilitare il dialogo con le autorità nazionali (come ad esempio ARERA, GSE, RSE S.p.A. e i Ministeri) per favorire la diffusione di progetti sul territorio⁶. Il panorama legislativo regionale sulle CER si presenta

² La dottrina si è difatti interrogata se tale espressione “produzione, trasporto e distribuzione di energia” ricomprendesse ad esempio le attività di importazione, esportazione, stoccaggio, vendita e raffinazione, perché qualora non rientranti sarebbero state ricondotte alla competenza legislativa residuale delle Regioni secondo l’art. 117, quarto comma, Cost. Provisiero G. (2023), *L’energia, le comunità energetiche rinnovabili e le regioni*, in Salvatore E., a cura di, *Il Futuro delle comunità energetiche*, Giuffrè, Milano, 74 ss.

³ La Corte ha chiarito che l’energia comprende anche la distribuzione locale, escludendola quindi dalla competenza legislativa residuale delle Regioni. Tale scelta si fonda sull’idea che le reti locali costituiscano un’estensione della rete nazionale regolata dalla legge statale. Provisiero G. (2023), *op. cit.*, 74 ss.

⁴ Rosa Salva P.M. (2023), *Gli enti locali nella transizione energetica*, Giappichelli, Torino, 272.

⁵ Il comma 1 dell’art. 117 Cost. stabilisce difatti che «la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

⁶ Cuocolo L. (2023), *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, in Ferrari G.F., a cura di, *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Egea, Milano, 45 ss.

piuttosto variegato: alcune Regioni sono state all'avanguardia, legiferando sulle CER ancor prima della disciplina normativa definitiva del d.lgs. n. 199/2021; altre invece non risultano ancora essersi attivate⁷. Dal quadro legislativo regionale, si evince, che alcune Regioni hanno attribuito un importante ruolo alle Agenzie locali per l'Energia per lo sviluppo delle CER. Tali Agenzie essendo radicate nei territori e dotate di conoscenze tecniche in campo energetico possono giocare un ruolo funzionale a tale scopo. Le Agenzie possono anche organizzare attività di informazione, un esempio è la collaborazione istaurata tra il GSE e la Rete Nazionale delle Agenzie Energetiche Locali (RENAEL), con il supporto di ANCI, per migliorare il collegamento tra il GSE e i comuni nel settore energetico. Emerge, inoltre, come ogni Regione ha adottato un percorso autonomo per lo sviluppo delle CER, non sussistendo delle linee guida comuni a livello regionale per la loro implementazione. Ciò porta a ritenere che per migliorare la diffusione delle CER a livello regionale un ruolo tattico può essere assunto dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome per aprire un dialogo anche con il governo nazionale e stabilire una strategia comune di sviluppo delle comunità energetiche. Le Regioni affiancano agli incentivi nazionali proprie misure di sostegno economico per la costituzione delle comunità energetiche, prevedendo contributi in conto capitale, agevolazioni al credito o finanziamenti condivisi. Dalla lettura dei contenuti delle leggi regionali, si osserva, poi, che alcune di queste – come nel caso della Regione Piemonte – stabiliscono i criteri per la redazione del bilancio energetico⁸ e del documento strategico⁹ delle CER, che descrive le azioni da intraprendere per ri-

⁷ Giampellegrini P.P. (2023), *La dimensione regionale delle comunità energetiche rinnovabili*, in Ferrari G.F., a cura di, *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Egea, Milano, 34 - 43. Le Regioni che hanno adottato una legge regionale sulle CER sono specificatamente: Lazio, Campania, Valle d'Aosta, Umbria, Basilicata, Sardegna, Veneto, Abruzzo, Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia, Marche, Calabria, Liguria, Puglia, Piemonte, Molise, Friuli-Venezia Giulia. Mentre, le Regioni Trentino-Alto Adige e Sicilia, seppur non dispongono ancora di una legge regionale sul tema hanno adottato iniziative per la loro promozione.

⁸ Il bilancio energetico contiene un'analisi dei prelievi e consumi dei soggetti partecipanti entro un determinato arco temporale. Permette di rendicontare il calcolo dell'energia condivisa, la ricezione dei relativi incentivi economici e la loro successiva ripartizione tra i membri della CER. Sul punto, RSE e Fondazione Utilitatis, a cura di (2022), *Le comunità energetiche in Italia. Orange book*, consultabile su: www.regione.toscana.it/documents/10180/22509406/OrangeBook-22-LeComunita-Energetiche-in-Italia-RSE.pdf/0d5b74fd-4f4b-ccca-2a8d-b1fd65e6e1c?t=1651132868019

⁹ Il documento strategico identifica gli obiettivi di breve e lungo periodo in linea con il piano energetico ambientale regionale vigente. Gli obiettivi principali che può contenere sono ad esempio: ridurre i consumi di energia finale dei membri della comunità energetica di un tot percentuale annuo per tot di anni; aumentare la percentuale di energia prodotta da fonti rinnovabili per tendere ad azzerare le emissioni; incrementare la quota di autoconsumo

durre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e l'efficientamento dei consumi energetici, nonché la possibilità per le CER di stipulare convenzioni con l'ARERA per migliorare la gestione e l'utilizzo delle reti¹⁰.

Ulteriori peculiarità sono caratterizzate dal sistema di monitoraggio delle CER istituite sul territorio regionale, previsto dalle leggi regionali della Lombardia, Abruzzo e Toscana, al fine di raccogliere le informazioni sulle comunità energetiche rinnovabili del territorio regionale e le migliori pratiche (attraverso anche la realizzazione di un archivio delle buone prassi), consentendo alle Regioni di supportare lo sviluppo nella definizione e l'implementazione delle CER. Le Regioni si occupano anche di monitorare le situazioni di povertà energetica, per stimolare la costituzione di comunità rivolte a mitigare tali problematiche. Il monitoraggio avviene perché le CER istituite sul territorio devono fornire informazioni relative ad ogni anno di esercizio. Si sottolinea che la direttiva RED II impone precisi principi per l'attuazione a livello statale e regionale dello sviluppo delle CER, tra cui l'assenza di discriminazioni. L'art. 22, par. 4, lett. d), afferma proprio che le comunità di energia rinnovabile devono essere «soggette a procedure eque, proporzionate e trasparenti, in particolare quelle di registrazione e di concessione di licenze, ed a oneri di rete che tengano conto dei costi, nonché ai pertinenti oneri, prelievi e imposte, garantendo che contribuiscano in modo adeguato, equo ed equilibrato alla ripartizione generale dei costi del sistema in linea con una trasparente analisi costi-benefici delle risorse energetiche distribuite realizzata dalle autorità nazionali competenti». Le normative regionali devono quindi essere sviluppate per favorire il progresso delle comunità, evitando l'introduzione di nuovi ostacoli normativi e amministrativi. Questo assunto, porta a riflettere se la disciplina regionale pos-

nel breve e lungo periodo. Il documento definisce anche le azioni necessarie per raggiungere questi obiettivi, tra cui: cambiare il mix di vettori energetici per sostituire le fonti fossili con quelle rinnovabili; ridurre i consumi energetici specifici degli edifici, dei processi produttivi, del sistema di mobilità e dei servizi a rete della CER; installare nuovi impianti per la generazione di energia elettrica e termica o modernizzare quelli esistenti, rispettando obiettivi di qualità dell'aria e tutela ambientale; promuovere comunicazione e sensibilizzazione a favore della CER riguardo le opportunità di sostegno finanziario esistenti. Ogni azione poi deve specificare: il budget necessario; il soggetto responsabile; i tempi di attuazione e il tempo di ritorno dell'investimento; i risultati attesi in termini di efficienza energetica, utilizzo di fonti rinnovabili e riduzione delle emissioni. Bovio S. (2022), *Le comunità energetiche e le nuove opportunità per le imprese*, IRE Liguria Divisione Energia, consultabile su: www.ge.camcom.gov.it/it/promuovi/enterprise-europe-network-een-alps/camcom-12-07-2022-bovio.pdf

¹⁰ Aquili A. (2024), "Innovazione e sostenibilità nel settore energetico: nuove forme partenariali e contrattuali per le comunità energetiche", *Munus*, 1: 30.

sa imporre vincoli ulteriori rispetto a quelli previsti a livello nazionale per la costituzione e gestione delle CER¹¹.

Sul punto può aiutare nel ragionamento, l'impugnazione da parte dello Stato davanti la Corte costituzionale della legge regionale Abruzzo n. 8 del 2022 sulle comunità energetiche rinnovabili, perché aggiuntiva di ulteriori obblighi rispetto a quanto previsto dalla normativa statale in violazione degli artt. 81 e 117 primo e terzo comma Cost. La Corte, con la sentenza del 23 marzo 2023, n. 48, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 1, lett. b)¹² della legge, nella parte in cui stabilisce che la Regione individua i requisiti e le condizioni da rispettare per consentire ai clienti finali di organizzarsi in comunità energetiche rinnovabili. La Corte afferma che si tratta già di requisiti stabiliti dalla legge nazionale, in linea con il principio comunitario di massima apertura delle comunità energetiche rinnovabili, al fine di garantire un'ampia partecipazione su tutto il territorio nazionale. La Regione non può quindi andare in contrasto con i principi fondamentali, come fissati dapprima dal d.l. n. 162/2019 e dopo dal d.lgs. n. 199/2021, su una disciplina che rientra tra le prerogative statali riguardanti la "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"¹³ ex art. 117, terzo comma della Costituzione¹⁴. Non vale ad escludere il vizio di illegittimità costituzionale, come sostenuto in difesa dalla Regione, basarsi sul fatto che la norma regionale non comporta un contrasto immediato, poiché essa non stabilisce ancora i requisiti diversi da quelli già definiti dal citato d.lgs. n. 199/2021, ma si limita a fare riferimento ad un successivo provvedimento da adottare a tale scopo da parte della Giunta regionale. La violazione, difatti, si manifesta già nel momento in cui la Regione prevede la possibilità di modificare la disciplina sulle CER che, a tutela della loro massima apertura, dovrebbe, invece, essere uniforme su tutto il territorio nazionale e quindi disciplinata solamente

¹¹ Ruscitti G.A. (2023), *La disciplina giuridica delle comunità energetiche opportunità e criticità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile*, in Salvatore E., a cura di, *Il Futuro delle comunità energetiche*, Giuffrè, Milano, 49-50.

¹² L'art. 9, comma 1, lett. b) della l. 17 maggio 2022, n. 8 rubricato "Disposizioni di attuazione e di rinvio", stabilisce difatti che «entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, con apposito disciplinare, definisce, sentita la competente commissione consiliare: b) i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro».

¹³ Giacalone T. (2023), *CER Abruzzo: illegittima la norma regionale sui requisiti di partecipazione*, Nextville. www.nextville.it/news/51031/CER-abruzzo-illegittima-la-norma-regionale-sui-requisiti-di/#:~:text=La%20Corte%20Costituzionale%20con%20la,sul-l'autoconsumo%20e%20sulle%20CER.

¹⁴ Sanchini F. (2024), "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", *Federalismi.it*, 8: 144-167.

dalla normativa nazionale rappresentata dal d.lgs. n. 199/2021, senza interferenza della legge regionale. La Corte costituzionale ha poi respinto le ulteriori questioni sollevate in merito alle attività delle CER imposte dalla legge regionale rispetto a quelle previste da fonti sovraordinate, ritenute dallo Stato ricorrente in contrasto con l'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione. Nello specifico tali attività sono quelle relative all'art. 3, comma 3, lett. b) sulla possibilità delle comunità energetiche di stipulare accordi e convenzioni con l'ARERA e i gestori di rete; lett. c) sulla predisposizione del bilancio energetico imposto alle CER; lett. d) sull'adozione del programma triennale di interventi per ridurre i consumi energetici da fonti non rinnovabili e l'efficientamento energetico; e infine lett. e) secondo cui le CER devono promuovere progetti di efficienza energetica a vantaggio dei membri della CER. In particolare, la Corte afferma che l'imposizione degli obblighi di predisporre un bilancio energetico, di adottare un piano triennale e di promuovere progetti di efficienza energetica non sono di per sé un onere sproporzionato imposto alle CER in violazione dell'art. 22, paragrafo 4, lett. d), della direttiva (UE) 2018/2001 e dell'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021. «È invece la sanzione che consegue alla mancata attuazione degli interventi previsti nel piano triennale ai sensi dell'art. 7 della legge ad essere ritenuta una procedura non equa e non proporzionata ai sensi della normativa eurounitaria, nonché non prevista dal d.lgs. n. 199 del 2021».

La Corte sottolinea poi che le Regioni possono ammettere la possibilità per le CER di «stipulare accordi e convenzioni con ARERA e i gestori della rete di distribuzione al fine di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia, anche attraverso la realizzazione di *smart grid*, nonché l'accesso non discriminatorio ai mercati dell'energia», in quanto la disposizione impugnata non limita in alcun modo la funzione regolatoria assegnata ad ARERA, né interferisce con le funzioni di quest'ultima e dei gestori della rete, come disciplinate dalla legge statale. «La disposizione si limita piuttosto a riconoscere alle CER una facoltà di collaborare con ARERA e con i gestori della rete, che potrà trovare realizzazione solamente se, e nella misura in cui, tali ultimi soggetti intendano, nell'esercizio della rispettiva autonomia, effettivamente darvi corso, senza che in capo ad ARERA o ai gestori della rete sia imposto alcun obbligo non previsto dalla legge statale». Ciò porta ad escludere il prospettato vizio di illegittimità costituzionale. Un altro aspetto da considerare riguardo al ruolo delle Regioni per lo sviluppo delle comunità energetiche è l'individuazione delle aree idonee ed il rilascio delle autorizzazioni per impianti di fonti energetiche rinnovabili. La Corte costituzionale¹⁵ ha ricondotto la materia delle FER nell'ambito della

¹⁵ Corte cost., 27 gennaio 2014, n. 11; Corte cost., 30 gennaio 2018, n. 14.

materia di competenza concorrente Stato-Regioni “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”. La legge statale deve quindi dettare le norme con i principi sulla costruzione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili a cui le regioni devono attenersi nel legiferare la disciplina di dettaglio¹⁶. Le regioni, si occupano della programmazione della transizione energetica attraverso l’adozione del Piano energetico regionale (PER) ai sensi dell’art. 5, l. n. 19/1991, un documento programmatico a contenuti tecnici scelti a livello politico, attraverso cui le regioni programmano l’uso energetico sul territorio individuando gli obiettivi per la produzione, trasporto, distribuzione di energia, efficienza energetica.

Attraverso il piano le regioni individuano anche le aree idonee e non idonee per la realizzazione degli impianti di produzione di energia rinnovabile¹⁷. Sulla base della competenza concorrente, le regioni devono attenersi al d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387¹⁸, e alle linee guida del 10 settembre 2010¹⁹, il quale specifica che nel rispetto della tutela dell’ambiente, del paesaggio, della biodiversità, del patrimonio storico e artistico, le regioni individuano le aree non idonee all’installazione degli impianti, sia per tipologia che per dimensione. Secondo poi l’articolo 12 del d.lgs. n. 387/2003, per favorire l’uso dell’energia rinnovabile le Regioni devono semplificare e razionalizzare le procedure autorizzative per la costruzione e l’esercizio degli impianti da fonti rinnovabili. Il potere delle Regioni di conciliare le esi-

¹⁶ Camera dei deputati, *La normativa statale per la realizzazione di impianti da fonti elettriche rinnovabili* n. 47, 27 giugno 2023, consultabile su: <https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AP0055.pdf>

¹⁷ Rosa Salva P.M. (2023), *op. cit.*, 310.

¹⁸ In sintesi, il D.lgs. n. 387/2003, prevede: «a) un procedimento autorizzativo unico rilasciato dalle regioni per la costruzione e la successiva gestione degli impianti di produzione di energia, sulla base delle linee guida approvate in sede di Conferenza unificata; b) un provvedimento autorizzativo capace di incidere sull’assetto pianificatorio locale e, altresì, la possibilità di apporre un vincolo preordinato all’esproprio, in relazione alla pubblica utilità riconosciuta agli impianti; c) una disciplina relativa all’individuazione delle aree e dei siti non idonei per l’installazione degli impianti di energia rinnovabile, da definire attraverso un procedimento collaborativo tra lo Stato e le regioni in sede di conferenza unificata; d) misure economiche per la promozione delle FER di competenza dello Stato». L’intento della disciplina introdotta è stata quella di aumentare la partecipazione regionale per una decisione paritaria attraverso la conferenza unificata. Provisiero G. (2023), *op. cit.*, 80.

¹⁹ Ministero dello sviluppo economico D.M. 10 settembre 2010 “Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”. La Corte costituzionale ha anche chiarito che le Linee guida, essendo di natura tecnica, si considerano parte integrante della normativa primaria a cui si riferiscono. La Corte afferma in particolare che poiché «fanno corpo con la disposizione legislativa che ad essi rinvia, il loro mancato rispetto comporta la violazione della norma interposta e determina, nel caso si verta nelle materie di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost e qualora la norma interposta esprima i principi fondamentali, l’illegittimità della norma censurata». Corte Cost., sent. 11 giugno 2014, n. 11.

genze di installazione degli impianti con la protezione delle peculiarità del territorio non dovrebbe quindi tradursi in ostacoli irragionevoli o rallentamenti delle procedure autorizzative. Al contrario, è fondamentale che le procedure di autorizzazione si concludano nei tempi previsti e che gli impianti da fonti energetiche rinnovabili siano diffusi per incrementare lo sviluppo delle CER²⁰. Ad ogni modo per facilitare l'individuazione di tali aree gli art. 20, 21 e 22 del d.lgs. n. 199/2021 possono venire in aiuto perché introducono una nuova procedura per l'individuazione delle aree idonee che prevede l'uso di una piattaforma a supporto delle Regioni²¹.

4.3. Il ruolo del Comune, forme giuridiche e aspetti fiscali delle CER

La promozione delle comunità energetiche non si esaurisce nel ruolo attribuito alle Regioni, anche gli enti locali possono rivestire una funzione centrale nello sviluppo e nella diffusione delle comunità energetiche sul territorio²². Riguardo al settore energetico, nonostante il Comune non disponga di competenze legislative, può comunque esercitare competenze amministrative.

L'articolo 118 della Costituzione assegna le competenze amministrative in base al principio di sussidiarietà, privilegiando le funzioni gestite dal livello di governo più vicino ai cittadini. La legge "Bassanini" n. 59/1997 aveva già attribuito agli enti locali le «funzioni amministrative relative al controllo del risparmio energetico e all'uso razionale dell'energia, oltre ad altre funzioni previste dalla legislazione nazionale». I Comuni hanno inoltre competenze riguardanti l'uso del territorio, l'installazione di impianti FER e la pianificazione. Concretamente, l'art. 5, comma 5 della l. n. 10/1991 richiede ai Comuni con più di 50.000 abitanti di adottare il Piano energetico comunale in aggiunta al Piano regolatore generale.

²⁰ Ruscitti G.A. (2023), *op. cit.*, 50 -52.

²¹ In particolare, l'art. 22 prevede che: «1. La costruzione e l'esercizio di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nelle aree idonee sono disciplinati secondo le seguenti disposizioni: a) nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili su aree idonee, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere non vincolante, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione; b) i termini delle procedure di autorizzazione per impianti in aree idonee sono ridotti di un terzo».

²² Favaro T. (2020), *La Transizione energetica, Stato, mercato, innovazione*, Cedam, Milano, 117 ss.

L'attivazione e la promozione delle CER da parte del Comune sarebbe in linea con gli scopi dell'ente locale, perché rappresenta un modo strategico per sviluppare politiche a favore del territorio e perseguire obiettivi pertinenti agli enti locali, come: proteggere l'interesse collettivo, garantendo la sostenibilità delle risorse e l'identità dei luoghi; valorizzare le fonti rinnovabili locali a beneficio della comunità; ridurre la povertà energetica sostenendo le famiglie meno abbienti e supportando imprese e attività in difficoltà a causa della crisi energetica; sfruttare la vocazione economica del territorio, segnalando aree idonee per lo sviluppo di impianti da fonti rinnovabili e collaborando con gli operatori del settore energetico; fornire indirizzi al settore privato e alle istituzioni maggiori, anche attraverso strumenti urbanistici, per una transizione energetica sostenibile che rispetti le risorse e l'equilibrio del territorio; incentivare il ripopolamento di aree abbandonate, offrendo la partecipazione a una comunità di energia rinnovabile come beneficio per chi sceglie di tornare; promuovere la qualificazione di una filiera del lavoro dedicata alle energie rinnovabili e alla sostenibilità, attraverso la formazione, l'occupazione, l'associazionismo e le iniziative imprenditoriali giovanili; e diffondere la cultura della sostenibilità, sensibilizzando e coinvolgendo i cittadini²³.

Quando il Comune decide di partecipare a una CER diventandone membro, si pone il principale problema di quale veste giuridica possa assumere una comunità energetica. Innanzitutto, si premette che, il quesito sorge proprio perché la normativa europea e nazionale non pongono vincoli espliciti alla forma giuridica che deve assumere una CER. La direttiva RED II, dispone, infatti, solamente che la CER deve essere un «soggetto giuridico: a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari»²⁴. La definizione è ripresa pedissequamente dall'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021.

²³ *Autoconsumo individuale e comunità di energie rinnovabili - vademecum per i comuni*, a cura di Anci con il supporto del GSE, 2024, 33, consultabile su: www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Servizi%20per%20te/AUTOCONSUMO/Guide/Vademecum%20CACER%20ANCI%20GSE%20per%20i%20comuni.pdf.

²⁴ Art. 2, par. 1, n. 16), Direttiva (UE) 2018/2001.

La natura legale delle CER non può essere limitata esclusivamente al profitto, ma deve invece perseguire obiettivi ambientali e sociali, come specificato nella normativa. Ad ogni modo la scelta della forma giuridica risulta un punto fondamentale per lo sviluppo di una comunità energetica, perché questa a seconda del modello selezionato avrà un impatto su: «la *governance*, la responsabilità legale, la gestione fiscale e la capacità di attrarre finanziamenti»²⁵.

Si premette, innanzitutto che visto l'art. 31, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 199/2021 secondo cui la CER deve essere un soggetto distinto dai propri membri, non è possibile costituire una comunità energetica con la forma di associazione temporanea di imprese (ATI) o di raggruppamento temporaneo di imprese (RTI), in quanto il contratto per la loro costituzione si riconduce ad un mandato collettivo che attribuisce la rappresentanza a uno degli associati, senza che ciò comporti la creazione di un soggetto giuridico separato dagli associati.

In base a tale requisito, non è neppure ammissibile costituire una CER con la forma del partenariato, dato che corrisponde ad un accordo, si pensi al partenariato scaturente dal procedimento di co-progettazione regolato dall'art. 55, comma 4, del Codice del Terzo settore (d.lgs. 3 luglio del 2017, n. 117) o al partenariato disciplinato dagli artt. 174 ss. del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo, 2023, n. 36) in cui le parti sono la Pubblica amministrazione e un soggetto di diritto privato. È, comunque, possibile utilizzare il partenariato come strumento di realizzazione della CER quando ha come oggetto la nascita di un soggetto distinto dai due contraenti (si pensi alla società di scopo nella finanza di progetto, disciplinata dall'art. 194 del Codice dei contratti pubblici). Il partenariato, quindi, essendo un accordo, è solo il mezzo attraverso il quale si può prevedere la realizzazione di un soggetto giuridico che diventi la CER²⁶. Tra le forme giuridiche maggiormente compatibili con la normativa sulle comunità energetiche prevista dalla direttiva RED II e dal d.lgs. 199 del 2021, le più idonee sembrano essere l'associazione, la fondazione di partecipazione, gli enti del Terzo settore (in particolare l'impresa sociale) e la cooperativa²⁷. Questi veicoli giuridici, essendo senza scopo di lucro, sono in linea con l'obiettivo principale delle CER di perseguire benefici economici, sociali e ambientali piuttosto

²⁵ Cambiaso F. e Scarano A. (2024), *CER e vantaggi dell'autosufficienza energetica*, in Aa.Vv., a cura di, *Comunità energetiche rinnovabili (CER), Strategie, Norme e Applicazioni*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 153.

²⁶ Cusa E. (2024), *Le incentivate comunità energetiche rinnovabili e il loro atto costitutivo*, Studio n.38/I, Consiglio del Notariato, 5.

²⁷ Al momento, nella situazione italiana, la maggioranza delle CER si è effettivamente strutturata come associazione o cooperativa. Aquili A. (2024), *op. cit.*, 17 ss.

tosto che profitti finanziari. Inoltre, si caratterizzano per la loro flessibilità in entrata e in uscita garantendo la democraticità e la partecipazione aperta e volontaria alla CER. L'impresa sociale, in quanto soggetto dell'economia sociale il cui obiettivo è avere un impatto sociale piuttosto che realizzare un profitto, per la sua natura imprenditoriale è sicuramente la forma giuridica che si adatta molto bene ad una CER. La stessa direttiva europea RED II richiede che le comunità energetiche possano inserirsi nel mercato dell'energia, quindi, siano in grado di esercitare le proprie attività istituzionali (come la produzione e condivisione di energia) in modo economico, nonché le attività economiche secondarie.

Tuttavia, la CER controllata dalla Pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 199/2021 non può ottenere la qualifica di impresa sociale ETS o di ETS, stante: l'art. 4, comma 3, d.lgs. n. 112/2017 che espressamente dispone: «le amministrazioni pubbliche (...) non possono esercitare attività di direzione e coordinamento o detenere, in qualsiasi forma, anche analoga, congiunta o indiretta, il controllo di un'impresa sociale ai sensi dell'articolo 2359 del Codice civile» e la nota del 4 marzo 2020 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sulla partecipazione della P.A. agli enti del Terzo settore, secondo cui la P.A. non può assumere un'influenza dominante in un ETS. Se, pertanto, in una CER si intenda enfatizzare il ruolo dell'ente pubblico attraverso il suo controllo, una CER-ETS sarebbe incompatibile²⁸. Allo stesso modo una CER-ETS non potrebbe essere costituita esclusivamente da comuni o da altri enti pubblici²⁹. Rimanendo sul versante societario, anche il modello della cooperativa è particolarmente adatto ad incontrare i bisogni e le peculiarità delle CER, perché sono caratterizzate da una struttura aperta e democratica, nonché da uno scopo mutualistico, con possibilità di perseguire anche altri scopi lucrativi. Difatti, lo studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 38-2024/I, ritiene che «la forma cooperativa sia quella ottimale per la gran parte delle CER che si andranno a costituire, dovendo corrispondere tali enti a imprenditori mutualistici, aperti, democratici e possibilmente solidaristici»³⁰. Inoltre, solo la forma cooperativa consente di perseguire, contemporaneamente, uno scopo mutualistico (qualificante il relativo tipo contrattuale) e dei limitati scopi altruistico e lucrativo. Si parla infatti di scopo mu-

²⁸ Santuari A. (2020), “La finalità dei controlli sugli enti del Terzo settore (ETS) tra regolazione pubblica e autoregolamentazione interna”, *Istituzioni del federalismo*, 4: 947-969.

²⁹ *Autoconsumo individuale e comunità di energie rinnovabili - vademecum per i comuni* (2024), a cura di Anci con il supporto del GSE, 33, consultabile su: www.gse.it/documenti_site/Documenti%20GSE/Servizi%20per%20te/AUTOCONSUMO/Guide/Vademecum%20CER%20ANCI%20GSE%20per%20i%20comuni.pdf

³⁰ Cusa E. (2024), *op. cit.*, 27.

tualistico “puro” quando la cooperativa persegue solo lo scopo mutualistico, mentre, “spurio” se persegue in via secondaria anche lo scopo lucrativo. Tuttavia, lo statuto delle CER-cooperative, come quello di tutte le altre CER, deve prevedere la limitazione delle finalità lucrative dei soci (lucro soggettivo). Questa condizione appare rispettata con l’inclusione nello statuto delle clausole indicate dall’articolo 2514 c.c.

Sempre secondo lo studio del Consiglio Nazionale del Notariato n. 38-2024/I, «lo scopo mutualistico della CER cooperativa può variare molto, potendo essere previsti diversi scambi mutualistici volti a caratterizzarla funzionalmente e potendo la CER diventare anche una cooperativa mista (nel significato di cui all’art. 2513, comma 2, c.c., cioè con «più tipi di scambio mutualistico»). In ogni caso, come minimo, la CER-cooperativa, essendo tenuta a esercitare la condivisione di energia rinnovabile, è sempre qualificabile almeno come “di produzione”, quand’anche avesse come soci solo consumatori energetici; in effetti, tale cooperativa, per svolgere la propria attività mutualistica, si avvale «degli apporti di beni o servizi da parte dei soci» ai sensi dell’art. 2512, comma 1, n. 3, c.c. Occorre quindi stabilire quale sia lo scambio tra coop-CER e soci, ciò è importante anche per il rispetto delle condizioni previste dagli articoli 2512 e 2513 c.c. in ordine alla prevalenza nello scambio mutualistico.

Dovrebbe, quindi, ritenersi che l’oggetto dello scambio sia il consumo elettrico (prelievo di energia dalla rete) che i soci “apportano” alla CER, perché costituisce per quest’ultima una utilità, in quanto le consente di percepire i contributi GSE (tariffa incentivante e contributo di valorizzazione). La contropartita economica di tale apporto sono quindi i contributi corrisposti dal GSE che la CER “retrocede” ai soci. Naturalmente la misura di tale “retrocessione” è liberamente determinata dalle parti e fissata nel regolamento sugli incentivi adottato dalla CER. Tali somme hanno natura di corrispettivo dell’utilità apportata dai soci e non di rimborso, la CER con tale configurazione è una cooperativa di produzione (art. 2512, lett. c), c.c.). Non rientrano, invece, nell’ambito dello scambio mutualistico le immissioni nella rete, da parte della CER, di energia elettrica eccedente l’autoconsumo, per la quale essa percepisce dal GSE o da un operatore elettrico dei corrispettivi per la vendita dell’energia immessa in rete. Inoltre, l’individuazione dello scambio mutualistico può risultare più complessa qualora la CER non retroceda ai soci una parte dei contributi ricevuti dal GSE ma li trattienga integralmente per coprire i propri costi e per fornire servizi ai soci (eventualità, tra l’altro, che si sta riscontrando nell’esperienza di CER più recenti). In quest’ultimo caso, le somme che le CER ricevono dal GSE non vengono infatti ripartite tra i vari soci della stessa, ma vengono destinate a progetti di valorizzazione delle realtà locali presenti sul territorio, dimo-

strandando così di perseguire quegli obiettivi di carattere ambientale e sociale stabiliti sia dalla normativa europea che da quella domestica di recepimento. Per tale ipotesi si potrebbe ritenere che il valore di tali servizi costituisca la contropartita dell'utilità apportata dai soci³¹. Qualora poi la CER svolga attività remunerate nei confronti dei soci (ad es. ricarica elettrica dei veicoli presso colonnine da essa installate) può configurarsi un'ulteriore gestione mutualistica (nell'esempio fatto si ricade nelle cooperative di consumo), configurandosi così una cooperativa "mista". Qualora la coop-CER svolga più attività mutualistiche, la condizione di prevalenza nello scambio mutualistico art. 2513, lett. c), c.c. si misura effettuando una media ponderata della percentuale di prevalenza delle diverse gestioni.

Un problema che potrebbe sorgere nella costituzione della CER riguarda la compagine sociale: una cooperativa richiede il raggiungimento di almeno nove soci (e quindi per costituire una CER-coop si deve raggiungere necessariamente questo numero), a meno che non sia composta solo da persone fisiche e sia una società a responsabilità limitata. In questo caso, sarebbero sufficienti tre soci persone fisiche per costituire una CER, ma si perderebbe la diversità dei membri. Tuttavia, è raro che una CER possa mantenere la sostenibilità economica e la necessaria condivisione dell'energia con meno di nove membri. Inoltre, il numero di partecipanti è destinato ad aumentare grazie al carattere aperto della CER. Si sottolinea poi che una CER-cooperativa può beneficiare dei vari strumenti finanziari previsti dall'art. 2526 c.c.³² relativi alle società per azioni e alle società a responsabilità limitata. Questo è un vantaggio rispetto ad una CER costituita nella forma associativa³³.

Alla luce dell'inesistenza di un modello giuridico *standard* per le CER che può essere automaticamente adottato in ogni contesto, ciascuna amministrazione comunale che intenda costituire o aderire a una comunità energetica è tenuta a considerare con attenzione gli aspetti giuridici, tecnici ed economici³⁴. Seppur la partecipazione delle amministrazioni pubbliche, come gli enti territoriali e locali, è ammessa esplicitamente dall'art. 31, comma 1 del d.lgs. n. 199/2021 e dall'art. 2 par. 16, lett. c) della direttiva (UE) 2018/2001, un aspetto da considerare fortemente è che la stessa partecipazione pubblica in una CER influisce sulla forma giuridica scelta. Quan-

³¹ Salvini L. (2024), "Intervento sui regimi fiscali delle CER al Corso executive *Comunità energetiche rinnovabili: aspetti regolamentari e fiscali*", Università Luiss Guido Carli, 5 aprile-17 maggio (incisione su nastro).

³² Rescigno M. (2007), *Strumenti finanziari emessi da società cooperative*, in Campo-basso G.F., a cura di, *Il nuovo diritto delle società: liber amicorum*, Utet, Torino, 923-946.

³³ Cusa E. (2024), *op. cit.*, 28.

³⁴ Corte dei conti, sez. reg. Toscana, n. 77/2023; Aquili A. (2024), *op. cit.*, 31 ss.

do il Comune (o in generale una Pubblica amministrazione) decide di voler diventare membro di una comunità energetica deve tenere conto, da un lato, degli aspetti giuridici legati alla normativa civilistica e al Codice del Terzo settore, affinché il modello giuridico scelto rispetti i limiti imposti dalla disciplina europea e nazionale sulle CER, e, dall'altro, deve altresì considerare la normativa pubblicistica, in particolare il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, "TUSP") che stabilisce determinati oneri nei confronti delle amministrazioni pubbliche che costituiscono o partecipano a società.

Nel caso in cui quindi un'amministrazione pubblica, come il Comune, intendesse costituire o aderire ad una CER che assuma la veste giuridica di un'associazione o fondazione non sarebbe tenuto al rispetto della normativa delineata dal Testo unico, ma a quella civilistica. Se, invece, il Comune volesse costituire o entrare in una CER costituita avente la forma giuridica di una società ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera l), come la società cooperativa, deve attenersi agli oneri del TUSP. In particolare, sulla scelta della forma giuridica della comunità energetica qualora il Comune volesse partecipare ad una CER già esistente o costituire una nuova, vengono in rilievo i pareri della Corte dei conti, adottati proprio a seguito di atti deliberativi ad essa sottoposti da alcuni Comuni per la costituzione di una CER partecipata dall'ente locale. Dai pareri, in particolare, si possono estrapolare a livello generale delle specificazioni e linee guida per ogni Comune che intenda costituire o partecipare ad una CER³⁵.

4.4. CER, enti locali, enti del Terzo settore e servizio pubblico locale

Con l'avvento delle comunità energetiche sta inoltre emergendo l'idea che la loro crescente diffusione richieda una profonda revisione della qualificazione giuridica attribuita all'energia, attualmente vista come una "merce". Questa natura è ben consolidata nel nostro sistema normativo da molto tempo. In effetti, l'energia elettrica è stata qualificata giuridicamente come "bene mobile" già nel Codice penale del 1930, una natura che è stata accettata anche dalla giurisprudenza amministrativa e dall'articolo 814 del Codi-

³⁵ Si vedano le pronunce della Corte dei conti, Sez. reg. Lombardia 1088/2009, 201/2017/PAR, 96/2014/PAR, 143/2022/PASP, 144/2022/PASP, 145/2022/PASP, 753/2010/PAR, 17/3023/PASP, 137/2023/ QMIG; Sez. reg. Veneto, 18/2021/PAR; Sez. reg. Liguria 24/2017/PAR; Sez. reg. Toscana, deliberazione 28/2023/PASP, 27/2023/PASP, 222/2022/PASP, 24/2022/PASP, 225/2022/PASP, 77/2023 /PASP; Sezioni Unite 16/SSRRCO/2022/QMIG.

ce civile ai sensi del quale «si considerano beni mobili le energie naturali che hanno valore economico³⁶». A livello europeo, invece, questa natura giuridica è stata stabilita per la prima volta nella famosa sentenza “Costa contro Enel”, dopo un intenso dibattito giurisprudenziale che contrapponeva coloro che sostenevano l’applicazione delle norme relative alla libera circolazione delle merci a chi preferiva un regime di concorrenza meno rigoroso. La differenza tra le definizioni avrebbe avuto un risvolto sulla libera circolazione dell’energia. La parificazione dell’energia ad un bene mobile comportava l’applicazione ad essa delle regole in materia di libera circolazione delle merci, ossia mercato unico e privo di frontiere. Diversamente, l’energia, intesa come servizio, sarebbe stata soggetta ad un regime di concorrenza molto meno rigoroso³⁷. Tale natura giuridica dell’energia è stata pienamente consolidata durante il processo di liberalizzazione del mercato energetico, che mirava a sostituire la titolarità e la gestione pubblica, sia diretta che indiretta, delle attività economiche in forma di servizio pubblico con libere attività imprenditoriali lasciate al mercato concorrenziale. Il crescente riconoscimento della libertà per i privati ha comportato, di conseguenza, la necessità di ridurre l’intervento della sfera pubblica comunale. Il Comune, che inizialmente aveva il potere di determinare e gestire direttamente il servizio pubblico locale, ha visto così diminuire le proprie funzioni tradizionali³⁸.

In questo scenario, le comunità energetiche sembrano offrire al comune un’opportunità preziosa per recuperare una funzione centrale. Infatti, l’energia rinnovabile, da merce, sembra poter diventare progressivamente un servizio pubblico, grazie alla sua idoneità di raggiungere obiettivi sociali e di promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali. D’altronde, vi sono sempre più esempi di comunità energetiche istituite su iniziativa delle amministrazioni comunali, che poi aprono la partecipazione ai cittadini, alle imprese e agli enti del Terzo settore³⁹. Le comunità energetiche rinnovabili, infatti, oltre all’obiettivo primario di produrre e condividere energia, puntano a contrastare la povertà energetica, attraverso anche la promozione di interventi integrati di domotica ed efficienza energetica, nonché offrire servizi innovativi come la ricarica di veicoli elettrici o servizi ancillari per i propri membri. Gli obiettivi che perseguono sono quindi di

³⁶ Favaro T. (2023), *Piattaforme digitali e nuove forme di gestione dei servizi pubblici locali: il caso delle comunità energetiche*, Giappichelli, Torino.

³⁷ Marotta M. (2016), *L’energia: normativa di settore nel panorama internazionale*, Giappichelli, Torino, 2; T. Favaro (2023), *op. cit.*

³⁸ Favaro T. (2020), *La Transizione energetica, Stato, mercato, innovazione*, Cedam, Milano, 117 ss.

³⁹ Favaro T. (2023), *op. cit.*

interesse generale e, in parte, coincidono con quelli tradizionalmente perseguiti dall'amministrazione locale⁴⁰.

Sul piano dottrinale, ci sembra che questa innovazione sociale nella gestione dei servizi pubblici locali possa offrire una “terza via” alla tradizionale concezione “soggettiva” e “oggettiva” del servizio pubblico, che potremmo definire “soggettivo-collettiva”. È infatti noto che, sebbene prevalga oggi la cosiddetta «nozione oggettiva» di servizio pubblico, la dottrina continua ad opporre anche la concezione «soggettiva», che pone l'accento sul ruolo proattivo del soggetto pubblico nell'assumere un'attività come servizio essenziale⁴¹.

La figura delle CER fornirebbe in tal modo una nuova prospettiva al concetto di proprietà collettiva che ispira l'articolo 43 della Costituzione, secondo cui: «ai fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale», pertanto, la CER aprirebbe la strada ad una più evoluta concezione di servizio pubblico, ancorata non più solo all'oggetto del servizio⁴².

Il carattere distintivo della comunità energetica risiede proprio nella realizzazione di una nuova forma di collaborazione tra pubblico, privato e società civile, chiamati a co-creare valore nell'economia «per sviluppare una società più inclusiva e sostenibile». Questo sembra quindi offrire un'opportunità per trovare un nuovo equilibrio tra le due concezioni opposte di servizio pubblico, riconducibile a una visione “soggettivo-collettiva” che enfatizzi la necessità di erogare un servizio non solo per il pubblico, ma anche “attraverso il pubblico”, sotto la guida esperta dell'ente locale⁴³. La transizione ecologica impone difatti una “creazione collettiva di valore pubblico”, ove «per pubblico non si intende che il governo sia l'unico attore a creare valore, ma piuttosto che il valore venga creato collettivamente da diversi attori e per la comunità nel suo insieme e nell'interesse pubblico»⁴⁴.

⁴⁰ Favaro T. (2022), “Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità”, *Dialoghi di Diritto dell'Economia*, 4: 9.

⁴¹ Favaro T. (2020), *op. cit.*, 157 ss.; Scotti E. (2003), *Il pubblico servizio*, Cedam, Padova; Villata R. e Valaguzza S. (2021), *I pubblici servizi*, Giappichelli, Torino, 5 ss.

⁴² Chiappetta A. (2023), *Comunità energetiche rinnovabili e costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in Salvatore E., a cura di, *Il Futuro delle comunità energetiche*, Giuffrè, Milano, 15-17.

⁴³ Favaro T. (2023), *op. cit.*, 151.

⁴⁴ Mazzuccato M. (2021), *Missione economica, una guida per cambiare il capitalismo*, Laterza, Roma-Bari, 102 ss.

È poi l'art. 118, quarto comma, Cost, in cui si connota la *ratio* dell'essenza delle CER, ai sensi del quale Stato, Regioni, città metropolitane, Province e Comuni, favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Con le comunità energetiche rinnovabili, il cui obiettivo definito dalle normative europee e nazionali è chiaramente di utilità generale, si riscopre la compartecipazione nell'azione amministrativa a scapito dell'approccio centralista tradizionale, ribaltando il modello di erogazione dei servizi. Il rigido e gerarchico modello bipolare amministrazione-amministrato si ritira di fronte all'istituzionalizzazione delle esperienze di autogoverno dei sistemi territoriali, permettendo così ai cittadini di assumere un ruolo centrale nel perseguimento dell'interesse generale⁴⁵. È quindi possibile dare una nuova concretizzazione al principio di sussidiarietà orizzontale in rapporto ai servizi pubblici locali, anche più aderente alla normativa costituzionale. In altre parole, considerando che l'iniziativa autonoma del cittadino dovrebbe essere promossa per lo svolgimento di attività di interesse generale, il contesto più adatto per questa manifestazione è la comunità. Questa deve essere intesa come un'entità giuridica in cui il cittadino partecipa insieme all'amministrazione locale. È, infatti, la necessaria compresenza dell'organo locale in questa forma di organizzazione comunitaria che trasforma l'interesse collettivo in un interesse generale⁴⁶. Ecco, allora, che nella gestione amministrativa, l'obiettivo non è più semplicemente un ritorno all'intervento diretto nell'economia, caratteristico del modello dirigista. Si tratta piuttosto di una visione democratica, che fonde in una nuova sintesi gli istituti di democrazia diretta, partecipativa e rappresentativa, in cui il servizio pubblico è offerto non solo ai cittadini, ma anche dai cittadini. Questo nuovo sistema consente di recuperare il controllo democratico che è stato gradualmente eroso dalla privatizzazione. La riappropriazione, da parte dell'ente locale, dell'autonomia nella definizione e gestione dei servizi pubblici rappresenta quindi l'occasione per creare nuove forme di proprietà partecipata, mirate al reale conseguimento del bene comune e in cui il concetto di servizio pubblico comprende non solo lo Stato come apparato, ma anche lo Stato come comunità⁴⁷.

È quindi possibile grazie al combinato delle normative vigenti sulle comunità energetiche e sugli enti locali, realizzare forme di collaborazione pubblico-privato-comunità nel rispetto dei principi di autonomia locale (ex art. 5 Cost.), buon andamento ed efficienza (ex art. 97 Cost.) e, soprattutto,

⁴⁵ Chiappetta A. (2023), *op. cit.*, 15-18.

⁴⁶ Favaro T. (2023), *op. cit.*

⁴⁷ Favaro T. (2020), *op. cit.*, 165 ss.

del principio dell'art. 118 della Costituzione. Partecipando alle comunità energetiche rinnovabili, gli enti locali possono promuovere una nuova modalità di erogazione del servizio pubblico energetico, una modalità decentrata che sostituisce gli obsoleti modelli pubblicistici di erogazione dei servizi pubblici.

Questo approccio risponde al “principio di adeguatezza nello svolgimento di una funzione amministrativa”, che impone di individuare gli strumenti e le dimensioni più adeguati in relazione al contesto, e al “principio di differenziazione”, che conferisce alle autonomie locali il diritto e il dovere di scegliere le politiche da perseguire per innescare uno sviluppo endogeno del territorio⁴⁸.

Attraverso l'adozione di modelli privatistici nell'ambito energetico, come le comunità energetiche, e consentendo agli enti locali di parteciparvi, si legittima un intervento pubblico per rinnovare l'organizzazione dei servizi pubblici locali. Questo non solo assicura un efficiente svolgimento dei servizi a beneficio della comunità, attua anche l'autonomia degli enti locali⁴⁹. Tale visione, è inoltre, in linea con il d.lgs. n. 201/2022 con cui è stata modificata la disciplina dei servizi pubblici di locali di rilevanza economica – che seppur non si applica alla disciplina settoriale relativa alla distribuzione di energia e gas attuativa del diritto dell'Unione Europea – il decreto trova applicazione in tutti i servizi di interesse economico generale resi a livello locale⁵⁰. Sono, pertanto, di estrema rilevanza nel ragionamento condotto, i principi generali previsti dal decreto. L'art. 3, comma 3, sui “Principi generali del servizio pubblico locale”, prevede proprio che «nell'organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell'utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva». Ai sensi, poi, dell'art. 10, comma 3, “Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà”: «gli enti locali, nell'ambito delle rispettive competenze, possono istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali»⁵¹. Di conseguenza, l'adesione alla comunità energetica potrebbe considerarsi, alla luce della regolamentazione settoriale e del-

⁴⁸ Chiappetta A. (2023), *op. cit.*, 15-18.

⁴⁹ Iaione C. e De Nictolis E. (2022), “Le comunità energetiche tra democrazia e comunanza di interessi”, *Diritto e Società*, 4: 633.

⁵⁰ Tassarolo L. (2023), “Il decreto legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: principali novità”, *Diritto dei Servizi Pubblici*.

⁵¹ Chieppa R., Bruzzone G. e Moliterni A. (2023), *La riforma dei servizi pubblici locali: commento al d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, e analisi sistematica delle regole vigenti nei singoli settori*, Giuffrè, Milano.

le interpretazioni in materia, come un servizio pubblico mirato a coinvolgere enti, piccole e medie imprese e altri attori interessati. Attraverso la comunità energetica, il Comune non solo ottiene benefici diretti dall'incentivazione, ma può anche incoraggiare i privati e gli operatori economici ad adottare un nuovo modello di utilizzo dell'energia elettrica, in linea con gli obiettivi di transizione energetica stabiliti a livello europeo. Per lo sviluppo delle CER, rilevante è anche l'art. 18 del d.lgs. n. 201/2022 proprio relativo alle "Forme di gestione del servizio pubblico locale".

Il comma 1, difatti, dispone che «in attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale, gli enti locali possono attivare con enti del Terzo settore rapporti di partenariato, regolati dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, per la realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento funzionalmente riconducibili al servizio pubblico locale di rilevanza economica». La disposizione menzionata estende pertanto anche al servizio pubblico locale di importanza economica l'impiego della co-progettazione, della co-programmazione e quindi del partenariato come modalità di collaborazione tra la Pubblica amministrazione e gli enti del Terzo settore⁵². Pertanto, i Comuni che promuovono le comunità energetiche possono beneficiare di questa nuova forma di partenariato e utilizzare gli strumenti della co-programmazione e della co-progettazione disciplinati dall'art. 55 del Codice del Terzo settore.

4.5. Conclusioni

In un contesto in cui la crisi energetica rappresenta una delle principali questioni della politica globale, risulta di particolare interesse osservare l'emergere di progetti innovativi come le comunità energetiche rinnovabili, concepite per rispondere congiuntamente alle sfide ambientali, sociali ed economiche. Il contributo ha posto l'accento sulle sfide e opportunità di sviluppo delle CER, soffermandosi su diversi profili che ne caratterizzano l'evoluzione nel panorama giuridico italiano. L'analisi ha evidenziato il ruolo cruciale degli enti territoriali, in particolare Regioni e Comuni, quali attori fondamentali per l'implementazione delle comunità energetiche nel rispetto della visione europea, che le riconosce come strumenti per favorire sistemi locali di produzione energetica sostenibile. Sono stati approfonditi i meccanismi giuridici per la loro costituzione, con riferimento anche al Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Particolare attenzione è stata dedicata alla relazione tra comunità energetiche, enti locali, enti del

⁵² Favaro T., *op. cit.*

Terzo settore e servizio pubblico locale. Da queste analisi emergono riflessioni su più fronti: la necessità di un miglioramento della normativa relativa alla partecipazione degli enti locali alle CER; l'opportunità di prevedere specifiche forme giuridiche che risultino favorite dal punto di vista normativo. Si apre, infine, un possibile spazio di dibattito dottrinale sulla possibile qualificazione dei nuovi servizi offerti dalla comunità energetica, che mirano alla promozione dell'energia sostenibile e alla creazione di nuovo valore, come servizi pubblici. In questa prospettiva, sarebbe auspicabile l'elaborazione di modelli innovativi di gestione del servizio pubblico locale, capaci di integrare in modo sinergico componenti pubbliche, private e della società civile, rafforzando così il potenziale trasformativo delle comunità energetiche nel contesto della transizione ecologica.

5. Comunità energetiche rinnovabili e regime fiscale: questioni aperte e prospettive di armonizzazione

di Vincenzo Delli Priscoli

5.1. Premessa

Le comunità energetiche rinnovabili costituiscono, nel contesto attuale della transizione ecologica, una delle innovazioni istituzionali e giuridiche più significative. Esse si configurano come forme organizzative collettive nelle quali cittadini, enti locali, piccole e medie imprese ed enti del Terzo Settore cooperano per produrre, consumare, condividere e gestire energia proveniente da fonti rinnovabili, promuovendo al contempo partecipazione democratica e radicamento territoriale¹.

La portata delle CER può essere compresa appieno solo all'interno del quadro sovranazionale da cui traggono origine. Esse rappresentano infatti la declinazione nazionale di un più ampio progetto normativo e politico promosso dall'Unione europea che, a partire dalla Direttiva 2009/28/CE (RED I) e successivamente con la Direttiva (UE) 2018/2001 (RED II), ha fissato obiettivi vincolanti in materia di energia da fonti rinnovabili e introdotto nuovi strumenti di governance energetica, tra cui le *Renewable Energy Communities*².

In Italia, la disciplina delle CER ha conosciuto uno sviluppo rapido e stratificato³: dal recepimento della RED II fino al recente d.m. 7 dicembre

¹ Sul tema si evidenzia Pepe V. (2022), "Le comunità energetiche come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile", *AmbienteDiritto.it*, 3: 12 ss.

² La RED II, in particolare, ha consacrato il ruolo delle comunità come attori della transizione energetica, riconoscendo il diritto dei cittadini, delle autorità locali e delle piccole imprese a costituire entità collettive per produrre, consumare, accumulare e condividere energia rinnovabile, in una logica di empowerment democratico e di partecipazione diffusa.

³ L'art. 31 d. lgs. n. 199/2021 definisce i requisiti essenziali delle Comunità Energetiche Rinnovabili. In particolare:

- l'obiettivo principale deve essere quello di generare benefici ambientali, economici e sociali per i membri e per il territorio, e non la realizzazione di profitti finanziari;
- la comunità deve costituirsi come soggetto giuridico autonomo, con il controllo esercitato da persone fisiche, PMI, enti territoriali, associazioni ed enti senza scopo di lucro,

2023, che ha definito i nuovi regimi incentivanti⁴. Se, da un lato, il loro ruolo energetico e ambientale appare ormai consolidato, dall'altro, permangono rilevanti criticità sotto il profilo fiscale. La disciplina tributaria, infatti, si presenta frammentata e caratterizzata da un intreccio complesso di norme civilistiche, tributarie e amministrative, con il rischio di compromettere stabilità ed efficienza del sistema.

Una delle questioni centrali riguarda la qualificazione reddituale delle attività svolte dalle CER: mentre l'autoconsumo collettivo non genera reddito imponibile, la cessione dell'energia a terzi o al Gestore dei Servizi Energetici (GSE) produce ricavi fiscalmente rilevanti. In questo ambito, un ruolo determinante è stato svolto dalla giurisprudenza europea, che ha contribuito a delineare la natura degli incentivi destinati alle rinnovabili e a chiarirne la compatibilità con le norme sugli aiuti di Stato, come dimostrato dal noto caso *PreussenElektra* (C-379/98), ove la Corte, già nei primi anni 2000, ha affermato che l'obbligo imposto ai gestori di rete di acquistare energia rinnovabile a prezzi maggiorati non integrava un aiuto di Stato, in quanto non comportava un trasferimento di risorse statali, ma soltanto un meccanismo regolatorio imposto dalla normativa tedesca⁵.

comprese amministrazioni comunali, enti di ricerca, realtà religiose e del Terzo settore;

- per le imprese, la partecipazione non può coincidere con l'attività principale;
- la partecipazione è aperta a tutti i consumatori, comprese famiglie a basso reddito e soggetti vulnerabili.

L'art. 32 del medesimo decreto stabilisce inoltre che i membri delle CER conservano i diritti di cliente finale, compreso quello di scegliere il proprio fornitore di energia, e possono recedere in qualsiasi momento, nel rispetto di eventuali corrispettivi equi e proporzionati. I rapporti interni devono essere regolati da un contratto di diritto privato, che individui un soggetto responsabile del riparto dell'energia condivisa e, se richiesto, della gestione dei flussi finanziari verso i fornitori e il GSE.

⁴ Corte cost., sent. n. 85 del 2013, in tema di ambiente come valore costituzionalmente protetto e legittimazione di politiche incentivanti

⁵ Tale sentenza ha avuto un impatto dirompente, poiché ha aperto la strada alla costruzione di regimi nazionali di incentivazione svincolati dai rigidi controlli sugli aiuti di Stato. Tuttavia, l'evoluzione giurisprudenziale successiva ha mostrato un progressivo affinamento: nella causa *Essent Netwerk* (C-206/06), la Corte ha ribadito la legittimità di meccanismi di sostegno nazionali, purché conformi agli obiettivi ambientali europei, mentre nella nota decisione *Ålands Vindkraft* (C-573/12) ha confermato che gli Stati membri possono limitare i benefici dei propri sistemi di sostegno ai soli produttori nazionali, senza violare il principio di libera circolazione delle merci, in ragione della prevalenza della tutela ambientale. Tale orientamento è stato ulteriormente consolidato dalla sentenza *Hinz* (C-453/19), nella quale la CGUE ha sottolineato la discrezionalità riconosciuta agli Stati membri nella definizione dei sistemi incentivanti, purché rispettosi dei principi di proporzionalità e di coerenza con gli obiettivi del Green Deal europeo¹⁷. Ne emerge un quadro nel quale il diritto europeo, lungi dal comprimere l'autonomia nazionale, sembra invece favorire la proliferazione di strumenti di sostegno pubblico, purché finalizzati ad obiettivi di interesse generale quali la sostenibilità ambientale, la sicurezza energetica e la coesione sociale.

Questo patrimonio normativo e giurisprudenziale incide direttamente sul modello italiano delle CER, la cui disciplina interna deve essere letta in continuità con le direttive europee. Le comunità energetiche non sono infatti soltanto strumenti di produzione e condivisione energetica, ma anche luoghi di partecipazione economica e democratica, in cui i principi europei di non discriminazione e proporzionalità si intrecciano con quello nazionale di neutralità fiscale. Ne consegue che la scelta della forma giuridica non dovrebbe determinare disparità di trattamento tributario, a parità di attività e finalità perseguite.

Il sistema italiano delle CER si colloca dunque in un crocevia tra diritto interno e diritto europeo, imponendo un costante bilanciamento tra esigenze di mercato, sostegno pubblico e tutela ambientale. Ogni intervento riformatore dovrà pertanto essere coerente con la logica di sussidiarietà e con la cornice europea, che costituisce al tempo stesso parametro di legittimità e orientamento interpretativo⁶.

5.2. Le forme giuridiche delle comunità energetiche rinnovabili

La normativa europea e nazionale ha inteso attribuire a tali soggetti una funzione non soltanto tecnica, ossia di produzione, autoconsumo e condivisione di energia da fonti rinnovabili, ma anche e soprattutto sociale, quale strumento di coesione, partecipazione e redistribuzione dei benefici energetici ed economici a favore delle comunità locali. La scelta legislativa di non vincolare rigidamente la configurazione giuridica delle CER si traduce in una notevole flessibilità organizzativa⁷: i promotori possono adottare diversi modelli civilistici, coerenti con i principi generali di partecipazione democratica e inclusione, ma differenziati quanto a governance, sostenibilità finanziaria e regime fiscale⁸.

La pluralità di modelli risponde all'esigenza di conciliare due obiettivi parzialmente divergenti: da un lato, l'esigenza di semplicità gestionale, per favorire la nascita di iniziative di piccola scala a carattere prevalentemente solidaristico e territoriale; dall'altro, la necessità di garantire solidità eco-

⁶ Giarmanà E. (2021) "Autoconsumo collettivo e comunità energetiche. I primi interventi di regolazione", *AmbienteDiritto.it*, 1: 1-27.

⁷ L'art. 31 d.lgs. n. 199/2021 non prende posizione sulla natura giuridica delle Comunità Energetiche Rinnovabili, limitandosi a prevedere che si tratti di un "soggetto giuridico autonomo". Tuttavia, alcune fondamentali caratteristiche delle CER delineate dal legislatore indicano che le tipologie ipotizzabili sono, essenzialmente, due: l'associazione e la cooperativa.

⁸ Cfr. Giobbi M. (2022), *Le comunità energetiche rinnovabili*, S. Monticelli, L. Ruggeri, a cura di, *La via italiana alle comunità energetiche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 35 ss.

nomica e capacità di investimento per progetti di maggiore dimensione, in grado di incidere più significativamente sugli obiettivi di decarbonizzazione e di sviluppo delle energie rinnovabili. La prassi italiana, almeno nella fase iniziale, ha privilegiato soprattutto il ricorso alle associazioni e alle cooperative, mentre il legislatore, con interventi recenti, ha aperto alla possibilità di costituire CER come enti del Terzo Settore (ETS) o come imprese sociali, collocandole entro categorie giuridiche caratterizzate da finalità solidaristiche e da un quadro normativo specifico⁹.

5.2.1. Le associazioni come modello «snello» e solidaristico

Le associazioni rappresentano, sotto il profilo giuridico, la forma più immediata e agile per costituire una CER, in particolare nei contesti di dimensioni ridotte o sperimentali.

La disciplina codicistica¹⁰ offre infatti uno strumento flessibile, caratterizzato da snellezza statutaria, limitata complessità organizzativa e oneri contabili ridotti. Proprio per tali ragioni, la forma associativa si è rivelata particolarmente adatta a comunità energetiche promosse da gruppi di cittadini, enti locali o enti del terzo settore che intendono sviluppare impianti di produzione e condivisione di energia senza perseguire finalità speculative.

D'altronde il tratto distintivo delle associazioni risiede nella loro vocazione solidaristica e mutualistica e l'attività prevalente consiste nell'autoconsumo collettivo dell'energia prodotta, mentre la vendita delle eccedenze assume carattere meramente accessorio¹¹.

La normativa fiscale recepisce tale orientamento: l'art. 119, comma 16-bis, d.l. n. 34/2020 stabilisce che l'esercizio di impianti fino a 200 kW da parte di enti non commerciali non costituisce attività commerciale abituale. Ne deriva un regime di non commercialità che agevola la gestione iniziale delle comunità, riducendo gli oneri amministrativi e fiscali.

Tale presunzione, tuttavia, opera entro limiti dimensionali. Una volta superata la soglia di potenza prevista, le associazioni rientrano nell'ambito della piena commercialità, con conseguente assoggettamento a IRES, IVA e tributi locali. Pertanto, la ripartizione ai soci dei contributi GSE non inte-

⁹ Sul punto si consiglia Coiante A. (2022), "Le comunità energetiche rinnovabili nel quadro giuridico europeo e nazionale: un'occasione per ripensare l'ambito di operatività del silenzio assenso in materia di incentivi economici", *Diritto e Società*, 1: 754 ss.

¹⁰ Artt. 14 ss. c.c. per le associazioni riconosciute e artt. 36 ss. c.c. per le non riconosciute.

¹¹ Per tutti si veda Cambiaso F., Scarano A. (2024), *CER e vantaggi dell'autosufficienza energetica*, Cambiaso F., a cura di, *Comunità energetiche rinnovabili (CER), Strategie, Norme e Applicazioni*, Maggioli Editore, Rimini, 150 ss.

gra reddito imponibile solo se effettuata come rimborso pro-quota e senza finalità speculative; qualora invece l'associazione svolga attività di intermediazione economica o rivenda energia a terzi, essa assume natura commerciale a tutti gli effetti.

Tuttavia, tale modello, pur favorendo una diffusione capillare delle CER e la partecipazione di piccoli gruppi, presenta limiti strutturali rilevanti. L'assenza di capitale sociale e di strumenti finanziari tipici delle società impedisce di sostenere progetti di ampio respiro; inoltre, l'incertezza fiscale, derivante dal rischio di riqualificazione come ente commerciale, rende le associazioni strumenti fragili sul piano della sostenibilità di lungo periodo. Ciononostante, esse si confermano veicoli privilegiati per iniziative di prosimità, a carattere prevalentemente solidaristico e comunitario.

L'impianto normativo più recente ha ulteriormente precisato i contorni di questo modello. Il d.m. 7 dicembre 2023 ha rafforzato la dimensione pubblicistica e sociale delle CER, riconoscendo la legittimazione autonoma dei soggetti, fissando regole operative e introducendo incentivi graduati in base alla dimensione degli impianti, alla composizione dei partecipanti e alla tipologia di energia prodotta. Sono stati altresì previsti meccanismi di monitoraggio e rendicontazione trasparente, in linea con i principi di efficienza, trasparenza e proporzionalità sanciti dall'art. 97 Cost. e dalla legge n. 241/1990.

Sotto il profilo fiscale, le associazioni sono ricomprese tra i soggetti IRES (art. 73, comma 1, lett. c, TUIR), con distinzione tra enti non commerciali – il cui reddito imponibile è determinato secondo criteri catastali o forfettari – ed enti commerciali, tassati in analogia alle società lucrative. Le CER costituite come associazioni non commerciali possono quindi beneficiare di un regime agevolato, a condizione che siano rispettati i requisiti sostanziali di non lucratività e prevalenza delle attività in favore dei soci, secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza tributaria¹².

5.2.2. Le cooperative come modello mutualistico e solidaristico

Le cooperative costituiscono una forma giuridica più strutturata e consolidata per lo sviluppo delle CER, soprattutto in progetti di medio-grandi dimensioni¹³. Questo schema giuridico appare particolarmente idoneo per

¹² Cass., sez. trib., 23 marzo 2021, n. 7925; Cass., sez. trib., 4 luglio 2019, n. 17929, entrambe in tema di qualificazione fiscale delle associazioni.

¹³ Gallo F. (2022), "Cooperative energetiche e disciplina tributaria: il modello italiano nel contesto europeo", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2: 423 ss.

la produzione e condivisione di energia da fonti rinnovabili, poiché concilia finalità mutualistiche e logiche imprenditoriali.

Tale modello si fonda sull'art. 2511 ss. c.c. e si caratterizza per la mutualità prevalente, che ben si presta a un'attività come la produzione e condivisione di energia a fini di autoconsumo, destinata principalmente ai soci.

Dal punto di vista fiscale, le cooperative possono beneficiare di un regime peculiare disciplinato dall'art. 12 del TUIR, che riconosce agevolazioni in relazione alla natura mutualistica e all'effettivo rispetto dei requisiti di legge. In particolare, una quota degli utili destinata a riserva indivisibile non concorre alla formazione del reddito imponibile, configurando così una significativa detassazione a favore delle cooperative che rispettano i criteri di prevalenza stabiliti dall'art. 2513 c.c.

In tali forme, la produzione e la cessione di energia costituiscono attività ordinaria d'impresa, integralmente rilevante ai fini fiscali e assoggettata a Ires, Iva e tributi locali. I relativi flussi finanziari, inclusi incentivi e contributi pubblici, concorrono alla formazione della base imponibile, con possibilità di applicazione della ritenuta d'acconto del 4% prevista dall'art. 28, comma 2, D.P.R. n. 600/1973. Sebbene più oneroso sul piano fiscale, il modello cooperativo consente di aggregare risorse, attrarre investimenti e sviluppare progetti su larga scala, grazie a una governance strutturata e a procedure di rendicontazione trasparenti.

Pertanto, le cooperative, pur richiedendo una maggiore complessità organizzativa, rappresentano strumenti più solidi e replicabili per lo sviluppo territoriale delle CER, mentre le associazioni, viceversa, si confermano come soluzioni flessibili e di prossimità, particolarmente adatte alla fase sperimentale e alla partecipazione diretta dei cittadini. Infatti, rispetto alle associazioni, le cooperative presentano maggiore stabilità economica e capacità di attrarre investimenti. Ciò è dovuto alla presenza di capitale sociale, alla possibilità di raccogliere risorse dai soci e, più in generale, a una *governance* più strutturata, che prevede obblighi contabili e di rendicontazione rigorosi. In tal modo, le cooperative possono sviluppare impianti di scala superiore, replicare progetti a livello territoriale e favorire la partecipazione diretta dei soci alla gestione e ai benefici economici derivanti dalla produzione di energia.

Dal punto di vista fiscale, le cooperative rientrano pienamente nell'ambito delle imprese: i proventi derivanti dalla vendita di energia, dagli incentivi tariffari e dai contributi pubblici concorrono integralmente alla formazione del reddito imponibile, con assoggettamento a Ires e Iva. Tuttavia, l'art. 12 TUIR riconosce specifiche agevolazioni, consentendo la detassazione parziale degli utili destinati a riserva indivisibile, a condizione che

siano rispettati i requisiti di mutualità prevalente stabiliti dall'art. 2513 c.c.¹⁴.

Invero, la cooperativa energetica rappresenta oggi la forma giuridica più equilibrata per le CER: da un lato, garantisce certezza fiscale e stabilità gestionale; dall'altro, conserva finalità mutualistiche coerenti con lo spirito partecipativo delle comunità energetiche. Tuttavia, essa è meno flessibile delle associazioni, presenta una maggiore complessità burocratica e limita la distribuzione di utili, aspetto che può ridurre l'attrattività per alcuni investitori. In definitiva, il modello cooperativo appare particolarmente indicato per iniziative territoriali strutturate e per progetti che richiedono continuità economica e capacità di investimento.

In tale prospettiva, le cooperative energetiche possono contare su un regime agevolato immediatamente operativo. Tuttavia, la prassi amministrativa e la giurisprudenza della Cassazione hanno più volte ribadito la necessità di un'applicazione rigorosa dei requisiti di mutualità, con un'interpretazione restrittiva delle norme agevolative¹⁵.

La Suprema Corte ha sottolineato, ad esempio, che la prevalenza deve essere accertata in concreto sulla base di dati contabili e non può ridursi a una qualificazione meramente formale. Anche la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che le agevolazioni fiscali alle cooperative, in quanto potenzialmente idonee a configurare aiuti di Stato, devono essere giustificate da una reale funzione sociale e da un'effettiva differenza strutturale rispetto alle imprese lucrative. Dunque, in effetti, il modello cooperativo offre una maggiore stabilità fiscale per le CER, in quanto inserito in un quadro consolidato e già armonizzato con il diritto dell'Unione europea, mentre i limiti di tale schema si evidenziano in relazione alla possibilità di attrarre investimenti e alla rigidità della disciplina sulla distribuzione degli utili.

Questo modello è particolarmente indicato per CER di medio-grandi dimensioni e progetti che richiedono stabilità economica e capacità di investimento, offrendo certezza fiscale e sostenibilità economica, pur con minore flessibilità rispetto alle associazioni. La principale criticità riguarda la rigidità nella distribuzione degli utili e la complessità nella gestione rispetto a forme più snelle come le associazioni.

¹⁴ Evidentemente tali benefici devono essere applicati con rigore, verificando in concreto il rispetto dei requisiti e giustificando la fiscalità di vantaggio sulla base della funzione sociale delle cooperative.

¹⁵ CGUE, 8 settembre 2011, cause riunite C-78/08 e C-80/08, *Paint Graphos*, sulla compatibilità degli aiuti fiscali alle cooperative con l'art. 107 TFUE.

5.2.3. Enti del Terzo settore e imprese sociali: tra riconoscimento legislativo e incertezza fiscale

La progressiva valorizzazione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) trova un punto di snodo significativo nell'inclusione della produzione, accumulo e condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo tra le attività di interesse generale riconosciute dal legislatore¹⁶.

L'art. 3-*septies* della l. n. 95/2023 ha infatti espressamente ricondotto tale attività, da un lato, nell'alveo dell'art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 117/2017¹⁷ e, dall'altro, nell'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 112/2017 in materia di impresa sociale.

La scelta normativa non è meramente ricognitiva, ma intende collocare le CER all'interno di categorie giuridiche già dotate di un preciso statuto civilistico e fiscale, con la finalità di favorire un loro sviluppo coerente con i principi della solidarietà e dell'interesse generale.

Tuttavia, sotto il profilo strettamente tributario, l'opzione della veste di impresa sociale non determina, allo stato, conseguenze di immediata rilevanza. Le agevolazioni fiscali previste dagli artt. 16 e 18 del d.lgs. n. 112/2017 – rispettivamente in materia di misure di sostegno fiscale e di esenzione da imposte indirette e tributi locali – restano infatti sospese in quanto la loro efficacia è condizionata all'autorizzazione della Commissione europea, in applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato. Tale condizione di *stand-by* si traduce in una sorta di «promessa normativa non ancora mantenuta»: gli enti che assumono la qualifica di impresa sociale non possono al momento beneficiare delle misure fiscali di favore, pur essendo soggetti agli obblighi e ai vincoli che la normativa impone, con una conseguente disparità di fatto rispetto ad altre forme associative o cooperative non rientranti in tale disciplina.

Analogo discorso vale per le CER costituite in forma di enti del terzo settore (ETS) diversi dalle imprese sociali. Anche in questo caso il Codice del Terzo settore prevede un regime fiscale di vantaggio, ma l'entrata in vigore delle relative disposizioni resta subordinata all'autorizzazione comunitaria, anch'essa non ancora intervenuta¹⁸. Il risultato è che, nonostante l'e-

¹⁶ Si vedano Rossi G. (2024), "Le comunità energetiche tra diritto ambientale e diritto societario", *Diritto dell'Ambiente e dell'Energia*, 2: 215 ss.; D'Orazio M. (2024), "CER e Terzo Settore: nuove forme di cittadinanza energetica", *Giurisprudenza Commerciale*, 1: 102 ss.

¹⁷ Il Codice del Terzo settore.

¹⁸ Parente S.A. (2022), "Le agevolazioni fiscali e gli incentivi a favore delle comunità energetiche", S. Monticelli, L. Ruggeri, a cura di, *La via italiana alle comunità energetiche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 129 ss.

spesso riconoscimento legislativo dell'attività energetica come attività di interesse generale, le CER ETS si trovano oggi a operare in un quadro privo di certezze sul piano tributario, con conseguenti difficoltà nella programmazione economica e nella definizione di modelli di governance sostenibili.

In termini critici, questa situazione pone almeno due ordini di problemi. In primo luogo, si genera un effetto disincentivante: le CER che scelgono la forma ETS o di impresa sociale confidando nelle prospettive di fiscalità agevolata, non ne ricavano al momento alcun beneficio concreto, dovendo tuttavia sostenere i costi organizzativi e gli adempimenti tipici del terzo settore. In secondo luogo, la mancanza di un regime fiscale stabile e operativo rischia di produrre disparità di trattamento rispetto alle CER costituite in forme societarie o cooperative, che possono contare su regole fiscali più consolidate, sebbene non sempre altrettanto favorevoli.

Il riconoscimento legislativo rappresenta quindi un passo importante sul piano politico e simbolico, ma risulta monco senza il completamento del processo di autorizzazione da parte della Commissione europea. Fino a quel momento, le CER che si collocano nell'alveo del Terzo Settore o dell'impresa sociale si trovano a vivere in una condizione di «limbo normativo», nella quale le potenzialità di fiscalità di vantaggio restano sospese e il quadro giuridico appare privo di certezza. Si tratta di una criticità che rischia di frenare lo sviluppo delle comunità energetiche come strumento di innovazione sociale e ambientale, in contrasto con le finalità che hanno ispirato il legislatore nazionale¹⁹.

5.3. Profili fiscali delle CER nelle imposte dirette

Il trattamento delle imposte dirette applicabile alle CER è uno degli aspetti più controversi e al tempo stesso rilevanti per la sostenibilità economica dello strumento²⁰.

¹⁹ Un'ulteriore ipotesi è che la CER sia costituita come consorzio; ed in effetti, il consorzio senza dubbio possiede la caratteristica della mutualità propria delle CER. Tuttavia al consorzio possono partecipare, secondo il tipo civilistico, solo soci imprenditori. La presenza di soci non tali (consorzi c.d. "misti") è consentita solo nel caso in cui essi svolgano una funzione strumentale al raggiungimento delle finalità del consorzio, qualità che andrebbe attentamente verificata caso per caso.

²⁰ Puri P. (2024), "CER, sostenibilità e disciplina tributaria: tra promesse e incertezze", *Diritto e Pratica Tributaria*, 2: 445 ss.

La disciplina nazionale, nel recepire la direttiva RED II, non ha definito in modo puntuale la qualificazione fiscale delle comunità, rinviando all'intervento della prassi amministrativa.

Va evidenziato che i flussi generati da una CER sono suddivisibili in tre distinte voci:

a) gli incentivi in senso stretto, ovvero la c.d. tariffa incentivante, corrisposta sulla base dell'energia condivisa;

b) gli importi relativi alla valorizzazione dell'energia elettrica autoconsumata (c.d. contributo di valorizzazione o ristoro)²¹;

c) il corrispettivo della vendita dell'energia prodotta e immessa in rete (corrispettivo), con facoltà di cessione al GSE (attraverso il ritiro dedicato)²².

In questo quadro, la risoluzione n. 18/E del 12 marzo 2021 e la risposta a interpello n. 37 del 30 gennaio 2022 hanno costituito i primi atti interpretativi di rilievo, chiarendo che i contributi del GSE – in particolare la tariffa incentivante e il ristoro per l'energia autoconsumata – non assumono natura reddituale, in quanto trattasi di erogazioni a fondo perduto prive di sinalagma, escluse dunque dalla base imponibile Ires.

Diversa, invece, è la qualificazione del corrispettivo per l'energia eccedente immessa in rete, che costituisce provento imponibile, da inquadrare come reddito diverso ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. i), TUIR nel caso in cui la CER sia organizzata in forma di ente non commerciale. La distinzione non è meramente nominalistica, ma risponde a un'esigenza di compatibilità tra la struttura mutualistica delle CER e i principi del diritto tributario, che tradizionalmente non riconosce zone intermedie tra attività economica e non economica.

Tale assetto, tuttavia, è reso ancora più complesso dall'art. 119, comma 16-bis, d.l. n. 34/2020, che introduce una soglia di potenza (200 kW) al di sotto della quale l'attività non è considerata abituale ai fini fiscali, consentendo alle associazioni di mantenere natura non commerciale anche in presenza di vendite di energia eccedente. Ne deriva che due comunità con finalità identiche, ma di dimensioni diverse, possono subire trattamenti radicalmente difformi. La discrasia si accentua per le cooperative, per le quali la natura imprenditoriale è presunta: tutti i flussi economici – incentivi, ri-

²¹ Tali importi consistono in una restituzione di alcune componenti tariffarie, tenuto conto di quei costi associati al vettoriamento della materia prima energia elettrica che non risultano tecnicamente applicabili all'energia elettrica condivisa, in quanto energia elettrica istantaneamente autoconsumata

²² Spinello F. (2022), "Primi spunti di riflessione sulla fiscalità delle somme corrisposte dal gestore dei servizi energetici alle comunità energetiche rinnovabili", *Tax News - supplemento alla Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*.

stori e corrispettivi – concorrono a formare reddito d’impresa imponibile Ires, con applicazione, inoltre, della ritenuta del 4% sui contributi pubblici (art. 28, comma 2, d.P.R. n. 600/1973).

La conseguenza è evidentemente un aggravio strutturale che penalizza forme giuridiche maggiormente idonee a progetti di dimensione medio-grande, compromettendo la neutralità fiscale e generando, secondo parte della dottrina, un effetto distorsivo contrario ai principi di equità e proporzionalità²³.

5.4. Profili fiscali delle CER nelle imposte indirette

Analoghe criticità emergono sul versante delle imposte indirette, e in particolare dell’imposta sul valore aggiunto (IVA). La normativa IVA (art. 1 d.P.R. n. 633/1972) richiede, ai fini dell’imponibilità, la presenza di un rapporto sinallagmatico, sicché gli incentivi e i contributi di valorizzazione erogati dal GSE sono esclusi dall’ambito oggettivo del tributo in quanto mere erogazioni pubbliche prive di corrispettività.

La prassi dell’Agenzia delle Entrate ha confermato questa impostazione, sottolineando che tali flussi non possono essere assimilati a corrispettivi di prestazioni di servizi. Più complessa è la questione dei corrispettivi derivanti dalla vendita di energia eccedente: per le associazioni e, più in generale, per gli enti non commerciali, essi non ricadono nel campo di applicazione dell’IVA per difetto del requisito soggettivo, salvo che l’attività assuma i tratti dell’abitualità, circostanza che comporterebbe l’acquisizione della soggettività passiva e la conseguente imponibilità delle operazioni. Al contrario, nelle cooperative, la cessione di energia è sempre qualificata come attività imprenditoriale abituale e quindi soggetta a IVA, ordinariamente applicata in regime di *reverse charge* nei confronti del GSE.

La disciplina si presenta ulteriormente complicata da interventi giurisprudenziali che, pur non riferendosi direttamente alle CER, producono effetti indiretti rilevanti. La giurisprudenza di legittimità²⁴, ad esempio, ha limitato l’applicazione dell’aliquota agevolata al 10% per l’energia termica ai soli usi domestici, escludendone l’estensione automatica a scuole ed enti pubblici; ciò implica che le CER miste, costituite anche con finalità sociali, debbano differenziare la fatturazione a seconda dell’impiego dell’energia,

²³ Salvini L., (2024), “Profili fiscali delle Comunità Energetiche Rinnovabili”, in Monticelli S. e Bonafede A., a cura di, *Comunità energetiche 2.0. L’autoconsumo alla luce dei recenti aggiornamenti normativi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 207-226.

²⁴ Vedi Cass. sent. del 21 maggio 2024, n. 14097.

con conseguenze operative e fiscali non trascurabili²⁵. Tale impostazione comporta conseguenze operative complesse per le CER miste, ossia quelle costituite da soggetti diversi che perseguono finalità sia economiche sia sociali. In tali contesti, infatti, diventa necessario implementare meccanismi di fatturazione differenziata, in grado di distinguere con precisione l'impiego dell'energia tra usi domestici, educativi o istituzionali, e di applicare le aliquote fiscali corrispondenti. Questa frammentazione comporta non solo un incremento della complessità gestionale e contabile, ma anche potenziali impatti fiscali significativi, con il rischio di generare contenziosi o interpretazioni divergenti. Ne consegue un sistema tributario che, nonostante persegua finalità pubbliche e solidaristiche condivise, applica regimi normativi radicalmente differenti in ragione della forma giuridica dei partecipanti e delle modalità operative della CER. Tale scenario determina una marcata eterogeneità nella disciplina applicabile, ostacolando la certezza del diritto e riducendo l'efficacia degli strumenti incentivanti previsti per sostenere la transizione energetica e l'autoconsumo condiviso. In definitiva, la combinazione di norme fiscali articolate e interpretazioni giurisprudenziali restrittive rischia di compromettere non solo la semplificazione gestionale delle CER, ma anche la realizzazione dei loro obiettivi di promozione dell'energia rinnovabile e della coesione sociale.

5.5. Considerazioni conclusive

L'attuale disciplina fiscale delle comunità energetiche rinnovabili si caratterizza per una marcata asimmetria che rischia di pregiudicare il perseguimento degli obiettivi delineati dalla direttiva (UE) 2018/2001 e dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199²⁶.

Invero la scelta tra la forma associativa e quella cooperativa non è infatti neutrale sul piano tributario. Le associazioni, in quanto enti non commerciali ai sensi dell'art. 73, comma 1, lett. c) TUIR, beneficiano di un regime agevolato che circoscrive la rilevanza fiscale ai soli corrispettivi per la vendita di energia eccedente, qualificati come redditi diversi (art. 67, comma 1, lett. i) TUIR), mentre gli incentivi e i ristori erogati dal GSE sono esclusi dall'imposizione diretta, in quanto mere erogazioni a fondo perduto, e non

²⁵ Ulteriori complessità derivano dalla risposta a interpello n. 201/2024, che ha qualificato come imponibili le somme corrisposte a produttori esterni non aderenti alla comunità, confermando un approccio settoriale e frammentario da parte dell'Amministrazione finanziaria.

²⁶ Si veda Iaione C., De Nictolis E. (2022), "Le Comunità energetiche tra democrazia e comunanza di interessi", *Diritto e Società*, 4: 589-642.

assumono rilevanza ai fini IVA per carenza del presupposto oggettivo (artt. 1-3 d.P.R. n. 633/1972). Invece diversa è la condizione delle cooperative, che, pur potendo rappresentare la forma organizzativa più adeguata ai fini della gestione di impianti di dimensioni maggiori, vengono automaticamente inquadrate quali enti commerciali *ex art. 73*, comma 1, lett. a) TUIR: ne consegue l'assoggettamento a Ires di tutti i flussi, compresi quelli incentivanti, e l'applicazione dell'Iva ai corrispettivi derivanti dalla cessione di energia, con il meccanismo del *reverse charge*.

A ciò si aggiunge l'obbligo di assoggettare i contributi pubblici ricevuti a ritenuta d'acconto del 4% ai sensi dell'art. 28, comma 2, D.P.R. n. 600/1973. Tale impostazione genera un evidente squilibrio: mentre le associazioni sono fiscalmente favorite, le cooperative risultano di fatto penalizzate nonostante perseguano finalità identiche di sostenibilità ambientale, coesione sociale e riduzione dei costi energetici, sancite dall'art. 31, comma 1, d.lgs. n. 199/2021.

In questa prospettiva, il sistema fiscale, lungi dall'essere neutrale, diviene fattore distorsivo delle scelte organizzative, incidendo sul principio costituzionale di capacità contributiva (art. 53 Cost.) e sul principio di neutralità fiscale, tradizionalmente inteso come divieto di orientare le scelte economiche degli operatori per mere ragioni tributarie.

In un'ottica di armonizzazione, si impone una riflessione critica volta alla costruzione di un regime fiscale unitario per le CER, che prescindano dalla forma giuridica adottata e si fondi su criteri sostanziali. Una possibile soluzione risiede nell'introduzione di una categoria autonoma di «ente energetico comunitario», qualificabile ai fini tributari in ragione di tre requisiti essenziali:

- a) apertura e democraticità della compagine (art. 31, comma 2, d.lgs. n. 199/2021);
- b) assenza di finalità lucrative in senso stretto (art. 31, comma 1, d.lgs. n. 199/2021);
- c) obbligo di reinvestimento delle risorse a favore della comunità e non dei singoli membri (art. 8 d.lgs. n. 117/2017)²⁷.

In tale quadro, le erogazioni del GSE dovrebbero essere espressamente qualificate come somme vincolate, escluse da IVA e IRES, al pari di altri contributi pubblici con finalità incentivanti, mentre l'unico flusso imponibile resterebbe quello derivante dalla vendita di energia eccedente, tassabile secondo le regole ordinarie dei redditi d'impresa per le configurazioni più

²⁷ Per un approfondimento, Rao R. (2024), "Le Comunità energetiche rinnovabili (CER): delle officine per il diritto commerciale", *Rivista Orizzonti del Diritto Commerciale*, 2: 726-757.

strutturate o come reddito diverso per le realtà di minori dimensioni. Si potrebbe, inoltre, prevedere un regime forfettario semplificato per impianti entro determinati limiti di potenza²⁸.

Una riforma in questa direzione consentirebbe di eliminare l'attuale arbitraggio normativo, restituendo coerenza al sistema e garantendo che il trattamento fiscale delle CER rifletta il loro ruolo di strumenti collettivi per la transizione energetica e non quello di operatori economici in senso stretto. In tal modo, il fisco si trasformerebbe da ostacolo a leva di sviluppo, assicurando che i principi di neutralità e capacità contributiva si armonizzino con le finalità di sostenibilità ambientale e sociale perseguite dal legislatore europeo e nazionale.

L'attuale normativa, favorendo le configurazioni associative in quanto enti non commerciali e gravando invece le cooperative di un regime ordinario d'impresa, introduce un'arbitraria asimmetria²⁹. Tale assetto, oltre a contraddire il principio costituzionale di capacità contributiva e il principio di neutralità fiscale, rischia di distorcere le scelte organizzative delle comunità, orientandole più su considerazioni fiscali che su criteri di efficienza gestionale, partecipazione democratica e sostenibilità economica.

In prospettiva, appare dunque imprescindibile un intervento legislativo volto a introdurre un regime unitario delle CER, che prescinda dalla forma giuridica e si fondi su criteri sostanziali legati alla natura non lucrativa, all'apertura della compagine sociale e alla destinazione vincolata delle risorse. L'armonizzazione fiscale non rappresenta soltanto un'esigenza tecnica, ma un presupposto per la piena realizzazione delle comunità energetiche come strumenti di innovazione sociale ed energetica, capaci di contribuire al conseguimento degli obiettivi europei di decarbonizzazione e al rafforzamento della coesione territoriale. Solo così il sistema tributario potrà smettere di costituire un ostacolo e divenire, al contrario, un elemento propulsivo della transizione energetica, garantendo un equilibrio coerente tra principi generali dell'ordinamento, incentivi pubblici e finalità collettive proprie delle comunità energetiche.

²⁸ Analogamente a quanto già disposto dall'art. 119, comma 16-*bis*, d.l. n. 34/2020.

²⁹ Peraltro, tale asimmetria non trova giustificazione né nella ratio della direttiva (UE) 2018/2001 né negli obiettivi perseguiti dal legislatore nazionale con il d.lgs. n. 199/2021.

6. Verso una transizione “giusta”? Luci e ombre del “Decreto CACER”

di Enrico Guerrieri

6.1. Premessa

La tassonomia delle comunità energetiche, dall’iniziale bipartizione in comunità energetiche rinnovabili (“CER”) e comunità energetiche dei cittadini (“CEC”)¹, ha assistito ad un progressivo fenomeno di specificazione. In particolare, rispetto al modello CER, nel tempo si sono affermate ulteriori declinazioni differenziate ora in base alle finalità perseguite (si pensi alle cd. “CER solidali”)² ora alle peculiari modalità di sostegno statale. Sotto tale profilo, ad oggi, sembrerebbe potersi ravvisare un’ulteriore tipologia: le cd. “comunità energetiche rinnovabili incentivate”³ (d’ora innanzi “CERI”).

Simile osservazione, tuttavia, necessita di una preliminare precisazione al fine di evitare possibili fraintendimenti. In questa sede, per CERI si intendono quelle CER destinatarie (e potenzialmente beneficiarie) di una specifica incentivazione economica, funzionale alla condivisione di energia rinnovabile e alla realizzazione degli impianti e condizionata al rispetto di determinati requisiti tecnici, geografici e temporali. La puntualizzazione

¹ Tipologie di comunità energetiche tipizzate, rispettivamente, dal decreto legislativo n. 199 del 2021, attuativo della direttiva (UE) 2018/2001 in vista dell’abbandono delle fonti fossili e dell’incremento del ricorso all’energia prodotta da fonti rinnovabili e dal decreto legislativo n. 210 del 2021, attuativo della direttiva (UE) 2019/944 nell’ottica di favorire la liberalizzazione del mercato elettrico attraverso la diffusione dell’autoconsumo di energia.

² In merito ai differenti modelli organizzativi di CER, si rimanda al recente contributo di Iaione C. e Aquili A. (2024), “Le comunità energetiche rinnovabili solidali per una transizione giusta e democratica”, *Diritto e Società*, 4: 758 ss.

³ In questi termini, cfr. Cusa E. (2024), *Le incentivate comunità energetiche rinnovabili e il loro atto costitutivo*, in *notariato.it*, Studio n.38-2024/i, 25 marzo 2024, 1, il quale inquadra la CERI quale «classe» di comunità energetiche destinata a «diventare di gran lunga la più numerosa». La differenziazione prospettata dall’A., per quanto condivisibile, apparrebbe tuttavia fuorviante dato che, a ben vedere, si potrebbe argomentare che la costituzione di una CER risulti, in ogni caso, incentivata dal legislatore nazionale in base alla disciplina di recepimento del 2021.

non pare affatto superflua se si considera come, in verità, la incentivazione *lato sensu* delle CER è avvenuta a partire dal d. lgs. n. 199/2021, normativa di favore che, come noto, ne promuove la diffusione sul territorio nazionale in vista degli obiettivi europei di decarbonizzazione.

Posta deliberatamente sullo sfondo la *genesì* dell'attuale "fenomeno CER" già ampiamente esaminato in dottrina⁴, l'attenzione sarà dunque focalizzata sulle misure promozionali contenute nella recente disciplina incentivante⁵. Nel tentativo di comprenderne la portata, l'indagine si soffermerà in particolare su alcune previsioni del decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 414 del 7 dicembre 2023 (cd. «CA-CER»).

L'analisi della normativa, peraltro recentemente oggetto di modifica, parrebbe offrire lo spunto per alcune considerazioni in merito alla rilevanza della dimensione sociale all'interno del processo di transizione energetica. Ad ogni modo, occorre tenere presente che il decreto ministeriale si inserisce nel quadro delle misure di politica energetica volte – primariamente – a incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili. Tuttavia, come vedremo, la normativa si apre a pratiche e meccanismi che, stando al dato formale, parrebbero strutturarsi secondo logiche solidaristiche. Sicché, le riflessioni che seguono non possono che muovere lungo il crinale che interseca, da un lato e anzitutto, gli obiettivi sottesi alla transizione energetica e, dall'altro e necessariamente, le connesse virtualità emergenti in relazione ai contesti territoriali di vulnerabilità.

⁴ La letteratura nazionale sul tema è vasta, pertanto, si limita il riferimento ai più recenti contributi, si v. Iaione C. e De Nictolis E. (2022), "Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi", *Diritto e Società*, 4: 589-639; Persico A. (2022), "Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali", *AmbienteDiritto.it*, 2:1-18; Miccù R. e Bernardi M. (2022), "Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale", *Federalismi.it*, 4: 603-646.; Mari C. (2022), "Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica", *Federalismi.it*, 29: 111-134; Lazzari S. (2022), "Le energie rinnovabili: semplificazione amministrativa e compiti delle autonomie locali", *Giorn. dir. amm.*, 5: 634-645.; Monticelli S. e Ruggeri L. (2022), a cura di, *La via italiana alle comunità energetiche*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli; Di Salvatore E. (2023), *Introduzione*, Ruscitti G. A., *La disciplina giuridica delle comunità energetiche: opportunità e criticità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile*, entrambi in Di Salvatore E., a cura di, *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, Giuffrè, Milano; Cuocolo L., Giampellegrini P. P. e Granato O. (2023), a cura di, *Le comunità energetiche rinnovabili: modelli, regole, profili applicativi*, Egea, Milano; Spina G. (2023), *CER come modello strategico-gestionale di sviluppo sostenibile*, *Ambiente & Sviluppo*, 8-9: 530-537; De Maio G. (2024), *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Editoriale Scientifica, Napoli.

⁵ Bobbio N. (1969), "Sulla funzione promozionale del diritto", *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1313-1329.

In via preliminare, sul punto, la sensazione è che il rilievo attribuito al nesso fra le comunità energetiche rinnovabili e l'obiettivo di fornire benefici sociali – tra cui inquadriamo il contrasto alla povertà energetica – andrebbe ridimensionato entro le semantiche della “eventualità”. Tale prospettiva parrebbe essere avvalorata proprio dall'interpretazione sistemica delle previsioni dirette a rendere potenzialmente le CER degli strumenti solidali e sociali nei confronti delle situazioni territoriali di bisogno.

6.2. Le comunità energetiche rinnovabili e la normativa incentivante: uno sguardo al “Decreto CACER”

Di recente, le comunità energetiche rinnovabili⁶ sono state oggetto di una disciplina volta all'incentivazione delle configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile fra cui vi rientrano assieme ai “Sistemi di autoconsumo individuale di energia rinnovabile a distanza” ed ai “Sistemi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili”⁷. In particolare, il “Decreto CACER” ha introdotto due principali strumenti di incentivazione: una tariffa premio incentivante (cd. TIP) sull'energia prodotta e autoconsumata e un contributo a fondo perduto del PNRR fino al 40% delle spese ammissibili per la realizzazione degli impianti.

La tariffa incentivante, strutturata come una tariffa premio⁸, viene riconosciuta in funzione della quantità di energia condivisa da impianti a fonti

⁶ La cui definizione si rinviene nell'articolo 31, comma 1, lett. b), del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 – *Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*, per come modificato dall'art. 1-bis, comma 1, lett. a) del d.l. 28 febbraio 2025, n. 19: «la comunità è un soggetto di diritto autonomo i cui soci o membri possono essere persone fisiche, PMI, anche partecipate da enti territoriali, associazioni, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, aziende pubbliche di servizi alla persona, consorzi di bonifica, enti e organismi di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del Terzo settore e associazioni di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali individuate nell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196».

⁷ Sulla definizione delle configurazioni citate si v., in particolare, l'art. 2, comma 1, lett. e), f), g), h), Decreto MASE n. 414 del 7 dicembre 2023. Il Decreto, adottato in attuazione del decreto legislativo 8 novembre 2021, n.199 e della misura appartenente alla Missione 2, Componente del 2, Investimento 1.2 del PNRR, è stato poi integrato, come noto, dalle nuove Regole operative del GSE approvate con Decreto del MASE n. 22 del 23 febbraio 2024 e poi aggiornate ad aprile 2024.

⁸ Segnatamente, la tariffa premio è riconosciuta per un periodo di 20 anni a decorrere dalla data di entrata in esercizio commerciale dell'impianto ed è costituita da una componente fissa, che varia in funzione della dimensione dell'impianto, e da una componente variabile, modulata in base all'andamento del prezzo dell'energia sul mercato.

rinnovabili appartenenti a comunità energetiche rinnovabili, a condizione che la potenza del singolo impianto – o dell'intervento di potenziamento – non superi 1 MW. Gli impianti devono essere connessi alla rete di distribuzione attraverso punti di connessione situati nell'area servita dalla stessa cabina primaria. A beneficiare dell'incentivo possono essere sia i nuovi impianti sia gli impianti esistenti oggetto di potenziamento, sebbene la tariffa premio sia applicabile esclusivamente alla sezione di nuova realizzazione⁹.

La seconda misura prevista, invece, consiste nell'erogazione di contributi a fondo perduto fino al 40% delle spese sostenute per la costituzione di nuovi impianti o per il potenziamento di quelli esistenti di CER presenti nei Comuni con specifici requisiti quantitativi (densità di popolazione) al fine di raggiungere, sul territorio nazionale, una potenza complessiva pari almeno a 2GW. Ai sensi dell'art. 6 del Decreto, inoltre, è consentita la cumulabilità della tariffa incentivante con i contributi in conto capitale fino alla misura massima del 40%, ma la TIP è decurtata proporzionalmente all'ammontare del contributo PNRR ottenuto.

È dato segnalare, infine, come di recente la normativa sia stata oggetto di modifica ad opera del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 127 del 16 maggio 2025, entrato in vigore il 26 giugno 2025. Segnatamente, con il citato decreto si è ampliato notevolmente il limite soggettivo per l'accesso al contributo a fondo perduto fino al 40%, misura in precedenza riservata ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti ed ora estesa a favore delle CER sviluppate nei Comuni fino a 50.000 abitanti. Al fine di garantire una maggiore flessibilità, inoltre, accanto alla previsione secondo la quale i lavori di realizzazione degli impianti dovranno essere ultimati entro il 30 giugno 2026, è stato aggiunto un termine molto più ampio per l'effettiva entrata in esercizio degli stessi impianti, che può avvenire «entro i ventiquattro mesi dalla data di completamento dei lavori, e comunque non oltre il 31 dicembre 2027»¹⁰.

⁹ In caso di superamento della soglia di 1 MW da parte di un impianto appartenente a una CER, si avrà diritto unicamente al contributo per la valorizzazione dell'energia elettrica autoconsumata, che corrisponde al rimborso della tariffa di trasmissione stabilita da ARERA.

¹⁰ Art. 1, comma 1, lett. a) e c), Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 127 del 16 maggio 2025. Ad ulteriore conferma del *favor* riservato dal legislatore alle CACER, per giunta, è opportuno richiamare il D.M. n. 59 del 28 febbraio 2025, che ha posticipato il termine per presentare le richieste di accesso al contributo del 40%: la scadenza, inizialmente fissata al 31 marzo 2025, è stata estesa fino al 30 novembre 2025.

6.3. La normativa incentivante tra finalità ambientale e garanzia di una soglia minima di solidarietà: la formale “funzionalizzazione” delle eccedenze verso i bisogni sociali territoriali

A riprova della volontà di realizzare un sistema energetico in cui la sostenibilità ambientale non rappresenti l'unico elemento caratterizzante, uno degli aspetti di maggior rilievo risiede nella previsione di specifiche disposizioni volte a funzionalizzare le misure incentivanti (anche) verso finalità sociali.

Le CERI devono infatti assicurare «mediante esplicita previsione statutaria [...] che l'eventuale importo della tariffa premio eccedentario, rispetto a quello determinato in applicazione del valore soglia di quota energia condivisa espresso in percentuale di cui all'Allegato 1, 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 condivisione»¹¹. Viene stabilito, *in brevis*, che se su base annua l'energia condivisa incentivabile supera predefiniti “valori soglia” (pari al 55% o, in caso di cumulo degli incentivi, al 45%)¹² rispetto al totale dell'energia immessa allora è possibile ricorrere a tre meccanismi di allocazione dei proventi derivanti dall'energia immessa.

In armonia con il diritto dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato (art. 107, paragrafo 3, lettera c) del TFUE) le disposizioni in esame paiono chiaramente rivolte, in primo luogo, a promuovere la destinazione dell'importo eccedentario ai soggetti privati a garanzia della prevalente vocazione *not for profit* che connota le CER e, al contempo, a riconoscere la possibilità di reinvestire tale eccedenza in – non meglio specificate – finalità sociali¹³.

Simile approccio, del resto, risulta tutto sommato in linea con il modello di *governance* delineato dalla normativa di recepimento che promuove il

¹¹ Art. 3, comma 2, lett. g), Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 414 del 7 dicembre 2023.

¹² Cfr. Allegato 1, Appendice B, punto 4, *Valori soglia per l'applicazione delle previsioni di cui all'articolo 3, comma 2, lettera g del Decreto CACER*, che recita: «La disposizione di cui all'articolo 3, comma 2, lettera g) del Decreto CACER trova applicazione per percentuali della quota di energia condivisa che eccedono i seguenti valori: a) nei casi di accesso alla sola tariffa premio: 55%; b) nei casi di cumulo della tariffa premio con un contributo in conto capitale: 45%; La verifica del superamento del valore soglia è effettuata dal GSE su base annuale.».

¹³ Si v., in particolare, la decisione della Commissione Europea (2023) 8086 *final*, che approva un regime italiano di aiuti di Stato, cofinanziato tramite il PNRR, per incentivare le Comunità Energetiche Rinnovabili, in cui si legge come: «*Aid is granted up to the funding gap of the projects. By separate accounts, the scheme allows for additional payments to final consumers other than undertakings or for the financing of social projects in the local community. The aid and the additional payments are clearly separated*», C(2023) 8086 *final*, Subject: State Aid SA.106777 (2023/N) – Italy – RRF - Support for the development of Renewable Energy Communities, paragrafo 10.

reinvestimento dei proventi derivanti dall'attività svolta in progetti destinati a incidere concretamente sul *welfare* comunitario¹⁴. Ciò, evidentemente, in ragione del condivisibile intento di consentire alle CER di contribuire al perseguimento degli «obiettivi di decarbonizzazione al 2030»¹⁵, sino a divenire un potenziale strumento concorrente all'inveramento del principio di uguaglianza di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione¹⁶.

Sotto ulteriore profilo, inoltre, il d.m. n. 414/2023, per come strutturato, parrebbe rientrare appieno all'interno della categoria delle normative di incentivo, il cui fondamento risiede, come noto, nell'art. 41, comma 3, Cost¹⁷. Le erogazioni previste dal d.m. andrebbero perciò inquadrate tra le misure di natura promozionale che condizionano il *favor* riconosciuto dallo «Stato promotore»¹⁸ al (grado del) contributo dei soggetti privati in funzione dell'obiettivo di decarbonizzazione, fine generale, quest'ultimo, sotteso alle politiche di transizione e di efficientamento¹⁹. In particolare, le due tariffe incentivanti previste dall'art. 3 del decreto, da un lato, costituiscono un beneficio economico immediato legato alla quantità di energia prodotta e

¹⁴ D'altra parte, «la possibile eterogeneità di partecipanti alle comunità energetiche prevista dalla disciplina di recepimento apre ad una forma innovativa, nell'ambito della transizione energetica, per la cooperazione tra pubblico, privato e comunità, che trova il suo fondamento direttamente in Costituzione, in particolare nel principio di collaborazione civica (art. 2 Cost.) e in quello di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.)», Iaione C. e De Nictolis E. (2022), *op. cit.*, 630.

¹⁵ Art. 1, comma 1, Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 414 del 7 dicembre 2023.

¹⁶ Peraltro, s'aggiunga, garantendo al contempo che l'attività svolta al proprio interno non si traduca, essa stessa, in fonte di disuguaglianza. In termini generali, in realtà, è stato evidenziato come lo stesso processo di transizione in sé comporti la creazione o l'accentuazione di situazioni di disuguaglianza, si v. Bouzarovski S. (2018), *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, Springer Nature, Basingstoke, 23.

¹⁷ In generale, rispetto alle tipologie di intervento in campo energetico, si rimanda ad un recente contributo che, nel duplice intento di indagare, da un lato, «in quali casi il bisogno energetico, propriamente in termini di povertà, è centrale e in quali, invece, assume una dimensione collaterale» e, dall'altro, di «procedere a una ricostruzione in termini di diritti e pretese del cittadino», ha approfondito le diverse tipologie di misure, Cataldo G. (2025), «La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà», *Rivista AIC*, 4: 550 ss. e *ivi*, in nota 73, il rinvio a Loiodice A. (1967), *Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo*, Estratto dagli «*Studi in onore di Alfonso Tesaurro*», Libreria Scientifica Editrice, Napoli, 15-16, e a Zagrebelsky G. (1988), *Manuale di diritto costituzionale*, I, Utet, Torino, (rist. agg. 1990), 158.

¹⁸ Per un approfondimento, si rimanda a Bassanini F., Napolitano G. e Torchia L, a cura di (2021), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, Il Mulino, Bologna.

¹⁹ Bevilacqua D. (2022), «Pronti per il 55%»? L'obiettivo climatico dell'UE e gli strumenti per raggiungerlo», *RGA Online*, 28:2.

condivisa e, dall'altro, erogano un sostegno economico concreto e immediato in fase di investimento.

Da simili previsioni, pertanto, si possono desumere quantomeno due considerazioni. Innanzitutto, il perseguimento delle finalità sociali, accanto alle finalità ambientali ed economiche²⁰, parrebbe (*prima facie*) rivestire un ruolo di rilievo all'interno della disciplina incentivante.

In secondo ordine, nell'ottica del superamento della contrapposizione dialettica (nonché dei consequenziali tentativi di bilanciamento) fra solidarietà e competitività, la normativa assolve anche una ulteriore funzione di garanzia: considerata la prevalente vocazione *not for profit* che caratterizza una comunità energetica rinnovabile, si vuole evitare che la partecipazione di una impresa a una CER si traduca indirettamente in un meccanismo per ottenere dei profitti aggiuntivi e, perciò, in grado di viziare le dinamiche concorrenziali del mercato.

Accanto a tali considerazioni, inoltre, la funzionalizzazione di simili misure evidenzerebbe un ulteriore profilo meritevole di attenzione: in certi casi, il contributo del soggetto giuridico a favore delle istanze di bisogno insistenti sul territorio di riferimento risulterebbe, di fatto, rapportato al grado di responsabilizzazione dei membri che lo costituiscono. Si pensi al caso di una CER partecipata anche da membri in condizioni di vulnerabilità che destina l'eccedenza verso attività connesse a progetti sociali territoriali. In quest'ottica, pare opportuno il richiamo alle semantiche del *welfare generativo*²¹, declinato in "chiave energetica" e, come noto, fondato sulla attivazione e responsabilizzazione dei destinatari degli interventi. Con la dovuta precisazione che il d.m. n. 414/2023 non nasce come misura di *welfare* bensì come misura di politica energetica.

Ciononostante, la normativa abilita pratiche che si strutturano secondo logiche solidaristiche. Sicché, può rilevarsi come la previsione di specifiche disposizioni finalizzate all'incentivazione di meccanismi di redistribuzione dell'energia prodotta e condivisa – e dei relativi benefici economici – consenta di intendere la normativa anche come (potenziale) forma innovativa di politica di *welfare community*²².

²⁰ Art. 2, paragrafo 2, punto 16, lett. c), Direttiva (UE) 2018/2001.

²¹ Sul punto, si v. Rossi E. (2015), *Una proposta di legge sul welfare generativo: perché e come*, in Fondazione Emanuela Zancan, *Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Il Mulino, Bologna, 119 ss.

²² «La considerazione sociologica della comunità comincia grazie alla riflessione di Ferdinand Tönnies sul tipo di disposizione soggettiva dell'agire (volontà) che caratterizza e distingue due dimensioni dell'esperienza associata che, pur essendo tra loro diverse, non necessariamente vanno considerate come reciprocamente esclusive: nell'esperienza di comunità, le molteplici volontà individuali si esprimono in una forma di intima ed essenziale concordia; nella dimensione di società, invece, quelle stesse volontà individuali devono realiz-

In definitiva, non pare azzardato interpretare il decreto ministeriale come una normativa promozionale volta a regolare specifici strumenti abilitanti di *welfare*, nella misura in cui permette di redistribuire i benefici economici (anche) verso fini sociali²³.

6.4. Quale effettiva rilevanza degli obiettivi sociali? Alcuni rilievi critici

A margine delle osservazioni che precedono, la normativa parrebbe tuttavia ingenerare alcuni dubbi circa la reale rilevanza degli obiettivi sociali il cui perseguimento all'interno delle CERI sembrerebbe, a ben vedere, relegato ad un ruolo opzionale rispetto ai correlati obiettivi ambientali ed economici²⁴. In effetti, la dichiarata “funzionalizzazione” delle eccedenze verso le finalità sociali risulterebbe condizionata ad una duplice “eventualità”, peraltro espressamente richiamata nella stessa disposizione: la prima sostanzialmente rimessa ad una scelta regolamentare dei soggetti giuridici beneficiari; la seconda, invece, relativa al superamento dei valori soglia stabiliti.

Come poc'anzi rilevato, «mediante esplicita previsione statutaria», «l'eventuale importo della tariffa premio eccedentario» può essere, in via alternativa o esclusiva, ripartito «ai soli consumatori diversi dalle imprese» ovvero reinvestito per finalità sociali connesse territorialmente alle zone su cui insistono gli impianti. Esemplificando, la normativa ammette che una determinata CERI (in qualità di soggetto giuridico) possa liberamente auto-regolamentarsi nel senso di destinare le eccedenze incentivate ai soli soggetti membri privati. Diversamente, qualora si preveda di reinvestirle anche (o solo) in finalità sociali territoriali, la reale capacità di produzione di energia degli impianti – e, allo stesso tempo, la capacità dei consumatori membri di assorbire l'energia condivisa in tempo reale – potrebbe non risultare sufficiente a superare i valori soglia stabiliti. Ciò vale a dire che, in simili ipotesi, sicuramente si produrrebbe e condividerebbe energia ma,

zare uno sforzo negoziale di allineamento». Così, Tomei G. (2024), “Welfare di comunità. Potenzialità e ambivalenze dei modelli di mutualità territoriale”, *Lavoro e diritto*, 38, 3: 420.

²³ Coerentemente con la «idea costituzionale di persona come essere umano immerso in una rete di relazioni economiche e sociali», Casamassima V. e Vivaldi E. (2018), “Ius existientiae e politiche di contrasto alla povertà”, *Quad. cost.*, 1: 123-124.

²⁴ «Le CER, in qualità, anche di modelli economici trovano un riconoscimento nei principi di solidarietà economica elaborati dalla Costituzione e dunque nel combinato disposto degli art. 38, 43 e 45, da cui si può ricavare il principio della comunanza di interessi.», così Iaione C. e Aquili A. (2024), *op. cit.*, 773.

d'altro canto, non si avrebbe alcun “vincolo di contributo” da parte della comunità energetica nei confronti delle situazioni territoriali di bisogno.

La “funzionalizzazione” delle eccedenze verso le situazioni di bisogno territoriali risulterebbe una eventualità, s’aggiunga, anche rispetto a quelle configurazioni a connotazione solidale²⁵. A prescindere dalla scelta effettuata in sede costituita di indirizzare il soggetto giuridico verso fini solidaristici, dunque, vi sarebbe la seconda eventualità summenzionata a stingere il dichiarato perseguimento di tali finalità. Ciò varrebbe a dire che, anche rispetto ai casi in cui una CER “solidale” risulti destinataria dell’incentivazione in commento, la reale capacità produttiva degli impianti e la connessa capacità dei membri di assorbire l’energia condivisa in tempo reale potrebbero rappresentare fattori di ostacolo al superamento dei valori soglia. Per quanto la previsione di simili limiti risulti coerente con la discrezionalità legislativa nazionale finalizzata a garantire la coerenza dell’incentivo rispetto a una caratteristica strutturale del soggetto giuridico²⁶, di fatto, l’assenza di eccedenza comporterebbe, astrattamente, l’impossibilità di produrre benefici sociali – o ulteriori benefici sociali, nel caso delle CER “solidali” – conseguenti all’eccedenza incentivabile.

La normativa statale, in definitiva, parrebbe attribuire una rilevanza meramente formale alle finalità sociali palesando, in un certo senso, una latente “gerarchia dei fini”²⁷ promossi all’interno del processo di transizione energetica. Tale assunto sarebbe, peraltro, avvalorato da un’ulteriore considerazione riguardo ad un connesso profilo. Merita qui un cenno la recente modifica ad opera del decreto-legge (c.d. «bollette») del 28 febbraio 2025, n. 19. In particolare, una delle possibili ipotesi sottese alle – originarie – logiche del Decreto CACER pareva essere quella di poter destinare l’eventuale importo eccedentario ai consumatori energetici «appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili». Sulla scorta della valorizzazione del criterio di vicinanza degli impianti e, segnatamente per le CER, del principio di partecipazione aperta, difatti, il testo *ante* modifica dell’art. 31, comma

²⁵ La connotazione solidale di una comunità energetica rinnovabile si manifesterebbe *ab origine*. Pare, quindi, corretto far riferimento alle cd. CER solidali solamente in quei casi in cui, già in sede costitutivo-regolamentare, il soggetto giuridico venga predisposto al fine di perseguire finalità solidaristiche.

²⁶ Ai sensi dell’art. 31, comma 1, lettera a) del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, la CER è un soggetto giuridico il cui obiettivo principale è quello di “fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità”, non quello di “realizzare profitti finanziari”.

²⁷ Concetto qui impropriamente utilizzato ma che vuole richiamare la molteplicità dei “fini” della transizione energetica e le correlate “azioni” teleologicamente indirizzate ai primi in base alla preferenza (da qui, la “gerarchia”) per l’uno (“fine ultimo”) rispetto che per l’altro (“fine mezzo”), si v. Aristotele, *Etica Nicomachea*, Libro I, 1.

1, lett. d), d.lgs. n. 199/2021, recitava: «la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili». Tra l'altro, in previsione della potenziale coesistenza di consumatori appartenenti a diverse categorie, la partecipazione alle CERI può essere, di fatto, garantita anche ai cd. “clienti civili vulnerabili” che si trovino in una delle situazioni elencate dall'art. 11, comma 1, d.lgs. n. 210/2021. In tal modo, i soggetti in condizioni di povertà energetica²⁸ potrebbero trovare specifica tutela direttamente a livello statutario e regolamentare, giacché la disciplina regolatoria interna delle CERI deve essere concepita in modo promozionale (potenzialmente) anche rispetto a tale categoria.

Tuttavia, di recente, con il c.d. “Decreto Bollette” è stata eliminata la previsione secondo cui «la partecipazione alle comunità energetica è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili»²⁹. Sul punto, vi è chi – fors'anche ottimisticamente – sostiene come, nella *intentio legislatoris*, l'elisione del riferimento a quest'ultima categoria di consumatori parrebbe potersi giustificare in ragione della non necessità dello stesso, giacché sarebbe sottinteso che «la partecipazione rimane aperta anche a queste categorie di soggetti»³⁰. Tale osservazione, in verità, non pare pienamente condivisibile. Diversamente, siffatta espunzione pare confortare – (anche) con riguardo alla discrezionalità normativa – quella prospettazione secondo cui fra “transizione” e “lotta alla povertà energetica” insisterebbe un evidente distanza, data la faticosa sovrapposibilità fra le due dimensioni³¹. Del resto – e, qui, verrebbe in evidenza la differente sensibilità dimostrata in alcune sedi regionali³² – già in fase di prima elaborazione della normativa nazionale, la presenza di soggetti economicamente svantaggiati rappresentava solo una eventualità nella fase costitutiva di una CER. La sensazione è quindi che la disciplina statale

²⁸ Per un'analisi approfondita sulla povertà energetica e sulle strategie di contrasto poste in essere a livello nazionale ed internazionale, si veda Supino S. e Voltaggio B. (2018), *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Il Mulino, Bologna. È dato segnalare, tuttavia, come non vi sia una definizione unanime di povertà energetica, ciò principalmente perché la letteratura in materia è concorde nel qualificare il fenomeno in termini multifattoriale.

²⁹ Art. 1-bis, D.l. del 28 febbraio 2025, n. 19.

³⁰ Fidanzia S. e Gigliola A. (2025), “Le Comunità Energetiche Rinnovabili alla luce del decreto-legge n. 19/2025 e del decreto MASE del 16 maggio 2025”, *lexitalia.it*, 7: 3.

³¹ In questi termini, Cataldo G. (2025), *op. cit.*, 572.

³² Si pensi, ad esempio, al caso della normativa regionale pugliese. Sul punto, si rimanda a Cataldo G. e Greco M. (2023), “La Regione Puglia e l'accesso all'energia”, *Le Regioni*, 2-3: 433-434.

e la regolamentazione ministeriale evidenzino come il nesso (aprioristico)³³ fra le comunità energetiche rinnovabili ed il perseguimento di una delle forme principali di beneficio sociale, il contrasto alla povertà energetica, vada circoscritto entro le semantiche, per l'appunto, della "eventualità".

6.5. Transizione energetica e solidarietà: alcune brevi riflessioni rispetto alle possibili zone d'ombra della normativa nazionale

La riflessione, a questo punto, non può che tener conto di un rilievo di natura sistemica. Da una prospettiva grandangolare, la normativa incentivante si inserisce in un quadro d'azione che non destina ampio spazio agli interventi finalizzati al perseguimento di finalità sociali, relegando tale obiettivo ad un ruolo satellite rispetto alle macroaree strutturali di intervento. Tanto si evince dall'esame degli atti vincolanti di matrice europea: all'interno dei sei pilastri RRF³⁴, corrispondenti alle 6 missioni PNRR, tali finalità, difatti, non sono espressamente esplicitate. E ciò avverrebbe sebbene nella prospettiva assunta nel *Green Deal* europeo il valore della solidarietà³⁵ assurge a «fondamento del diritto alla tutela ambientale»³⁶ in ottica del superamento del dogma della concorrenza³⁷. A livello europeo, in

³³ Osservatorio Italiano Povertà Energetica, *Rapporto annuale 2023*, 3.2 - *Comunità e povertà energetica: un contributo critico contro la narrativa dominante*, in https://oipeosservatorio.it/wp-content/uploads/2024/03/rapporto_2023_IT.pdf, 2023, 53 ss.

³⁴ Il Regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF). Si v., in particolare, il considerando 10 in cui vengono elencati i 6 pilastri: «transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che comprenda coesione economica, occupazione, produttività, competitività, ricerca, sviluppo e innovazione, e un mercato interno ben funzionante con piccole e medie imprese (PMI) forti; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, al fine di rafforzare, tra l'altro, la capacità di preparazione e di risposta alle crisi; politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.».

³⁵ Cfr. il recente contributo di G. Alpa (2022), *Solidarietà. Un principio normativo*, Il Mulino, Bologna.

³⁶ Sul punto, Bevilacqua D. (2022), *op. cit.*, 1. Cfr., inoltre, Grasso G. (2003), "Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea", *Politica del diritto*, 581-608.

³⁷ Cfr. S. Pellizzari e A. Magliari (2019), a cura di, *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, in particolare il contributo di G. Guerini a p. 196, secondo cui si sarebbe ormai fatta strada nella politica europea «l'idea che esistono diversi modi di fare economia ed impresa, che è possibile azionare le leve delle politiche pubbliche, anche come strumenti per orientare una politica per lo sviluppo inclusivo, e che pertanto la concorrenza non è un dogma ma può essere orientata da una responsabilità sociale o ambientale». Analogamente, D'Alberti M. (2024), "La tutela della concorrenza in un sistema a più livelli", *Dir. amm.*, 4: 705-721.

effetti, la solidarietà concorre ad arricchire lo stesso tessuto valoriale che orienta le politiche della transizione e, a riprova di ciò, il contrasto alla povertà energetica rappresenta un aspetto rilevante della politica energetica dell'Unione europea. In prospettiva di attuazione della strategia, difatti, all'interno del pacchetto di riforme denominato “*Fit for 55%*” è stata prevista l'istituzione del “Fondo sociale per il clima”, tra i cui obiettivi vi è anche quello di contrastare la povertà energetica³⁸. Ciò, chiaramente, in conformità al rapporto *osmotico* tra il modello sociale europeo e i *welfare* dei vari Stati membri³⁹.

Nel contesto nazionale, il “valore” della solidarietà – paradigma di azione sociale che orienta il principio espresso nell'art. 2 Cost., nelle sue diverse forme⁴⁰ – riveste indiscussa centralità nel disegno costituzionale di cui rappresenta fondamento stesso dell'ordinamento giuridico e le cui attività sono, peraltro, da intendere quale “modello fondamentale dell'azione positiva e responsabile dell'individuo”⁴¹. È noto, d'altra parte, come, per il tramite del riconoscimento del principio di solidarietà, le disuguaglianze «individuali e collettive [...] divengono, al contempo, causa di intervento dei poteri pubblici e causa di partecipazione dei privati»⁴². Dinamica, questa, approfondita dal collegamento con il principio di uguaglianza sostanziale espresso nell'art. 3, comma 2 Cost. che prescrive il compito della Repubblica di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale”: in tal modo la solidarietà diviene meccanismo che mette in moto la funzione attiva della Repubblica⁴³.

³⁸ Per un approfondimento, si v. Cavalieri G., Celati B., Franca S., Gandiglio M., Germani A. R., Giorgi A. e Scarano G. (2022), “Il «Fit for 55» unpacked: un'analisi multidisciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell'economia europea”, *Rivista della regolazione dei mercati*, 1: 409-465.

³⁹ In questi termini, Martinico G. (2008), *Le fisionomie del principio costituzionale di solidarietà nell'ordinamento comunitario*, in Bianchi P., Panizza S. (a cura di), *Quaderni sul principio di eguaglianza*, Cedam, Padova, 67.

⁴⁰ Si intende, qui, la “moderna visione della dimensione della solidarietà” che «costituisce, per un verso, un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, [...] mentre, per altro verso, mira ad ottenere – non solo dallo Stato, dagli enti e dalla sempre più variegata realtà delle formazioni sociali, bensì da tutti i cittadini – la collaborazione per conseguire essenziali beni comuni”» (Corte cost., n. 500/1993). Simili forme di solidarietà «devono essere ricomprese “tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente”» (Corte cost., n. 309/2013), Camerlengo Q. (2022), “Valori e identità: per un rinnovato umanesimo costituzionale”, *Consulta Online*, 2: 768.

⁴¹ Corte cost., n. 75/1992, § 2 *cons. dir.*

⁴² Tondi della Mura V. (2010), “La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca”, *Rivista AIC*, 0: 2.

⁴³ Meccanismo o, per meglio dire, «categoria concettuale e valoriale [...] essenziale a rendere l'intervento della Repubblica effettivamente rispondente alla piena e infungibile

Tuttavia, in riferimento alla normativa incentivante, il meccanismo solidaristico parrebbe essere “sollecitato” – e per certi versi garantito, verrebbe da dire, *artificiosamente* – tramite il sistema degli incentivi stessi. Sotto diverso aspetto, poi, la stessa tenuta del meccanismo risulterebbe rimessa, sostanzialmente, alle scelte regolamentari operate in sede costitutiva da parte dei membri delle CERI.

In fin dei conti, adottando una prospettiva d’indagine “prasseologica” comunitaria, è la stessa esperienza a confermare come, molto spesso, sono le comunità all’interno di un territorio a definire la vocazione solidaristica – e, in questi termini, tale aspetto rappresenta espressione di una scelta, primariamente, di carattere etico⁴⁴ – del soggetto giuridico energetico. In assenza di ciò, conseguentemente, non è affatto improbabile che vengano a crearsi delle situazioni disomogenee dipendenti, ad esempio, dalla mancanza di una normativa regionale “compensativa” che stimoli le CER verso una particolare vocazione ovvero dalla stessa forma giuridica scelta in fase costitutiva⁴⁵ o, ancora, dalla presenza di attori privati attivi sul territorio con cui venga stimolata la collaborazione⁴⁶.

6.6. L’opportunità di un bilanciamento tra esigenze della transizione e bisogni sociali

In conclusione, poste sullo sfondo le prospettazioni in merito alle possibili “penombre” della normativa incentivante, rimane quindi un nodo, centrale seppur sotteso, che riguarda la adeguatezza dei mezzi rispetto alla pluralità dei fini perseguiti e che, correlativamente, pertiene alla idoneità delle garanzie irrinunciabilmente connesse a questi ultimi. Quanto finora si è tentato di mettere in luce lascia evidentemente spazio a considerazioni intorno alla reale funzione degli incentivi (e dei relativi valori soglia) e finanche alla *ratio* sottesa alla normativa incentivante. Una volta inquadrata que-

soddisfazione del bisogno coinvolto», *Ivi*, 10.

⁴⁴ Il principio espresso nell’art. 2 Cost, del resto, non rappresenta la positivizzazione del valore, semmai diviene la “veste giuridica” che va oltre al concetto di “criterio di azione”, in quanto lo arricchisce grazie al riconoscimento di una valenza normativa.

⁴⁵ Gotti G. e Greco M. (2025), “Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l’Unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche”, *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 2: 127 ss.

⁴⁶ Citando un’esperienza regionale, si v. ad esempio l’art. 4 della legge regionale Emilia-Romagna 27 maggio 2022, n. 5, che stabilisce espressamente un sostegno maggiore alle CER che agiscono collettivamente a forte valenza sociale e territoriale aventi almeno una delle seguenti caratteristiche: «e) che realizzino progetti di inclusione e solidarietà sociale, anche attraverso la collaborazione con gli enti locali e con gli enti del Terzo settore».

st'ultima nel riparto di competenze fra Stato e Regioni⁴⁷ e, prim'ancora, nella (dovuta) conformità delle misure rispetto alla materia degli aiuti di Stato prevista dal TFUE, non può non rilevarsi come il D.M. n. 414/2023 si dimostri espressione di una scelta di indirizzo politico cui attribuire una funzione solo latamente sociale. Ed anzi, il perseguimento di benefici di carattere sociale, a ben vedere, parrebbe divenire una finalità espressa esclusivamente nelle sedi integrative⁴⁸. Non sarebbe pertanto avventato ragionare, più propriamente, in termini di “decentramento della funzionalizzazione sociale” della normativa statale da parte degli altri enti autonomi costitutivi della Repubblica. Se le misure contenute nella normativa incentivante non paiono quindi rivestire direttamente una funzione sociale in senso stretto, è l'apporto di quest'ultimi a rendere possibile una declinazione in forma di *welfare* energetico o anche generativo della disciplina⁴⁹.

D'altra parte, permane il compito della Repubblica di prendere in debita considerazione le situazioni di disuguaglianza, presenti e future, in ragione del «meccanismo in principio liberatore da tutti quegli impedimenti»⁵⁰ che possono porsi come ostacolo al pieno sviluppo della persona e alla piena integrazione sociale dei cittadini⁵¹. Sicché, se le coordinate costituzionali, per un verso, garantiscono l'apporto integrativo regionale in virtù dell'art. 117, comma 3, Cost., dall'altro, postulano inderogabilmente una maggiore attenzione⁵² ad aspetti relativi all'inveramento del principio di uguaglianza.

Verrebbe, in definitiva, da interrogarsi circa l'opportunità, *de iure condendo*, di un ripensamento della normativa in grado di bilanciare in maniera più efficace gli aspetti sociali ed energetici connessi al processo in atto verso una transizione *giusta*. Siffatta delicata opera di bilanciamento richiede tuttavia una ponderazione tra i fini che, tenendo conto della necessità di

⁴⁷ Per un approfondimento si rimanda ai primi arresti giurisprudenziali in materia di energia e riparto di competenze, si v. in particolare Corte cost., sentenze nn. 6, 7 e 8/2004.

⁴⁸ Cfr. Coiante A. (2024), “Think Global, Act Local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica”, *AmbienteDiritto.it*, 1: 8 ss.

⁴⁹ Per una panoramica degli interventi a livello regionale si rimanda a Iaione C. e Aquili A. (2024), *op. cit.*, 775 ss. Con specifico riferimento alla legge regionale n. 42/2019, si v. Cataldo G. e Greco M. (2023), *op. cit.*, 431 ss.

⁵⁰ Fattibene R. (2020), *Povertà e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 95.

⁵¹ Lombardi G. (1967), *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 51.

⁵² È stato recentemente osservato come «la povertà energetica comporta simultaneamente problemi e vulnerabilità di natura sociale e ambientale, ed in quanto tale si rivela utile per il confronto con le politiche maggiormente consolidate.», Carrosio G. e De Vidovich L. (2023), “Eco-welfare tra crisi socio-ecologica e campi d'applicazione per politiche eco-sociali”, *Il Mulino*, 1: 53. Si v. anche Carrosio G. e De Vidovich L. (2023), “Towards Eco-Social Policies to Tackle the Socio-Ecological Crisis: Energy Poverty as an Interface Between Welfare and Environment”, *Environmental Sociology*, 9: 243-256.

nuovi equilibri, consenta di coniugare al meglio le esigenze della transizione ed i bisogni della “povera gente” che, per certi versi, rischia di rimanere ancora in “attesa”⁵³.

⁵³ La Pira G. (1951), *L'attesa della povera gente*, Libera Editrice Fiorentina, Firenze.

7. Comunità energetiche rinnovabili e giustizia energetica nel quadro del diritto internazionale e del diritto dell'Unione europea

di Matteo Fulgenzi

7.1. Introduzione: CERtezze e inCERtezze sul panorama internazionale ed europeo

La deflagrazione del conflitto russo-ucraino, il 24 febbraio 2022, si è imposta come un momento di svolta epocale per l'Unione europea (UE), rivelando con drammatica evidenza l'estrema vulnerabilità del Vecchio Continente nel campo delle forniture energetiche e imponendo l'urgenza di una radicale ridefinizione delle strategie di approvvigionamento¹. L'insorgere di uno *shock* esogeno² di tale portata ha messo a dura prova l'intero impianto del *Green Deal* europeo³ – finalizzato a trasformare l'economia dell'UE secondo i canoni della sostenibilità e nella prospettiva del conseguimento della neutralità climatica entro il 2050 – svelando tensioni profonde tra la visione programmatica concepita dall'Unione per fronteggiare la pressante emergenza climatica globale e le più immediate necessità energetiche dei suoi Stati membri. Tale antinomia è stata prontamente qualificata dalla dottrina come un autentico “dilemma”, risolvibile soltanto per il tramite di soluzioni che coniughino sicurezza energetica, sostenibilità ambientale e giustizia sociale⁴.

¹ Cfr. Commissione europea (2022), *Piano REPowerEU*, COM(2022)230 final, 18 maggio; Consiglio europeo (2022), *Conclusioni*, EUCO 1/22, 24-25 marzo.

² Wendler F. (2023), “The European Green Deal Agenda After the Attack on Ukraine: Exogenous Shock Meets Policy-Making Stability”, *Politics and Governance*, 11(4): 352-364.

³ Commissione europea (2019), *Il Green Deal europeo*, COM(2019)640 final, 11 dicembre; Regolamento (UE) 2021/1119 (*European Climate Law*), 30 giugno 2021.

⁴ Kim J., Panton A.J. and Schwerhoff G. (2024), *Energy Security and The Green Transition*, IMF WP/24/6; Youngs R. and Lazard O. (2023), *Climate, Ecological and Energy Security Challenges Facing the EU: New and Old Dynamics*, in Rayner T., Szulecki K., Jordan A.J. and Oberthür S., eds., *Handbook on European Union Climate Change Policy and Politics*, Edward Elgar, Cheltenham, 158-172; Joita D., Panait M., Dobrotă C.-E. and Dinita A. (2023), “The European Dilemma—Energy Security or Green Transition”, *Energies*, 16: 3849; Jenkins K., Sovacool B.K. and McCauley D. (2018), “Humanizing Sociotechnical Transitions through Energy Justice: An Ethical Framework for Global Transformative Change”, *Energy Policy*,

Sullo sfondo di questa profonda riconfigurazione sistemica, le comunità energetiche rinnovabili (CER) si ergono a paradigma rivoluzionario, capace di fornire una risposta olistica alle sfide multidimensionali che caratterizzano la contemporaneità. La portata innovativa delle CER si estende del resto oltre i singoli confini nazionali, aprendo prospettive inedite per la cooperazione transfrontaliera nella produzione e gestione condivisa delle risorse energetiche, così come nella promozione della giustizia distributiva a livello continentale. La rilevanza di tale fenomeno trascende la dimensione meramente tecnologico-organizzativa, assumendo rilievo giuridico primario nel dare corpo ai principi basilari dell'ordinamento dell'UE in tema di energia, ambiente e coesione sociale. Il tutto, seguendo un approccio ampiamente ricettivo delle istanze maturate nel più vasto ambito del diritto internazionale, dove le questioni dell'accessibilità, della trasparenza e della sostenibilità in campo energetico giungono a integrare l'imprescindibile assetto prismatico e pluridimensionale da imprimere alla (effettiva) tutela dei diritti umani, in virtù della loro universalità, indivisibilità e interdipendenza⁵.

Questa convergenza normativa si radica profondamente nell'architettura "costituzionale" europea, dove il principio di solidarietà, solennemente proclamato dal Preambolo del Trattato sull'Unione europea e dall'art. 3, par. 3, TUE quale obiettivo valoriale, fondativo e strutturale, del progetto europeo sotto l'aspetto politico-economico (con il precedente art. 2 TUE a richiamarne ancora il ruolo di principio sociale), trova una sua specificazione operativa nel principio di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, sublimando infine nello «spirito di solidarietà tra Stati membri» in materia energetica sancito dall'art. 194, par. 1, TFUE. I trattati europei, peraltro, contemplan esplicitamente i traguardi, di natura assiologica, dello sviluppo sostenibile (art. 3 TUE; art. 11 TFUE) e della protezione dell'ambiente (art. 191 TFUE). La Carta dei diritti fondamentali dell'UE (CDFUE), con gli artt. 21 (non-discriminazione) e 37 (tutela ambientale), fortifica inoltre la cornice giuridica che sostanzia e legittima, nel panorama europeo, le politiche energetiche inclusive e orientate alla sostenibilità. L'intrinseca correlazione tra sostenibilità e settore energetico, d'altronde, ricorre con particolare evidenza nella lett. c) del già menzionato art. 194, par. 1, TFUE, dove «il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili» assurgono a punti nevralgici della politica energetica dell'UE.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE (CGUE) ha coerentemente riaffermato il principio di solidarietà energetica come riferimento

117: 66-74; Hildingsson R., Stripple J. and Jordan A. (2012), "Governing Renewable Energy in the EU: Confronting a Governance Dilemma", *European Political Science*, 11(1): 18-30.

⁵ Cfr. Pustorino P. (2024), *Tutela internazionale dei diritti umani*, II. ed., Cacucci, Bari.

vincolante. La “Sentenza OPAL” della Grande Camera (15 luglio 2021, *Germania c. Polonia*, C-848/19 P) ha infatti rappresentato una svolta di tipo epocale nel diritto dell’UE in campo energetico, consolidando il principio di solidarietà energetica nel rango di principio che deve informare tutte le decisioni delle istituzioni europee e degli Stati membri sul funzionamento del mercato dell’energia – *i.e.*, efficienza energetica, sviluppo delle fonti di energia rinnovabile (FER), interconnessione delle reti, ecc. – senza essere limitato a situazioni straordinarie o emergenziali, bensì estendendosi alla pratica ordinaria e all’adozione di misure preventive utili a evitare crisi future⁶.

La complessità di tale approccio si pone in piena sintonia con il quadro normativo internazionale dei diritti umani⁷, che ha parallelamente maturato un’evoluzione di straordinaria importanza sul piano interpretativo⁸. Questi progressi hanno identificato la sicurezza e l’equità dell’accesso all’energia come componenti essenziali e imprescindibili del diritto a un tenore di vita adeguato (art. 11 ICESCR), che include necessariamente acqua, cibo, vestiario, alloggio e la prospettiva del miglioramento delle condizioni di vita⁹. Tale riconoscimento trova solido riscontro giuridico nel Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali (ICESCR, 1966, che pur non menziona direttamente un diritto all’energia), anche quale corollario del diritto alla libera fruizione del progresso scientifico (art. 15.1.b ICESCR), come evidenziato dal contributo ermeneutico del Comitato ONU sui Diritti Economici, Sociali e Culturali¹⁰. L’accesso all’energia, oltretutto, si inserisce tra i presupposti per il godimento del diritto allo sviluppo – tanto nella dimensione collettiva, quanto in quella individuale¹¹ – e interseca a livello teleologico il persegui-

⁶ Cfr. Pulgar Lanzaco M. (2023), “La regulación europea de la solidaridad en caso de emergencia energética en el sector del gas”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 85: 93-136.

⁷ Huhta K. (2023), “Conceptualising Energy Justice in the Context of Human Rights Law”, *Nordic Journal of Human Rights*, 41(4): 378-392. Si vedano: UNDP (2006), *Applying a Human Rights-Based Approach to Development Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource*; UN (2003), *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies*, HRBAP Statement. Inoltre, cfr. Filmer-Wilson E. and Anderson M. (2005), *Integrating Human Rights into Energy and Environment Programming: A Reference Paper*, OHCHR-UNDP Research – Discussion Paper.

⁸ Cfr. Lesch M. and Reiners N. (2023), “Informal Human Rights Law-Making: How Treaty Bodies Use ‘General Comments’ to Develop International Law”, *Global Constitutionalism*, 12(2): 378-401.

⁹ CESCR: *General Comment No. 15*, E/C.12/2002/11; *General Comment No. 12*, E/C.12/1999/5; *General Comment No. 4*, E/1992/23.

¹⁰ CESCR (2020), *General comment No. 25*, E/C.12/GC/25.

¹¹ Fulgenzi M. (2023), *La codificazione del diritto allo sviluppo e il ruolo delle Nazioni Unite*, in Gargiulo P., Ingravallo I. e Rossi P., a cura di, *L’ONU nei nuovi assetti sistemici internazionali: le riforme necessarie. Pace e sicurezza internazionali, sviluppo sostenibile, tutela dei diritti umani*, collana «Quaderni della Rivista della SIOI “La Comunità Internazionale”», n. 27, Editoriale Scientifica, Napoli, 201-230.

mento di molteplici SDGs rilevanti, intercettando in particolare il Target 7.1 del SDG 7 (*Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all*) che, per gli Stati, traccia il cammino da compiere entro il 2030 per garantire accesso universale a servizi energetici affidabili, moderni e a prezzi accessibili, come indicato dal *soft law* della *UN Agenda 2030*¹².

La realtà delle CER può essere inquadrata perfettamente in questo contesto, come opportunità prioritaria per ottenere un'implementazione decentralizzata e socialmente partecipata degli obiettivi fissati a livello ONU¹³, attraverso soluzioni energetiche rinnovabili e comunitarie che riducano la dipendenza delle reti nazionali da fonti esterne – come tali esposte alle intemperie dello scenario internazionale – soprattutto sullo sfondo di sanzioni internazionali o perturbazioni geopolitiche¹⁴. L'interconnessione strategica con l'SDG 10 (*Reduce inequality within and among countries*) viene a sua volta approfondita in funzione del Target 10.3, incentrato sull'eliminazione delle pratiche discriminatorie nell'accesso ai servizi essenziali, nell'alveo finalistico tracciato dal successivo SDG 13, la cui azione specifica mira a combattere il cambiamento climatico e i suoi impatti negativi attraverso il coordinamento internazionale di misure urgenti (come la decarbonizzazione)¹⁵.

La sinergia delle CER con l'ampia schiera degli strumenti del diritto internazionale non si esaurisce di certo qui. L'Agenzia Internazionale per l'Energia (IEA) rappresenta un catalizzatore fondamentale per la transizione verso le energie rinnovabili, producendo *roadmap* tecnico-strategiche per la decarbonizzazione che possono orientare le scelte dei governi in senso *people-centred*. Per le CER, la IEA può senza dubbio svolgere un ruolo cruciale, riconoscendole come mezzo privilegiato di democratizzazione energetica e inclusione sociale, nonché quali fattuali acceleratori della transizione verde da facilitare con lo scambio internazionale di *best practices* e la convergenza degli standard tecnici su scala mondiale¹⁶. Tramite le sue *Envi-*

¹² UNGA (2015), A/RES/70/1, 25 settembre. Cfr. Di Foggia G., Beccarello M. and Jammeh B. (2024), "A Global Perspective on Renewable Energy Implementation: Commitment Requires Action", *Energies*, 17(20): 5058.

¹³ IEA, IRENA, UN, World Bank and World Health Organization (2025), *Tracking SDG 7 Progress across Targets: Indicators and Data*; OHCHR (2022), *Renewable Energy and the Right to Development: Realizing Human Rights for Sustainable Development – Key Messages*. Cfr.: Topaloglou L. and Nikolaidou K. (2025), *Exploring Climate, Energy, and Environmental Justice in Climate Change, SDGs, and Transition Contexts*, in Noguch M., ed., *Sustainable Built Environment for People and Society*, IntechOpen.

¹⁴ Cfr.: Fulgenzi M. (2021), *La "guerra delle sanzioni": l'Unione europea e la Federazione Russa nell'era dell'interdipendenza economica globale*, collana «I Saggi di Domus Europa», Il Cerchio Ed., Rimini.

¹⁵ Cfr. UNGA-HRC (2025), *The Imperative of Defossilizing Our Economies*, A/HRC/59/42.

¹⁶ IEA (2021), *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*.

*ronmental Performance Reviews*¹⁷ anche l'OCSE può valutare analiticamente l'efficacia delle politiche nazionali nel campo dell'energia, formulando modelli partecipativi di *governance* energetica che possono facilitare l'integrazione delle CER nelle strategie degli Stati membri per lo sviluppo sostenibile. In questo scenario, l'Agenzia Internazionale per le Energie Rinnovabili (IRENA) è inoltre chiamata a ricoprire un'essenziale veste di coordinamento per la cooperazione globale in funzione della transizione energetica, fornendo supporto tecnico, *capacity-building* e *policy guidance* che possono agevolare lo sviluppo di modelli di CER a livello internazionale.

La Convenzione di Aarhus, sottoscritta sotto l'egida della Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite (UNECE) il 25 giugno 1998 e ratificata dall'UE nel 2005 (Decisione 2005/370/CE), ha configurato un'architettura normativa articolata su tre pilastri fondamentali in materia ambientale: il diritto all'informazione, il diritto alla partecipazione ai processi decisionali e il diritto di accesso alla giustizia. Questi principi si traducono in modo diretto e immediato nell'architettura partecipativa delle CER, creando un *framework* giuridico che corrobora la gestione democratica delle risorse energetiche¹⁸. Il Regolamento (CE) 1367/2006 sull'applicazione della Convenzione di Aarhus alle istituzioni dell'UE, modificato dal Regolamento (UE) 2021/1767, ha altresì stabilito procedure specifiche e dettagliate per garantire l'accesso all'informazione e la partecipazione pubblica nelle decisioni dell'Unione in tema ambientale. La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE, con le sentenze del filone *ClientEarth*¹⁹ ha ulteriormente rafforzato l'applicazione di questi principi trasversali a tutte le istituzioni europee e degli Stati membri. La posizione espressa dai giudici di Lussemburgo produce implicazioni di comprensibile rilevanza anche per lo sviluppo delle CER, arrivando indirettamente a incidere sulle modalità di finanziamento di progetti concorrenti legati alle fonti fossili, alla luce degli obblighi di riesame ambientale e di coerenza climatica, intesi come parametri di legittimità dell'azione unionale²⁰.

¹⁷ OCSE (dal 1991), *Environmental Performance Reviews*, OECD Book series.

¹⁸ Jochensen N., Mees H. and Akerboom S. (2024), "Renewable Energy Communities: Democratically Legitimate Agents in Governing the Energy Transition?", *Energy Research & Social Science*, 117: 103732; Debizet G. and Pappalardo M. (2022), *Social Sciences Introduction. Local Energy Communities: State of the Art and Chapters' Cross-Sectional Analysis*, in Debizet G., Pappalardo M. and Wurtz, F., eds., *Local Energy Communities: Emergence, Places, Organizations, Decision Tools*, Routledge, London.

¹⁹ Trib. UE: sent. 23 settembre 2015, T-245/11; sent. 11 luglio 2018, T-644/16; sent. 27 gennaio 2021, T-9/19. CGUE: sent. 4 settembre 2018, C-57/16 P; sent. 06 luglio 2023, C-212/21 P e C-223/21 P.

²⁰ Stoczkiwicz M. (2023), *The Role of the Courts in EU Climate Policy*, in Rayner T., Szulecki K., Jordan A.J. and Oberthür S., eds., *op. cit.*, 129-142.

L'analisi giuridica delle CER, dunque, richiede necessariamente un approccio di esteso respiro sistemico e interdisciplinare, volto a indagare la complessa architettura normativa dell'UE nelle sue interazioni con i sistemi giuridici nazionali e con il diritto internazionale. La ricerca si propone pertanto di esaminare questo fenomeno attraverso una lente analitica multidisciplinare e comparatistica, che coniughi l'analisi del diritto positivo con le più avanzate prospettive della giustizia energetica e della *governance* partecipata, in vista della riduzione delle disparità territoriali e della promozione dell'inclusione sociale all'interno degli Stati dell'UE²¹. Lo studio deve quindi necessariamente soffermarsi sulla dimensione transfrontaliera delle CER e analizzare i modelli comparati di quello che si rivela essere un eccezionale strumento di giustizia energetica trasformativa, capace di conciliare transizione ecologica e coesione sociale attraverso meccanismi di redistribuzione equa dei benefici, nonché di porsi come soluzione strutturale al problema della povertà energetica e delle disparità territoriali nell'accesso ai servizi energetici essenziali, replicabile a livello globale²².

La pertinente analisi della letteratura²³ ha identificato un'essenziale tripartizione dei modelli di *governance* energetica comunitaria²⁴, che articola le CER secondo tre archetipi principali: *market-oriented*, *community-driven* e

²¹ Cfr.: Taiwo E.O. and Tozer L. (2025), "Community Energy Justice: A Review of Origins, Convergence, and a Research Agenda", *Energy Research & Social Science*, 123: 104036; Bouzarovski S. and Herrero S.T. (2017), "The Energy Divide: Integrating Energy Transitions, Regional Inequalities and Poverty Trends in the European Union", *European Urban and Regional Studies*, 24(1): 69-86.

²² Hoicka C.E., Lowitzsch J., Brisbois M.C., Kumar A., and Ramirez Camargo L. (2021), "Implementing a Just Renewable Energy Transition: Policy Advice for Transposing the New European Rules for Renewable Energy Communities", *Energy Policy*, 156: 112435.

²³ Urban S., Hertting N., Palm K. and Åberg M. (2025), "The Social Perspectives of Energy Communities in EU Policy and Research – a Scoping Review", *Local Environment*, 30(12): 1550-1565; Domenteanu A., Delcea C., Florescu M.-S., Gherai D.S., Bugnar N. and Cotfas L.-A. (2024), "United in Green: A Bibliometric Exploration of Renewable Energy Communities", *Electronics*, 13: 3312; Pellizzoni L. (2018), *Energia di comunità. Una ricognizione critica della letteratura*, in Osti G. e Pellizzoni L., a cura di, *Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali*, EUT, Trieste, 17-41.

²⁴ Bauwens T., Schraven D., Drewing E., Radtke J., Holstenkamp L., Gotchev B. and Yildiz Ö. (2022), "Conceptualizing Community in Energy Systems", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 156: 111999; Creamer E., Taylor Aiken G., van Veelen B., Walker G. and Devine-Wright P. (2019), "Community Renewable Energy: What Does It Do? Walker and Devine-Wright (2008) Ten Years On", *Energy Research & Social Science*, 57: 101223; Gui E.M. and MacGill I. (2018), "Typology of Future Clean Energy Communities: An Exploratory Structure, Opportunities, and Challenges", *Energy Research & Social Science*, 35: 94-107; Walker G. and Devine-Wright P. (2008), "Community Renewable Energy: What Should It Mean?", *Energy Policy*, 36: 497-500.

state-facilitated. Il primo modello, più orientato al mercato, enfatizza l'efficienza economica e la sostenibilità finanziaria attraverso *partnership* pubblico-private e meccanismi di mercato che privilegiano l'ottimizzazione e la redditività degli investimenti, configurandosi perlopiù in forma di cooperative commerciali o progetti con significativo coinvolgimento di investitori privati. Il secondo tipo, invece, privilegia il controllo democratico e la partecipazione cooperativa dei membri delle comunità coinvolte attraverso strutture di gestione *bottom-up* e forme di proprietà collettiva, perseguendo in primo luogo benefici sociali, coesione comunitaria e giustizia energetica mediante iniziative *grassroots*. Il terzo paradigma, a sua volta, si caratterizza per il forte supporto da parte delle istituzioni, profuso secondo logiche *top-down* orientate al conseguimento degli obiettivi delle politiche pubbliche inserite nel quadro di piani energetici nazionali o promosse da enti regionali o locali.

Gli organismi internazionali – come l'OCSE e l'IRENA – tendono altresì a rispecchiare la logica di questa classificazione nel predisporre le proprie raccomandazioni in materia di innovazione nel campo delle energie rinnovabili, riscontrando come i differenti modelli individuati per le CER si presentino di frequente in configurazioni ibride che, nella prassi, combinano elementi diversi secondo le specificità dei vari contesti normativi, culturali ed economici²⁵. La “tripartizione” archetipica delle CER, pertanto, funge più da supporto interpretativo che da rigida tassonomia prescrittiva. In analogia direzione, il Programma di revisione delle prestazioni ambientali (EPR) assiste e supporta gli Stati membri dell'UNECE nel migliorare le loro politiche per l'ambiente, favorendo il monitoraggio e lo scambio di informazioni oltre a promuovere una maggiore responsabilità nei confronti del pubblico, nel contesto di una cooperazione rafforzata con l'intera comunità internazionale nel perseguimento unitario degli SDGs²⁶.

Nelle trame di una fase storica complessa, segnata dalle incognite del mutamento del clima planetario, da instabilità geopolitiche e da crescenti disuguaglianze sociali, la soluzione offerta dalle CER emerge dunque come architrave di un nuovo paradigma energetico fondato su equità, inclusione e sostenibilità, utile a non perdere di vista gli obiettivi della transizione verde

²⁵ OCSE (2017), *Green Growth Indicators*, OECD Publishing; IRENA (2023), *Innovation Landscape for Smart Electrification: Decarbonising End-Use Sectors with Renewable Power*; IRENA (2019), *Innovation Landscape for a Renewable-Powered Future: Solutions to Integrate Variable Renewables*. Cfr.: Bolognesi M., Bonifazi A. e Sala F. (2024), “Comunità Energetiche Rinnovabili: una visione territorialista”, *Scienze del Territorio*, 12(2): 10-16; Koltunov M., Pezzutto S., Bisello A., Lettner G., Hiesl A., van Sark W., Louwen A. and Wilczynski E. (2023), “Mapping of Energy Communities in Europe: Status Quo and Review of Existing Classifications”, *Sustainability*, 15(10): 8201.

²⁶ Cfr. UNECE (2023-on-going), *Environmental Performance Review (EPR) Programme*.

nonostante una contingenza internazionale indubbiamente avversa. Il quadro delle iniziative intraprese dall'UE si inserisce peraltro nel più ampio contesto continentale dove la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sua sentenza nel caso *KlimaSeniorinnen* (9 aprile 2024, ric. 53600/20), è giunta a stabilire che la Svizzera ha violato l'art. 6, par. 1, e l'art. 8 CEDU per l'insufficienza delle misure adottate per combattere il cambiamento climatico.

Questa storica pronuncia della Corte EDU ha introdotto un precedente di straordinaria rilevanza circa la concreta possibilità di sanzionare l'inadeguatezza delle politiche climatiche statali, per via della riscontrata violazione di diritti fondamentali tutelati dalla CEDU e correlati all'incidenza del clima. I giudici di Strasburgo hanno così delineato nuovi orizzonti di responsabilità per gli Stati in materia ambientale, premiando l'attivismo climatico europeo dopo l'iniziale battuta d'arresto segnata nel *People's Climate Case* (Sent. 25 marzo 2021, C- 565/19 P), in occasione del quale la Corte di Giustizia dell'UE aveva invece confermato la carenza di legittimazione (art. 263, par. 4, TFUE) in capo ai ricorrenti già riscontrata in prima istanza dal Tribunale (Ord. 8 maggio 2019, T-330/18) e l'inammissibilità della richiesta di risarcimento, senza tuttavia procedere all'esame di merito. I promotori lamentavano la violazione dei diritti di cui agli artt. 2, 15, 17, 21 e 24 CDFUE a causa della (pretesa) insufficiente azione climatica delle istituzioni europee nell'adempimento degli obblighi internazionali di riduzione delle emissioni di gas serra entro il 2030 (*i.e.*, abbattimento almeno pari al 40% rispetto ai livelli del 1990) previsti dalla *Nationally Determined Contribution* (NDC) assunta dall'UE ai sensi dell'art. 4, par. 2, dell'Accordo di Parigi (2015).

7.2. L'impatto sistemico della guerra in Ucraina sulle scelte energetiche dell'UE: povertà energetica e disuguaglianze sociali

Le operazioni militari intraprese dalla Federazione Russa contro l'integrità territoriale dell'Ucraina hanno posto sotto una pressione senza precedenti la strategia del *Green Deal* europeo, contribuendo a rivelare profonde contraddizioni strutturali e mettendo in discussione, nel breve periodo, l'attuabilità di alcuni dei suoi obiettivi più ambiziosi. Le scelte politiche di Bruxelles, benché motivate dall'urgenza della crisi climatica, non hanno d'altronde mancato di rivelare un approccio normativo rigido e tecnocratico nel tracciare le traiettorie della transizione verde, trascurando il tema cruciale della necessità di garantire agli attori europei la capacità di fronteggiare gli *shock* esterni imprevisi, con le loro possibili conseguenze sul piano della sicurezza energetica nonché, a cascata, sulla competitività industriale e sulla

coesione sociale interna. Pur contando rilevanti aspetti endogeni – connaturati agli effetti concreti della pletora di misure decise da parte della stessa UE contro la Russia e la sua *élite* di governo, in ragione della primaria esigenza strategica di arrestare l'*escalation* del conflitto russo-ucraino e di assicurare il rispetto delle norme internazionali – le problematiche innescate dall'invasione russa dell'Ucraina non hanno infatti omesso di produrre ricadute economiche e inflazionistiche in tutto il continente europeo, incidendo anche pesantemente sulle dinamiche di approvvigionamento delle materie prime energetiche e sui costi dell'energia nel mercato comune, i cui equilibri risultavano già ampiamente “alterati” a esito della radicale scelta di transizione verso le rinnovabili²⁷.

Ad ogni modo, le tensioni sul mercato europeo dell'energia precedono di gran lunga il 2022²⁸. In concomitanza con la guerra russo-georgiana del 2008, il Parlamento europeo invitò gli Stati membri a ridurre la dipendenza dalle forniture russe²⁹, in aderenza a una posizione poi reiterata a più riprese ben prima del febbraio 2022³⁰. In seguito all'annessione russa della Crimea nel 2014, seguendo dinamiche di mercato e rinegoziazioni contrattuali, l'UE avviò un progressivo abbandono dei contratti a lungo termine sul gas importato dalla Russia (i cc.dd. contratti pluriennali *take or pay*, quasi tutti *oil-link* poiché legati al prezzo del petrolio), favorendo, invece, l'indicizzazione delle importazioni ai prezzi *spot* del gas naturale formati sul principale *hub* commerciale in Europa, il *Title Transfer Facility* (TTF), punto virtuale di scambio istituito nei Paesi Bassi nel 2003 e, da allora, progressivamente divenuto il *benchmark* di riferimento per i mercati europei. Questi provvedimenti miravano a diversificare le fonti di approvvigionamento energetico dell'UE – anche attraverso una riduzione “artificiosa” del *price gap* tra le fonti fossili e il costo complessivo, in tendenza decrescente³¹, delle energie rinnovabili – rafforzando l'indipendenza, la sicurezza energetica e l'integrazione del mercato unionale in funzione delle strategie di resilienza e transizione ecologica. In tal modo, oltretutto, si ottenne il risultato di avvicinare il prezzo del gas naturale russo trasportato “via tubo” alle assai più esose quotazioni di merca-

²⁷ La Belle M.C. (2024), “Breaking the Era of Energy Interdependence in Europe: A Multidimensional Reframing of Energy Security, Sovereignty, and Solidarity”, *Energy Strategy Reviews*, 52: 101314; Arezki R. and Nysveen P.M. (2022), *Ukraine Invasion: From oil Sanctions to Accelerating the Energy Transition*, in Garicano L., Rohner D. and Weder di Mauro B., eds., *Global Economic Consequences of the War in Ukraine Sanctions, Supply Chains and Sustainability*, CEPR Press, Paris-London.

²⁸ Cfr. Floros D. e Fantacone S. (2022), *Crisi o transizione energetica? Come il conflitto in Ucraina cambia la strategia europea per la sostenibilità*, Diarkos, Reggio Emilia.

²⁹ Parlamento europeo, P6_TA(2008) 0396, 3 settembre 2008, punti 29-30.

³⁰ Parlamento europeo, P9_TA(2021)0159, 29 aprile 2021, punto 8.

³¹ IRENA (2025), *Renewable Power Generation Costs in 2024*.

to connesse ai costi di produzione dello *shale gas* americano che (soprattutto dopo il sabotaggio dei gasdotti *Nord Stream* nel Mar Baltico, il 26 settembre 2022) si apprestava a divenire fonte privilegiata per le esigenze energetiche dell'UE ancora legate al fossile³².

Per mezzo delle misure restrittive autonome, definite impropriamente “sanzioni”, imposte unilateralmente da parte di Bruxelles nei confronti di Mosca (in base al quadro PESC di cui al Capo 2 del Titolo V del TUE e all'art. 215 TFUE), i decisori europei – coerentemente con le decisioni assunte dal G7, a partire dal marzo 2022 – sono quindi intervenuti a “rompere” gli storici legami energetici tra il continente europeo e la Russia nel tentativo di colpire la “macchina da guerra” del Cremlino sotto il profilo finanziario, fino a includere ampi divieti e articolati meccanismi di *price cap* sull'acquisto di greggio e altri prodotti petroliferi russi tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023³³. In ultimo, le restrizioni anti-russe sono state ulteriormente inasprite con l'adozione di un divieto di importazione di gas naturale liquefatto (GNL) dalla Federazione Russa, tramite cui è stata disposta la cessazione dei contratti a breve termine entro sei mesi e l'estinzione di quelli a lungo termine con decorrenza dal 1° gennaio 2027, secondo quanto previsto dal 19° pacchetto di sanzioni dell'UE (in vigore dal 23 ottobre 2025) che ha altresì rafforzato i divieti di transazione nei confronti dei colossi petroliferi statali russi *Rosneft* e *Gazprom Neft*.

La crisi energetica scatenata dall'invasione russa dell'Ucraina ha comunque fornito il primo banco di prova per l'applicazione pratica del principio di solidarietà energetica “post-Opal”. Il legislatore dell'UE ha infatti adottato varie misure emergenziali, basate sull'art. 122 TFUE: il Regolamento (UE) 2022/1369 sulla riduzione volontaria e coordinata del consumo di gas; il Regolamento (UE) 2022/1854 sull'intervento di emergenza per affrontare i prezzi elevati dell'energia; e il Regolamento (UE) 2022/2576 per rafforzare la solidarietà attraverso acquisti coordinati di gas naturale. Il Regolamento 2022/1854, in particolare, ha introdotto un innovativo contributo temporaneo di solidarietà sui profitti eccezionali delle aziende attive nel settore dei combustibili fossili. Questo strumento, avente natura fiscale e le caratteristiche di un tributo³⁴, rappresenta inoltre la prima applicazione concreta della solida-

³² Cfr.: Marangoz C. (2025), “Geopolitical Turmoil and Energy Dynamics: Analyzing the Impact on Inflation in Selected European Economies”, *Heliyon*, 11, e42302; Siddi M. (2023), *European Energy Politics: The Green Transition and EU–Russia Energy Relations*, Edward Elgar, Cheltenham.

³³ Cfr.: Decisione (PESC) 2022/1909; Decisione (PESC) 2022/2369; Decisione (PESC) 2023/252; regolamenti attuativi che hanno modificato il Regolamento (UE) n. 833/2014. Si veda, inoltre, quanto stabilito con il 18° pacchetto di sanzioni, adottato il 18 luglio 2025.

³⁴ De Roma A. (2024), “La natura (tributaria) del contributo straordinario sugli extraprofitti delle imprese energetiche, le criticità e i possibili dubbi di legittimità costituzionale”,

rietà energetica unionale nei confronti di soggetti privati. La misura ha trovato applicazione diversificata negli Stati membri, con l'Italia che ha previsto un contributo straordinario sui profitti generati dalle fluttuazioni anomale dei prezzi energetici (art. 37 del d.l. n. 21/2022, *Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina*).

La risposta dell'UE all'aggravarsi della crisi del 2022 si è poi realizzata attraverso l'iniziativa *REPowerEU*, secondo il piano dettagliato promosso dalla Commissione europea il 18 maggio 2022, in modo da imprimere una forte accelerazione alla spinta verso la piena indipendenza dell'Unione dall'importazione di fonti fossili provenienti dalla Federazione Russa, inteso come obiettivo da raggiungere “ben prima del 2030”. Il piano *REPowerEU* – coniugato a un'articolata strategia di riduzione della domanda di combustibili fossili – ha strutturato la strategia di emancipazione energetica dell'UE su tre pilastri fondamentali: il risparmio energetico; la diversificazione delle fonti di approvvigionamento di energia; e un quadro per la rapida diffusione delle energie rinnovabili, delineato dal Regolamento (UE) 2022/2577, per sostituire i combustibili fossili nelle case, nell'industria e nella generazione di energia elettrica³⁵.

L'aspetto finanziario di questa ambiziosa iniziativa è stato quindi strutturato attraverso una combinazione complessa di risorse, capace di mobilitare ingenti fondi (circa 300 miliardi di euro) suddivisi tra le risorse della *Recovery and Resilience Facility* (RRF) e prestiti accessori a tale dispositivo, insieme a ulteriori disponibilità attinte da programmi unionali già esistenti. Nell'ambito del piano *REPowerEU*, anche lo strumento RRF – posto al centro del programma post-pandemico *NextGenerationEU* (2020) – è stato infatti rivisto, consentendo agli Stati membri di introdurre capitoli specifici in materia di energia. Il Regolamento (UE) 2023/435, che modifica il Regolamento (UE) 2021/241, ha introdotto i capitoli *REPowerEU* nei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) nazionali, creando il quadro finanziario per i progetti volti all'indipendenza energetica e all'accelerazione della transizione ecologica.

In questo modo, *REPowerEU* è stato dotato di finanziamenti e di una struttura di *governance* operativa³⁶. Nel caso italiano, proprio attraverso il PNRR e la sua *Componente M2C2 – Investimento 1.2*, si è cercato di promuovere l'implementazione delle CER, richiamate dal Titolo IV del D.Lgs 199/2021 (in particolare, all'art. 31) che attua la Direttiva (UE) 2018/2001,

Rivista di diritto tributario internazionale, 1: 231-253.

³⁵ Cfr. Pérez de las Heras B. (2024), “The European Union and the New Energy Paradigm in the Transition towards Climate Neutrality”, *Ius et Scientia*, mon01: 10-31.

³⁶ De Bellis M. (2024), “The NGEU and the Energy Crisis: The Shifting Boundaries of Conditionality”, *European Papers*, 9(3): 1114-1147.

con il supporto di previsioni come quella di cui all'art. 31 del D.L. 77/2021, poi completata dall'art. 5 del D.L. 17/2022 convertito in L. 34/2022, che ha contribuito a definire ulteriormente le regole e i meccanismi di incentivazione per lo sviluppo delle CER.

Tuttavia, la crisi geopolitica ha comportato l'emersione di tensioni significative – talvolta ancora irrisolte – riguardanti i principi di lungo termine del *Green Deal*. Una delle manifestazioni più eclatanti di tali contraddizioni si è palesata nell'applicazione del principio *Do No Significant Harm* (DNSH), elemento cardine della tassonomia verde dell'UE ai sensi dell'art. 17 del Regolamento (UE) 2020/852, richiamato dal Regolamento (UE) 2021/241 come criterio di ammissibilità per i progetti finanziati tramite il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF)³⁷. L'implementazione accelerata del piano *REPowerEU* ha reso necessario un allentamento o una flessibilizzazione di tale principio per talune misure urgenti, suscitando l'evocato “dilemma” della scelta tra sostenibilità a lungo termine e resilienza energetica nel breve periodo³⁸.

In alcuni contesti, l'imperativo di sostituire rapidamente le importazioni di gas dalla Russia ha spinto gli Stati membri a ricorrere a misure emergenziali che si sono tradotte in deroghe al *phase-out* del carbone e a una crescita record dell'utilizzo di tale fonte fossile altamente inquinante³⁹, determinando un evidente attrito con l'assunto DNSH. Tale principio, concepito quale bussola di ogni investimento verso la sostenibilità, ha dunque fin qui dimostrato un impatto limitato nell'orientare le maggiori decisioni di *policy* nell'UE⁴⁰. Queste scelte emergenziali, per quanto giustificate dall'eccezionalità dello scenario internazionale e dalla necessità di provvedere alla sicurezza energetica europea, hanno quindi sollevato interrogativi profondi sulla coerenza e sulla fattuale praticabilità delle politiche climatiche dell'UE⁴¹.

La spinta inflattiva ingenerata dal combinato disposto delle politiche di decarbonizzazione accelerata e delle sanzioni antirusse, d'altronde, ha prodotto un preoccupante rincaro dei costi energetici, la cui persistenza non ha certo tardato ad avere ripercussioni particolarmente severe sui settori indu-

³⁷ Bichi Ruspoli Forteguerra B. (2025), “*Do No Significant Harm*: natura giuridica e funzioni del DNSH nel diritto dell'Unione europea”, *Eurojus*, 3: 133-147.

³⁸ Cfr. Trib. UE, Sent. 10 settembre 2025, T-625/22, che ha comunque confermato l'ampia discrezionalità di cui gode la Commissione nell'interpretazione del principio DNSH sotto i profili tecnico e scientifico. Inoltre, cfr. Trib. UE, Sent. 10 settembre 2025, T-579/22.

³⁹ IEA (2022), *Coal 2022. Analysis and Forecast to 2025*.

⁴⁰ Bernstein M.J., Franssen T., Smith R.D.J. and de Wilde M. (2022), *Research Impact and the “Do No Significant Harm Principle”*, KVA, Springer.

⁴¹ Cfr. Beltran Miralles M., Gourdon T., Seigneur I., Arranz Padilla M. and Pickard Garcia N. (2023), *The Implementation of the ‘Do No Significant Harm’ Principle in Selected EU Instruments*, JRC, Publications Office of the EU, Luxembourg.

striali ad alta intensità energetica, sui trasporti e soprattutto sulla condizione economica delle fasce più deboli della popolazione. Il repentino abbandono delle fonti fossili tradizionali – accompagnato da una transizione ancora incompleta verso le rinnovabili, tanto sotto il profilo infrastrutturale quanto sotto quello culturale – ha creato una congiuntura di mercato caratterizzata da prezzi dell’energia persistentemente elevati, nonostante il perdurante calo della domanda, intervenendo così ad aggravare una situazione generale dei prezzi sul mercato dell’energia che già risentiva dell’abbandono forzato dei benefici economici legati ai contratti “a prezzo fisso” sulle forniture di idrocarburi dalla Russia, nel contesto delle conseguenze dello storico spartiacque dell’annessione della Crimea da parte della Federazione Russa (2014)⁴².

La situazione si è ulteriormente complicata a causa della crescente instabilità delle reti elettriche, fenomeno emblematicamente illustrato dall’imponente *blackout* energetico occorso in Spagna e Portogallo il 28 aprile 2025, dove sono stati messi in luce i limiti strutturali di un sistema eccessivamente dipendente da sistemi di produzione basati su fonti rinnovabili come il solare o l’eolico, che non forniscono inerzia meccanica alla rete (a differenza delle centrali termiche convenzionali) e soffrono ancora la mancanza di adeguati sistemi di accumulo di energia e del supporto di un congruo *mix* nelle forniture per assorbire gli squilibri e assicurare la potenza reattiva necessaria a stabilizzare rapidamente la rete. L’episodio ha rivelato come l’infrastruttura elettrica iberica, con i suoi sistemi di protezione e interconnessione con il resto della rete europea, non sia ancora pienamente adattata all’era digitale e rinnovabile⁴³. Tali drammatici disservizi, tuttavia, non hanno scalfito l’afflato transizionale dei decisori europei, che hanno al contrario convintamente optato per velocizzare i piani di realizzazione della transizione verde.

È così che la Direttiva (UE) 2023/1791 (*Energy Efficiency Directive – EED*), concernente l’efficienza energetica, ha stabilito nuovi e più stringenti obiettivi vincolanti di riduzione del consumo di energia per gli Stati membri. Tra le diverse previsioni, l’art. 9 della EED configura, per gli Stati dell’Unione, l’adozione di un *Energy Efficiency Obligation Scheme – EEOS*, innalzando le ambizioni di risparmio energetico. Tale “inasprimento” normativo, sebbene essenziale per perseguire logiche ambientali e l’ot-

⁴² Fulgenzi M. (2023), “Guerra e transizione ecologica: l’ultima frontiera dello scontro tra l’Occidente e Mosca”, *Opinio Juris – Law & Politics Review*, 1: 98-111; Fazelianov E.M. (2022), “The Energy Crisis in Europe and Russian Gas Supplies”, *European Studies*, 92: S902-S907.

⁴³ ENTSO-E (2025), *28 April 2025 Blackout*; REE (2025), *Red Eléctrica de España Presents its Report on the Incident of 28 April and Proposes Recommendations*, Press release.

timizzazione delle risorse in un periodo di crisi, si scontra con una criticità sociale di crescente rilevanza: l'accentuazione della povertà energetica su scala europea. Questa problematica è particolarmente acuta laddove le politiche nazionali non riescano a garantire adeguate misure di accompagnamento e compensazione a sostegno delle fasce vulnerabili della popolazione, rischiando di trasferire i costi della transizione energetica sui soggetti economicamente più fragili.

La povertà energetica rappresenta pertanto una delle sfide socioeconomiche più pressanti per l'UE, a oggi interessando circa 50 milioni di famiglie che non hanno accesso adeguato ai servizi essenziali legati all'energia⁴⁴. Nel 2023, il 10,6% della popolazione dell'UE non era in grado di mantenere la propria casa adeguatamente calda⁴⁵ e, a partire dal 2022, si registra come quasi il 7% della popolazione europea abbia accumulato arretrati sul pagamento delle bollette delle utenze⁴⁶. Nel diritto unionale, la povertà energetica trova definizione giuridica nella Direttiva (UE) 2023/1791, dove si sostanzia come «l'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscano livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute» (art. 2, par. 52, EED). Tale definizione integra elementi di giustizia sociale di primario spessore, ponendo l'accento sulla specificità dell'accesso ai servizi energetici come diritto sociale, fino a riconoscere il nesso indissolubile tra l'equità nell'accesso all'energia e vari diritti fondamentali. Il diritto a un'esistenza dignitosa, il diritto alla salute e il diritto all'abitazione sono infatti inficiati dalla presenza simultanea di bassi redditi familiari, alti costi dell'energia e scarsa efficienza energetica. Questi fattori, con maggiore intensità, colpiscono i soggetti più vulnerabili, che le normative dell'UE identificano – non tassativamente – come famiglie a basso reddito, anziani, persone con disabilità, donne in condizioni di fragilità e migranti⁴⁷.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE (Sent. 7 settembre 2016, C-121/15) e la stessa Commissione europea (con il suo *Energy Poverty Advisory Hub* – EPAH) confermano che l'energia costituisce a pieno titolo un servizio essenziale, qualificabile come servizio di interesse eco-

⁴⁴ Shortall R. e Mengolini A. (2025), "Filling in the Gaps from the Bottom Up: Energy Justice Guidelines for European Union Energy Poverty Policy", *Energy Research & Social Science*, 122, 103975; Koukoulakis G., Schockaert H., Paci D., Filippidou F., Caramizaru A., Della Valle N., Candelise C., Murauskaite-Bull I. and Uihlein A. (2023), *Energy Communities and Energy Poverty*, Publications Office of the EU, Luxembourg.

⁴⁵ Eurostat (2025), *Inability to Keep Home Adequately Warm* (25 settembre, 2025).

⁴⁶ Eurostat (2025), *Arrears on Utility Bills* (25 settembre, 2025).

⁴⁷ Cfr.: Camedda A. (2022), "Il mercato elettrico tra vulnerabilità e sostenibilità", *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 4, supplemento: 543-557; Hanke F., Guyet R. and Feenstra M. (2021), "Do Renewable Energy Communities Deliver Energy Justice? Exploring Insights from 71 European Cases", *Energy Research & Social Science*, 80: 102244.

nomico generale (art. 3 Direttiva (UE) 2009/73; art. 14 TFUE; Protocollo n. 26 *sui servizi di interesse generale*; art. 36 CDFUE)⁴⁸ la cui fornitura deve essere garantita in condizioni di universalità e accessibilità, tutelando in particolare i soggetti più vulnerabili. Il Principio 20 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali⁴⁹ ribadisce parimenti il diritto a un'adeguata fornitura energetica e il sostegno delle istituzioni per chi versi in uno stato di povertà energetica. Programmi internazionali come i due progetti *Renoverty* ed *Energy Poverty Zero* (EP0), finanziati con fondi UE attraverso il *LIFE Clean Energy Transition Sub-Programme* (2021-2027), mirano a migliorare l'efficienza energetica degli alloggi per le fasce sociali svantaggiate negli Stati membri, consentendo un sensibile abbattimento dei costi energetici.

In questo scenario, le CER offrono quindi opportunità inedite per affrontare fragilità sistemiche e intersezionali, grazie ad innovativi approcci combinatori finalmente capaci di coniugare efficienza organizzativa e giustizia sociale. La possibilità di ottimizzare l'utilizzo coordinato delle risorse energetiche su scala sovranazionale, infatti, consente di generare benefici economici che possono essere redistribuiti a favore delle categorie socialmente più esposte, creando meccanismi di solidarietà energetica che operano anche al di là dei tradizionali limiti territoriali dell'azione amministrativa degli Stati.

7.3. Le comunità energetiche rinnovabili nel framework giuridico dell'UE

L'ordinamento dell'UE presenta le CER – nelle loro articolate configurazioni normative, delineate a partire dalla Direttiva (UE) 2018/2001 (RED II) – come entità giuridiche basate su principi di partecipazione aperta e volontaria, controllate da parte di soggetti situati nelle vicinanze degli *asset* rinnovabili da esse detenuti e sviluppati. Tali soggetti, possono essere persone fisiche o PMI, così come autorità regionali o locali, comprese le amministrazioni comunali⁵⁰. L'obiettivo principale della CER come soggetto giuridico è spe-

⁴⁸ Cfr. Gallo D. (2021), *Public Services and EU Competition Law. The Social Market Economy in Action*, Routledge-Giappichelli Studies in Law.

⁴⁹ Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea (2017), *Pilastro Europeo dei Diritti Sociali*, Vertice sociale per l'occupazione e la crescita eque, Göteborg, 17 novembre.

⁵⁰ IEA (2024), *Empowering Urban Energy Transitions. Smart Cities and Smart Grids*. Cfr.: Dealessi F., Lanciani A. e Nocera I.N. (2024), "Comunità energetiche rinnovabili. Alcuni profili problematici: nozione di P.M.I., rapporto di mandato e natura imprenditoriale", *Giureta*, XXII: 267-300; Rolli R. e De Cicco F. (2024), "CER: fra disciplina europea, principi costituzionali e ruolo degli Enti Locali", *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, 2: 69-78; Pru-

cificato dall'art. 2, par. 16, RED II, ed è quello di «fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari». Come sottolineato nel testo dei considerando (70) e (71) della medesima Direttiva, la partecipazione ai progetti di energia rinnovabile è potenzialmente accessibile a tutti gli attori locali sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non-discriminatori, per cui le CER emergono come un modello di *governance* partecipativa e un paradigma di democratizzazione dell'energia, operando una trasformazione sostanziale del rapporto tra i cittadini dell'UE e le risorse energetiche, dove i primi sono elevati da consumatori passivi a *prosumer* consapevoli e protagonisti attivi della transizione energetica in atto. Tutto ciò apporta un notevole valore aggiunto in termini di diffusione e accettazione delle energie rinnovabili⁵¹.

L'art. 22 RED II stabilisce altresì una serie di obblighi specifici e dettagliati per gli Stati membri dell'UE, prescrivendo di facilitare attivamente la costituzione delle CER tramite procedure amministrative semplificate, di garantire un accesso non-discriminatorio alle reti di distribuzione, di consentire a tali entità la partecipazione a tutti i mercati energetici appropriati e di assicurare supporto specifico e mirato per i consumatori vulnerabili. Il paragrafo 4, lett. a) dello stesso articolo impone inoltre agli Stati membri la rimozione di tutti gli «ostacoli regolatori e amministrativi ingiustificati» che possano impedire o ostacolare lo sviluppo delle CER. Questa normativa definisce già *in nuce* tutte le caratteristiche essenziali delle CER, prevedendo che gli Stati membri dell'UE ne agevolino creazione e funzionamento attraverso procedure eque, proporzionate e trasparenti, oltre a permettere loro di consumare, immagazzinare, condividere oppure vendere all'esterno l'energia rinnovabile prodotta all'interno della comunità.

dente V. (2023), "Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per regioni ed enti locali?", *Diritti regionali. Rivista di diritto delle autonomie territoriali*, 1: 274-305.

⁵¹ Cfr.: Ahmed S., Ali A. and D'Angola A. (2024), "A Review of Renewable Energy Communities: Concepts, Scope, Progress, Challenges, and Recommendations", *Sustainability*, 16, 1749; Cocco A. (2022), "The Role of Energy Communities in the Energy Transition", *The Italian Law Journal*, 8(2): 509-525. Si veda, inoltre, Tarhan M.D. (2015), "Renewable Energy Cooperatives: A Review of Demonstrated Impacts and Limitations", *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 4(1): 104-120, dove tuttavia si sottolinea come il successo delle comunità energetiche nell'aumentare l'accettazione pubblica delle energie rinnovabili non possa essere dato per scontato. In alcuni casi, infatti, la promozione di simili iniziative potrebbe persino contribuire a rafforzare l'opposizione alla diffusione delle infrastrutture per la produzione di energia verde, in quanto percepite come espressione di una specifica "corrente ideologica". Inoltre, nonostante il loro potenziale nel favorire la coesione sociale, le CER possono suscitare attriti tra i rispettivi azionisti e altri membri della comunità che ritengano di doverne sostenere i costi senza poter beneficiare direttamente del progetto.

Con la successiva Direttiva (UE) 2023/2413 (RED III), il ruolo delle CER è stato ulteriormente rafforzato e consolidato, nella veste di attori centrali per la transizione ecologica e in funzione del raggiungimento della neutralità climatica. Modificando l'art. 3, par. 1, della Direttiva (UE) 2018/2001, la RED III ha infatti innalzato la quota-obiettivo in materia di energia rinnovabile al 42,5% del consumo complessivo entro il 2030, accostando a tale clausola vincolante l'ulteriore obiettivo indicativo del 45%, in linea con le ambizioni unionali in tema di decarbonizzazione. Il testo della RED III propone ripetutamente il concetto di accelerazione nella produzione e utilizzo di energie rinnovabili, valorizzando le CER come strumenti idonei a contribuire al raggiungimento dei *target* stabiliti. A questo scopo, si stabiliscono specifici regimi di supporto (nuovi artt. 15 e 16) che dispongono la semplificazione delle procedure autorizzative per gli impianti FER, anche gestiti da CER (in particolare se di dimensione limitata), attribuendo al contempo priorità all'autoconsumo e alla cooperazione tra *Local and Regional Authorities* (LRAs) e CER⁵², anche attraverso il ricorso a procedure di appalto pubblico⁵³. Come evidenziato dal considerando (30) della RED III, restano peraltro applicabili le disposizioni della Convenzione di Aarhus del 1998, relative in particolare all'informazione ambientale, alla partecipazione del pubblico e all'accesso alla giustizia.

La normativa in esame si colloca nella c.d. "legislazione di seconda generazione" sulle energie rinnovabili, essendo rivolta non più solo a incentivare, ma a integrare strutturalmente le rinnovabili nel mercato interno e nella *governance* climatica dell'UE. Dopo il *Clean Energy Package* (2018-2019), i nuovi tasselli normativi si prefiggono di aggiornare e rendere operativo il piano *Fit for 55* (presentato nel 2021 dalla Commissione per dare attuazione agli obiettivi climatici dell'UE con orizzonte 2030), rafforzando la trasposizione in diritto vincolante di molte delle misure d'urgenza previste dal *REPowerEU* per la sicurezza e indipendenza energetica. L'art. 15 della Direttiva (UE) 2019/944 sul mercato interno dell'energia (IEMD) completa e perfeziona il quadro giuridico, obbligando quindi gli Stati membri a rimuovere gli ostacoli regolatori che impediscano la partecipazione attiva dei cittadini in qualità di *prosumer*.

Questa disposizione crea le premesse fondamentali per una *governance* energetica policentrica, in cui i cittadini dismettono le vesti di meri consuma-

⁵² Peeters L., Fernández López L., Meynaerts E., Protopapadaki C. and van Maris K. (2024), *Looking at Energy Communities Through a Local Authority Lens: Perceptions, Experiences and Needs*, *Smart Cities Marketplace*, Publications Office of the EU, Luxembourg.

⁵³ Cfr. REScoop.EU (2024), *Procurement Guide for Community Energy. Based on the Municipal Guide of the H2020 COMPILE Project* (guida operativa).

tori e si trasformano in agenti tanto più determinanti della transizione energetica, “clienti attivi” con facoltà di produrre, consumare, immagazzinare e vendere elettricità, attraverso forme di aggregazione o individualmente. L’art. 16 della medesima Direttiva, del resto, incentiva la gestione dell’energia autoprodotta da parte degli utenti finali (cittadini, imprese o attori locali) anche nel contesto di un’accezione più ampia di comunità energetica. La distinzione normativa tra CER e comunità energetiche dei cittadini (CEC), di cui al precedente art. 2, par. 11, IEMD, riflette approcci complementari ma distinti: le CER si focalizzano esclusivamente sulle fonti rinnovabili, mentre le CEC contemplano anche la fruizione di fonti convenzionali, ferma restando tuttavia la comune natura di entità giuridiche conformi agli stessi requisiti di partecipazione attiva e controllo democratico, aventi scopo principale non lucrativo rivolto alla condivisione di benefici ambientali, economici e sociali a livello di comunità⁵⁴. Questa normativa di “seconda generazione” è stata poi affinata e integrata dalle recenti riforme del mercato elettrico e delle rinnovabili, tra cui la Direttiva (UE) 2024/1711 e il Regolamento (UE) 2024/1747 (*Electricity Market Design* – EMD), oltre che dal Regolamento (UE) 2022/2577, con le sue misure di accelerazione sulle FER in chiave anticrisi (artt. 4, 5, 6 e 7).

Il contrasto alla problematica della povertà energetica, d’altronde, richiede necessariamente un approccio plurilivello, caratterizzato dal coordinamento e dall’integrazione tra diversi piani istituzionali miranti alla piena realizzazione dei principi di disponibilità, accessibilità, equità intra- e inter-generazionale, sviluppo sostenibile, responsabilità e *due process*⁵⁵. Con il Regolamento (UE) 2018/1999, l’UE ha introdotto i Piani Nazionali Integrati per l’Energia e il Clima (PNIEC), obbligando gli Stati membri a redigere piani decennali (con orizzonte 2030) in cui individuare obiettivi e strumenti per la decarbonizzazione, l’efficienza, la sicurezza e l’innovazione nel campo dell’energia, che includano altresì misure per individuare, monitorare e affrontare sistematicamente il fenomeno della povertà energetica (art. 3, par. 3, lett. d; art. 24).

Misure innovative, come il Fondo Sociale per il Clima (FSC) avviato con il pacchetto *Fit for 55*, forniscono sostegno diretto al reddito e agli investimenti indirizzati a mitigare gli effetti della transizione (e.g., efficienza ener-

⁵⁴ Piselli R. (2022), “Le comunità energetiche tra pubblico e privato: un modello organizzativo transtipico”, *Diritto e Società*, III, 4: 775-797; Quadri S. (2022), “La componente ‘inclusiva’ dello sviluppo sostenibile nella nuova *governance* europea dell’energia: le comunità energetiche”, *Diritto e Società*, III, 4: 675-689.

⁵⁵ Cappelli V. (2023), “Le comunità energetiche quali strumenti di *energy justice* nel nuovo sistema di regolazione del mercato elettrico: limiti e prospettive”, *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2: 399-425; Stojilovska A. (2023), “Energy Poverty and the Role of Institutions: Exploring Procedural Energy Justice – Ombudsman in Focus”, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 25(2): 169-181.

getica, mobilità sostenibile, ecc.) a vantaggio dei soggetti e dei gruppi più vulnerabili. Il Regolamento (UE) 2023/955 ha istituito il Fondo con una dotazione finanziaria considerevole, prevista fino a un ammontare di 86,7 miliardi di euro per il periodo 2026-2032, risultante dai proventi dell'*Emissions Trading System* dell'UE (ETS1 e, in particolare, ETS2) e da un cofinanziamento obbligatorio pari al 25% del costo complessivo di ciascun Piano Sociale per il Clima (PSC) degli Stati membri. L'art. 7 del Regolamento stabilisce con chiarezza come tali PSC debbano includere misure e investimenti che contribuiscano a ridurre le emissioni e a contrastare la povertà energetica, estendendo la tutela alle microimprese vulnerabili e agli utenti più deboli dei trasporti.

Al livello locale, Regioni e Comuni sono parimenti chiamati a sviluppare politiche territoriali e piani attuativi in sinergia con le iniziative dell'UE, favorendo forme partecipative e approcci "dal basso" che valorizzino le specificità locali⁵⁶. L'art. 6, par. 4, del Regolamento 2023/955 prevede inoltre che gli Stati membri possano chiedere assistenza tecnica nell'ambito del meccanismo di assistenza energetica europea a livello locale *European Local Energy Assistance* (ELENA) introdotto nel 2009 grazie a un accordo tra la Commissione europea e la Banca Europea per gli Investimenti (BEI), o tramite lo strumento di sostegno tecnico istituito dal Regolamento (UE) 2021/240. L'economia sociale emerge infatti come elemento chiave nella lotta alla diffusione della povertà energetica, insistendo su modelli organizzativi basati su principi di solidarietà e inclusione. In questo contesto, la dimensione partecipativa delle CER incarna in modo esemplare il paradigma unionale di *energy democracy*, definito come controllo attivo e democratico delle risorse energetiche, dalla produzione al consumo. Tale modello è inteso quale concreta manifestazione del principio di sussidiarietà orizzontale, che trasforma il tradizionale rapporto verticale tra istituzioni e cittadini in una dinamica paritaria di gestione condivisa⁵⁷.

⁵⁶ Cfr.: EPAH; Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia. Quest'ultimo, lanciato nel 2008 con il supporto della Commissione, prevede che i sindaci presentino un Piano d'Azione per l'Energia Sostenibile e il Clima (PAESC) entro due anni dall'adesione, con obiettivi e misure concrete per la riduzione delle emissioni e l'adattamento ai cambiamenti climatici. Cfr. UNEP (2015), *District Energy in Cities: Unlocking the Potential of Energy Efficiency and Renewable Energy*.

⁵⁷ Cavalieri G. (2025), "Le comunità energetiche rinnovabili e il (possibile) ri-allineamento tra scale d'interessi", *Federalismi.it*, 9: 80-112; Gotti G. e Greco M. (2025), "Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'Unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche", *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2: 127-144; Mari C. (2022), "Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica", *Federalismi.it*, 29: 111-134.

La partecipazione inclusiva rappresenta dunque un tratto caratterizzante delle CER, imponendo agli Stati membri di garantire che le comunità energetiche siano accessibili a tutte le tipologie di *prosumer*, compresi gli appartenenti a gruppi vulnerabili o a basso reddito. Tutto ciò, secondo il principio fondamentale per cui “nessuno deve essere lasciato indietro” nella transizione energetica (*Leave no one behind*) che aveva già guidato l’istituzione del Fondo per una transizione giusta (JTF) come primo pilastro del *Just Transition Mechanism* (JTM) previsto nell’ambito della politica di coesione (Regolamento (UE) 2021/1056), in chiara simbiosi con lo spirito dell’*Agenda 2030* delle Nazioni Unite. Le CER transfrontaliere, pertanto, parrebbero introdurre un’ulteriore declinazione operativa (ancora non tipizzata da parte del legislatore dell’UE) del principio di solidarietà energetica di cui all’art. 194, par. 1, TFUE: la “solidarietà energetica territoriale”. Quest’ultima si concretizza nella capacità di redistribuire benefici e risorse energetiche tra comunità territorialmente contigue ma situate nel territorio di diversi Stati membri, configurando meccanismi cooperativi di reciproco sostegno che rafforzano la coesione europea e contribuiscono alla riduzione delle disparità territoriali oltre la divisione dei confini internazionali. Tale principio trova la sua legittimazione nell’art. 3, par. 3, TUE, che stabilisce, tra gli obiettivi dell’Unione, la promozione della coesione economica, sociale e territoriale, nonché la solidarietà – necessariamente anche energetica – tra gli Stati membri. Nelle CER transfrontaliere, peraltro, quanto detto assume una complessità aggiuntiva, richiedendo capacità di *governance* che sappiano conciliare le diverse tradizioni giuridiche e culturali dei Paesi coinvolti.

7.3.1. La dimensione transfrontaliera delle CER: innovazione condivisa e cooperazione territoriale oltre i confini nazionali

L’art. 22, par. 6, RED II stabilisce che gli Stati membri possono prevedere che le CER siano aperte alla partecipazione transfrontaliera. In modo analogo, l’art. 16, par. 2, lett. a), della Direttiva (UE) 2019/944 contempla la possibilità che gli Stati membri prevedano la partecipazione di attori transfrontalieri nelle CEC. Questa visione normativa rappresenta un’evoluzione concettuale significativa rispetto alla tradizionale concezione nazionale delle politiche energetiche, consentendo forme inedite di cooperazione che trascendono i confini statali per perseguire obiettivi di sostenibilità ed efficienza energetica comunitari. La ricerca empirica dimostra che le comunità transfrontaliere dell’energia sono capaci di generare importanti benefici in termini di ottimizzazione della gestione delle risorse energetiche,

coniugando efficienza tecnico-economica, sostenibilità ambientale e giustizia sociale in un'unica soluzione sistemica⁵⁸. Un approccio, quello appena descritto, che si dimostra segnatamente efficace nelle regioni frontaliere dello spazio europeo, non di rado caratterizzate da marginalità economica e sociale, dove le CER possono invece fungere da catalizzatore per processi di sviluppo locale sostenibile e inclusivo⁵⁹.

Le CER transfrontaliere, dunque, rappresentano un'applicazione paradigmatica del principio di solidarietà energetica, poiché consentono di redistribuire i benefici dell'efficienza energetica e dell'ottimizzazione delle risorse rinnovabili tra comunità situate in diversi Stati membri, creando meccanismi di sussidiarietà e reciproco sostegno che rafforzano la coesione territoriale europea attraverso una *policy* energetica condotta "dal basso". Il tutto, grazie alla loro capacità di collegare efficacemente regioni con caratteristiche complementari in termini di produzione e consumo – *e.g.*, aree urbane ad alta domanda energetica con aree rurali dal grande potenziale rinnovabile – attraverso soluzioni tecnologiche "commutabili" capaci di connettere sistemi di distribuzione di diversi Stati membri, generando risparmi sui costi di sistema e facilitando la cooperazione transfrontaliera anche senza creare connessioni permanenti tra i sistemi di distribuzione nazionali di energia. Queste soluzioni possono consistere in impianti di generazione (*e.g.*, parchi eolici o solari), infrastrutture di distribuzione o sistemi di accumulo (*i.e.*, batterie) dotati di collegamenti temporanei compatibili con entrambi i sistemi di distribuzione dei Paesi confinanti, in modo da eludere le complesse problematiche regolatorie che, al contrario, caratterizzerebbero una "fusione" distributiva permanente. Dal punto di vista tecnico-operativo, questo sistema richiede comunque sofisticate procedure di coordinamento e monitoraggio tra i vari gestori coinvolti, nonché accordi specifici per l'implementazione e il funzionamento dei servizi di bilanciamento e controllo, in uno scenario complessivo che si pone tuttavia in perfetta armonia con il prisma programmatico individuato dall'art. 170 TFUE e dal SDG 9 sull'interconnessione e l'interoperabilità di un'infrastruttura energetica resiliente⁶⁰.

⁵⁸ Davola A. (2022), "La *governance* delle Comunità Energetiche tra finalità mutualistiche, democraticità e sostenibilità economica. Un'analisi empirica", *Diritto e Società*, III, 4: 885-908.

⁵⁹ Resta tuttavia da sottolineare come nell'interpretazione del concetto di "partecipazione transfrontaliera" assuma rilevanza cruciale determinare se riguardi esclusivamente la *membership* delle CER o si estenda alle loro attività operative. Cfr.: Aquili A. (2022), "Comunità energetiche: l'evoluzione del quadro regolatorio europeo e italiano", *Diritto e Società*, III, 4: 799-842; Lombardi P., Salzano A. e Cuppari E. (2022), "Le Comunità Energetiche Rinnovabili: potenzialità e dubbi interpretativi", *Diritto e Società*, III, 4: 927-951.

⁶⁰ Zitti P.P. (2022), "Le infrastrutture energetiche sostenibili nelle politiche europee", *Diritto e Società*, III, 4: 995-1021.

Un’opportunità significativa per il contesto italiano – dove la RED II è stata recepita tramite il D.Lgs. 8 novembre 2021, n. 199, il cui Titolo IV (art. 31) definisce con precisione il quadro giuridico nazionale per le CER, insieme al D.L. 162/2019 e al D.L. 210/2021 – potrebbe ad esempio giungere dall’implementazione di sinergie transfrontaliere nelle estese aree di confine con Francia, Svizzera (quantunque Paese non-UE), Austria e Slovenia, dove esistono condizioni geografiche e climatiche complementari, legate alla natura della regione alpina e alle tradizioni di autoconsumo dei suoi abitanti, che potrebbero essere valorizzate alla luce della capacità delle CER di generare benefici economici, sociali e ambientali⁶¹. Ciascuna di tali applicazioni richiederebbe adattamenti specifici per soddisfare le diverse normative nazionali e le particolarità locali.

Sebbene le comunità energetiche, in generale, possano assumere diverse forme giuridiche – *e.g.*, cooperative, imprese sociali, associazioni senza scopo di lucro, ecc. – la creazione di un’unica entità giuridica può rivelarsi di certo più complessa in un contesto transfrontaliero. A tal fine, possono altresì essere utilizzati dei formati giuridici predisposti dall’UE per la cooperazione transfrontaliera, come tali applicabili nell’intero Spazio economico europeo. Si tratta del Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale (GECT)⁶², del Gruppo Europeo di Interesse Economico (GEIE)⁶³, e della Società Cooperativa Europea (SCE)⁶⁴. Questi strumenti possono coinvolgere varie tipologie di attori, come enti regionali o locali⁶⁵, imprese pubbliche o private, cooperative, ecc. e, per quanto non direttamente concepiti per la cooperazione in ambito energetico, consentono la realizzazione di una comunità energetica transfrontaliera in guisa di nuova entità indipendente, dotata di personalità giuridica⁶⁶.

⁶¹ RECROSSES (2024), Francia-Italia ALCOTRA, *Prodotti definitivi WP 3.2*, INTER-REG VI (2021-2027). Cfr. Bernardi M. e Mura G. (2022), “Le Comunità energetiche come risorsa per il territorio. Lo scenario italiano ed europeo ieri, oggi e domani”, *Diritto e Società*, III, 4: 845-870.

⁶² Regolamento (CE) 1082/2006, 5 luglio 2006.

⁶³ Regolamento (CEE) 2137/85, 25 luglio 1985.

⁶⁴ Regolamento (CE) 1435/2003, 22 luglio 2003.

⁶⁵ Woelk J. (2025), “I GECT a composizione regionale: strumenti poliedrici della cooperazione territoriale europea”, *Federalismi.it*, 21: 34-44; Persico A. (2022), “Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali”, *AmbienteDiritto*, XXII, 2: 1-18.

⁶⁶ Schuh B., Zillmer S., Haarich S., Hagemann K., Marinović P., Mäder Furtado M., Trovalusci F., Carangelo E. and Stumm T. (2025), *Handbook on Cross-Border Energy Communities*, Commissione europea (DG REGIO), 11; Grignani A., Ottavis S. e Sciuillo A. (2023), *Costruire comunità energetiche rinnovabili: esplorazione delle forme giuridiche e definizione di un percorso di progettazione partecipata*, Università di Torino – CPS, Città di Chieri.

Nel panorama così delineato, il progetto *Smart Energy Region Emmen-Haren* (SEREH) emerge come un significativo *case study* di cooperazione energetica transfrontaliera. Sorto nel 2015 dall'iniziativa congiunta tra i comuni di Emmen (Paesi Bassi) e Haren (Bassa Sassonia, Germania), questo progetto è stato finanziato con i fondi stanziati attraverso il programma INTERREG V-A (2014-2020), testimoniando il serio impegno delle istituzioni dell'UE per sostenere la cooperazione transfrontaliera nel settore energetico. Il progetto SEREH ha sviluppato un modello di *governance* innovativo, che coniuga la necessità di rispettare le diverse normative nazionali con l'esigenza di garantire un coordinamento efficace tra i gestori dei sistemi di distribuzione dei Paesi coinvolti, individuando precondizioni tecniche e giuridiche per scambi energetici locali oltreconfine. La forma giuridica adottata ha previsto l'instaurazione di una struttura di cooperazione energetica transfrontaliera con caratteristiche assimilabili a quelle di una CER transfrontaliera, con componenti olandesi e tedeschi, includendo enti pubblici locali, piccole e medie imprese e persone fisiche. Una delle peculiarità del progetto risiede nella complementarità delle caratteristiche energetiche dei territori coinvolti: Emmen si configura come regione "urbana ad alta domanda", con un elevato consumo elettrico annuo, principalmente legato alla presenza di grandi consumatori industriali; mentre Haren rappresenta una regione "rurale a bassa domanda", con un consumo marcatamente inferiore e significativi *surplus* di elettricità prodotta da fonti rinnovabili (in particolare, eolico).

Sotto il profilo tecnico, gli "elementi commutabili" (*switchable elements*) impiegati per il progetto hanno consentito di evitare le numerose problematiche connesse alle differenti legislazioni nazionali, preservando la separazione formale tra le griglie elettriche dei due Paesi confinanti, che in ogni caso permane a livello tecnico-normativo⁶⁷. La componente virtuale elaborata nel *Work Package 2* del progetto ha permesso di connettere alternativamente turbine eoliche tedesche o olandesi alla rete, con intervalli di 15 minuti, consentendo un flusso flessibile di energia che, senza collegamenti diretti tra le reti nazionali, si è tradotto in una riduzione del 34% dei costi annuali di sistema nella regione⁶⁸. Inoltre, è stata prevista l'implementazione di sistemi di accumulo a batteria ed elettrolizzatori per immagazzinare e convertire il *surplus* in idrogeno, idoneo all'immissione nella rete del gas già

⁶⁷ Corasaniti S., Coppa P., Atzori D. and Rehman A.U. (2025), "Renewable Energy Communities (RECs)", *Energies*, 18(15): 3961; Stroink A., Diestelmeier L., Hurink J.L. and Wawer T. (2022), "Benefits of Cross-Border Citizen Energy Communities at Distribution System Level", *Energy Strategy Reviews*, 40: 100821.

⁶⁸ SEREH (2022), *Final Report WP1-2*. Cfr. Stroink A., Hurink J.L. and Wawer T. (2020), *Cross-border Energy Communities on a Distribution Grid Level*, EEM20, Stockholm, 1-5.

esistente, insieme a un punto di scambio di media tensione, utile a facilitare i trasferimenti di energia residua e la stabilità di rete. Dal lato organizzativo, questa esperienza ha dimostrato la possibilità di elaborare un modello dedicato per la *governance* delle CER transfrontaliere. Il *Work Package 4* del progetto ha altresì prodotto un'analisi del quadro giuridico europeo e nazionale (Paesi Bassi e Germania), con la proposta di un *framework* specifico per la conduzione dello scambio di energia elettrica e idrogeno a livello transfrontaliero⁶⁹. Nel 2021, la Commissione europea ha riconosciuto il valore pionieristico di questa iniziativa, richiamata sulla sua piattaforma ufficiale *Futurium*, nella sezione *Good Practices*, come «*the first smart energy cross-border region*» nonché come esempio pilota per promuovere l'integrazione transfrontaliera nel mercato interno dell'energia dell'UE, testimoniando così il riconoscimento istituzionale del potenziale delle CER in questo ambito, quale mezzo di integrazione europea “dal basso” e di promozione della coesione territoriale.

7.3.2. Uno sguardo all'esperienza del Global South: la diplomazia “glocale” dell'energia

In un panorama internazionalistico giuridicamente frammentato, le esperienze del *Global South* rappresentano laboratori avanzati per inquadrare, anche in chiave comparativa, il modello innovativo delle comunità energetiche nell'ottica della promozione globale della sostenibilità climatico-ambientale⁷⁰. Lanciata nel 2019 dall'*African Development Bank*, l'iniziativa *Desert-to-Power* mira a sviluppare 10.000 MW di capacità solare in tutto il Sahel e a trasformare questa vasta regione in un *green energy hub*, fornendo elettricità pulita a 250 milioni di persone mediante la realizzazione di *mini-grid* comunitarie e favorendo l'accesso a sistemi di produzione di energia rinnovabile in aree *off-grid*, per sostenere la resilienza energetica delle comunità locali isolate. Secondo i dati disponibili⁷¹, le tecnologie energetiche rinnovabili decentralizzate (DRE) contribuiranno ad assicurare la fornitura elettrica al 55% della popolazione mondiale non elettrificata, promuovendo non solo mezzi di sussistenza sostenibili, ma anche la crescita dei livelli di occupazione. Si stima che, già nel 2023, circa 307.000 per-

⁶⁹ Diestelmeier L. and Roggenkamp M.M., *Deliverables: WP4.I.2* (2021); *WP4.I.1* (2020).

⁷⁰ Kaya Y.C. and Kaya H. (2025), “Global Energy Policy: A Legal Perspective on Renewable Energy Initiatives”, *Sustainability*, 17(9): 3991; Eales A. (2024), *Global Perspectives on Community Energy for a Just Transition*, CESET.

⁷¹ IRENA-ILO (2024), *Renewable Energy and Jobs. Annual Review*.

sone fossero impiegate direttamente nel settore DRE in India, Kenya, Nigeria, Uganda ed Etiopia.

In parallelo, l'*International Solar Alliance* (ISA) – nata come iniziativa intergovernativa franco-indiana a margine della COP21 (2015) e, dal 2020, aperta all'adesione di oltre 100 Stati – promuove l'interconnessione transnazionale di infrastrutture rinnovabili tramite la *Green Grids Initiative One Sun One World One Grid* (GGI OSOWOG)⁷², mirante alla diffusione di modelli analoghi alle CER transfrontaliere europee per la cooperazione solidale tra Paesi in via di sviluppo (PVS), con la creazione di una griglia transcontinentale condivisa per la fruizione di energia solare, eolica, idroelettrica e da idrogeno verde⁷³. A livello globale, inoltre, si distingue il programma *Sustainable Energy for All* (SEforALL), lanciato nel settembre 2011 dal Segretario Generale dell'ONU in concomitanza con la dichiarazione dell'anno 2012 come “Anno internazionale dell'energia sostenibile per tutti” durante i lavori dell'Assemblea Generale⁷⁴ e poi sviluppato in coordinamento strategico-operativo con la Banca Mondiale (insieme al suo fondo fiduciario ESMAP) e il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) in funzione del raggiungimento del SDG 7⁷⁵. Questo piano individua proprio nelle soluzioni decentralizzate comunitarie (*community-owned renewable energy*) un modello tecnicamente e socialmente replicabile per l'accesso universale all'energia⁷⁶. Nel Sud-Est asiatico, il progetto SEforALL ha sostenuto la costituzione di comunità energetiche in isole remote, impiegando soluzioni ibride e batterie di accumulo per garantire l'elettrificazione sostenibile alle comunità più isolate⁷⁷. Tali iniziative dimostrano la generale efficacia di modelli *community-driven*, integrati con microfinanza e *capacity building*, come soluzioni sicure e riproducibili di giustizia energetica e resilienza climatica nei PVS, con *focus* particolare sull'inclusione dei gruppi sociali più emarginati⁷⁸ e sulla condizione precaria delle zone del pianeta più esposte al cambiamento climatico, come i territori dei piccoli Stati insulari⁷⁹.

⁷² UK-INDIA (2021), *OSOWOG Declaration*, COP26.

⁷³ ISA (2024), *Annual Report*, 180.

⁷⁴ UNGA (2010), A/RES/65/151, 20 dicembre.

⁷⁵ IEA, IRENA, UNSD, World Bank and World Health Organization (2025), *Tracking SDG 7: The Energy Progress Report*.

⁷⁶ Kaime T. and Glicksman R.L. (2015), “An International Legal Framework for SEforAll: Human Rights and Sustainable Development Law Imperatives”, *Fordham International Law Journal*, 38: 1405-1444; Bruce S. (2013), “International Law and Renewable Energy: Facilitating Sustainable Energy for All?”, *Melbourne Journal of International Law*, 14: 1-36.

⁷⁷ Cfr.: SEforALL (2019), *Energizing Finance: Taking the Pulse*, 53-78; SEforALL (2019), *Energizing Finance: Understanding the Landscape*, 66-72.

⁷⁸ UN (2025), *Seizing the Moment of Opportunity: Supercharging the New Energy Era of*

L'analisi dei documenti della *International Energy Agency* (IEA)⁸⁰ di fatto conferma che le comunità energetiche possono fungere da strumenti cardine del dialogo energetico tra soggetti locali, capaci di rafforzare la sicurezza energetica e l'inclusione sociale nei contesti territoriali emergenti, nelle realtà rurali e nella dimensione municipale (SDG 11, *Sustainable cities and communities*), con il contestuale sviluppo – in chiave globale – di una vera e propria *energy (efficiency) diplomacy* a livello di attori subnazionali⁸¹, utile finanche a contribuire, in taluni casi, al superamento di situazioni di attrito internazionale legate alla carenza di risorse energetiche⁸². Emerge inoltre nettamente il ruolo strategico di piattaforme multilaterali come l'*International Energy Forum* (IEF) che, nell'ambito del suo più ampio mandato, promuove schemi inclusivi e partenariati intergovernativi per la diffusione di energie pulite⁸³.

Sul piano giuridico, l'integrazione con le Linee Guida su Imprese e Diritti Umani⁸⁴ – in particolare con il Principio 12 sulla responsabilità d'impresa nel rispetto dei diritti fondamentali – nonché il pieno allineamento con gli standard del diritto internazionale del lavoro⁸⁵ offrono una base solida per l'analisi delle *partnership* pubblico-private nella proiezione internazionale delle CER. Queste fonti, infatti, sottendono parametri di *due diligence* in materia di diritti umani validi per tutti gli operatori coinvolti, in un contesto, come quello dei PVS, che è da tempo esposto anche al "lato oscuro" della transizione energetica, connesso all'estrazione e alla lavorazione dei minerali rari imprescindibili per le nuove tecnologie verdi⁸⁶. Ciò assume

Renewables, Efficiency, and Electrification; UNEP-CCC and CTCN (2024), *Climate Technology Progress Report: Unleashing Renewable Energy for Ambitious NDCs*.

⁷⁹ IRENA (2024), *Small Island Developing States at a Crossroads: The Socioeconomics of Transitioning to Renewables*.

⁸⁰ IEA (2024), *World Energy Outlook*.

⁸¹ Klaus I. (2021), "Subnational Diplomacy Evolves: From Urban Arenas to City Partners", *Global Urbanization: Nations, Cities, and Communities in Transformation*, 74(1): 201-206.

⁸² Fulgenzi M. (2024), "Subnational Authorities as Key Global Actors: Glocal Diplomacy in Pursuit of World Peace and Security in the Prism of the Vision and Goals of the UN 2030 Agenda", *Athena – Critical Inquiries in Law, Philosophy and Globalization*, 4(2): 92-168.

⁸³ IEF (2025), *Outlooks Comparison Report*, IEA-IEF-OPEC.

⁸⁴ OHCHR (2011), *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, HR/PUB/11/04.

⁸⁵ Cfr. ILO (2015), *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*; Dietrich Brauch M., Klonsky E., Everard F.M., Guanglin Q., Alviano T., Cuddihy J. and Wang M. (2024), *An International Law Framework for Climate-Aligned Investment Governance*, CCSI Working Paper.

⁸⁶ da Silva Hyldmo H., Angen Rye S. and Vela-Almeida D. (2024), "A Globally Just and Inclusive Transition? Questioning Policy Representations of the European Green Deal",

rilievo significativo per le iniziative transfrontaliere, dove la complessità delle relazioni giuridiche impone procedure rafforzate per la tutela dei diritti fondamentali delle comunità ospitanti e dove il successo dipende dalla capacità di integrare innovazione tecnologica, strutture partecipative di *governance* e sistemi equi di distribuzione dei benefici. In quest’ottica, recenti raccomandazioni⁸⁷ convergono sulla chiara opportunità di includere l’attuazione globale di soluzioni energetiche decentralizzate (sul modello delle CER) tra le NDCs del *Paris Agreement*, in modo da rafforzarne il ruolo di strumento integrato per l’adattamento climatico “dal basso”⁸⁸, anche grazie alle potenzialità (*i.e.*, trasferimento di tecnologia e *know-how*, finanziamenti internazionali, infrastrutture, ecc.) dei progetti di cooperazione volontaria transfrontaliera per la condivisione dei risultati di mitigazione delle emissioni di gas serra tra Stati, di cui all’art. 6 dell’Accordo di Parigi (*Internationally Transferred Mitigation Outcomes* – ITMOs, art. 6, par. 2; *Crediting Mechanism* – PACM, art. 6, par. 4).

7.4. Proposte per il futuro della strategia energetica verde dell’energia

Al fine di rendere le CER un elemento strutturale della politica energetica dell’UE appare auspicabile una revisione normativa multilivello che si ponga nel solco del diritto derivato. Un’integrazione del Titolo XX (Ambiente), artt. 191-193 TFUE e del Titolo XXI (Energia), art. 194 TFUE, che includa espressamente le CER tra gli strumenti della politica ambientale ed energetica dell’UE, permetterebbe infatti di superare ambiguità interpretative e rafforzare la base giuridica primaria. Trattandosi di disposizioni contenute nella Parte III del TFUE, concernente le politiche e azioni interne dell’Unione, tale intervento potrebbe avvenire tramite la procedura semplificata *ex art.* 48, par. 6, TUE, a condizione che non comporti un aumento delle competenze unionali. In caso contrario, si renderebbe necessario atti-

Global Environmental Change, 89: 102946; Bratajaya Y. (2023), “When the Race to Net Zero Becomes a Race to the Bottom: Human Rights Violations in the Renewable Energy Transition and the Extraterritorial Obligation to Protect Human Rights”, *American University International Law Review*, 38(2): 321-358; Pitron G. (2019), *La guerra dei metalli rari. Il lato oscuro della transizione energetica e digitale*, II ed., LUISS University Press, Roma.

⁸⁷ UNFCCC (2023), *Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement. Synthesis Report by the Secretariat*, FCCC/PA/CMA/2023/12; UNFCCC (2023), *Additional Information from Adaptation Components of Nationally Determined Contributions (NDCs)*.

⁸⁸ UNFCCC (2023), Decision 1/CMA.5, *Outcome of the First Global Stocktake (GST)*; Decision 2/CMA.5, *Global Goal on Adaptation*, FCCC/PA/CMA/2023/16/Add.1., 2-28.

vare la procedura ordinaria di modifica dei Trattati di cui all'art. 48, paragrafi 2-5, del TUE. In parallelo, sarebbe opportuno un raccordo programmatico con il Titolo XVI (Reti Transeuropee), art. 170-172 TFUE; il Titolo XVII (Industria), art. 173 TFUE; e il Titolo XVIII (Coesione economica, sociale e territoriale), artt. 174-178 TFUE. Ciò al fine di valorizzare il contributo dell'istituto delle CER alla riduzione delle disparità regionali nell'accesso all'energia, secondo una formulazione che sottolinei come l'Unione promuova e sostenga la dimensione transfrontaliera delle comunità energetiche quale strumento di cooperazione territoriale e solidarietà energetica tra gli Stati membri.

Questa soluzione consoliderebbe le fondamenta di diritto unionale per ammettere infrastrutture funzionali alla realtà delle CER nelle categorie pertinenti della politica-quadro TEN-E (Reti transeuropee dell'energia), che orienta lo sviluppo delle infrastrutture energetiche transfrontaliere nell'UE – interessando interconnessioni e stoccaggi elettrici (*i.e.*, batterie e, in prospettiva, anche elettrolizzatori), reti *offshore* per le rinnovabili, reti per idrogeno verde e *smart electricity grids*⁸⁹ – nonché la selezione dei Progetti di interesse comune (PCI TEN-E) e dei Progetti di interesse reciproco (con il coinvolgimento di Paesi terzi) alla luce degli orientamenti aggiornati dal Regolamento (UE) 2022/869. Le modifiche proposte, oltretutto, stimolerebbero lo stanziamento di linee di finanziamento per le CER nell'ambito del diritto derivato e della programmazione finanziaria pluriennale (come nel caso del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale – FESR e del Fondo di Coesione, in base ai Regolamenti (UE) 2021/1058 e 2021/1060), agevolando la rimozione delle barriere che si oppongono allo sviluppo delle CER, *in primis* gli ostacoli tecnico-burocratici sul piano nazionale⁹⁰. La dimensione transfrontaliera delle CER, d'altro canto, richiede particolare cautela nella revisione normativa proprio poiché influisce sulle consuete prerogative statali con riguardo ai temi delle reti transeuropee e dell'energia. Tali materie rientrano invero tra le competenze concorrenti, descritte dall'art. 4, par. 2, lett. (h)-(i), TFUE, che l'UE condivide con gli Stati membri nel rispetto dei principi di attribuzione, sussidiarietà, proporzionalità (art. 5 TUE) e leale cooperazione (art. 4, par. 3, TUE). Gli Stati membri, tuttavia, mantengono la responsabilità primaria per il *mix* energetico – *ex* art. 194, par. 2, TFUE, fatto salvo quanto all'art. 192, par. 2, lett. c), TFUE – nonché per la pianifi-

⁸⁹ Cfr. ACER-CEER (2020), *Position on Revision of the Trans-European Energy Networks Regulation (TEN-E) and Infrastructure Governance*, 19 giugno.

⁹⁰ Sofia Y., Katsaprakakis D., Sakkas N., Condaxakis C., Karapidakis E., Syntichakis S. and Stavrakakis G.M. (2025), "The Role of Energy Communities in the Achievement of a Region's Energy Goals: The Case of a Southeast Mediterranean Region", *Energies*, 18: 1327.

cazione delle reti e la politica fiscale, oltre a conservare la protezione della propria sicurezza nazionale in veste di competenza esclusiva (art 4, par. 2, TUE).

In ogni caso, la realizzazione del potenziale “trasformativo” delle CER richiede un salto qualitativo nella conduzione delle politiche europee, caratterizzato da una visione sistemica che integri collaborazione civica e comunanza di interessi, insieme a un approccio coordinato tra livelli di *governance* che punti al superamento di criticità e resistenze strutturali⁹¹. La frammentazione delle diverse normative nazionali e le asimmetrie nell’implementazione delle direttive dell’UE da parte dei singoli Stati membri rischiano invece di compromettere l’intrinseca efficacia del modello, creando un mosaico disomogeneo di regolamentazioni e condizioni di fatto che ostacola la nascita e la crescita armonica delle CER. Con la creazione di CER transfrontaliere, oltretutto, subentrano ulteriori elementi di complessità giuridica e organizzativa, correlati all’esigenza di coordinare l’interazione tra le differenti autorità regolatorie nazionali e di predisporre procedure amministrative armonizzate, che rispettino le specificità normative dei vari Stati membri.

L’esperienza del progetto SEREH dimostra che queste sfide sono superabili attraverso approcci flessibili e innovativi, basati su *partnership* pubblico-private, meccanismi di *governance* decentrata e iniziative di prossimità⁹², da supportare per mezzo di specifici strumenti finanziari. In tale ottica, una riforma degli artt. 10 e 10-bis della Direttiva 2003/87/CE, come modificata dalla Direttiva (UE) 2023/959, potrebbe riconfigurare il sistema dei proventi d’asta e delle gratuità del sistema ETS in modo da convogliare maggiori risorse verso gli aggregati di autoconsumo di energia rinnovabile, anche aggiornando i canali ETS dedicati alla decarbonizzazione e all’efficientamento energetico (*Innovation Fund* e *Modernisation Fund*). Parimenti, scelte di bilancio a monte – tramite la revisione del Pacchetto risorse proprie e del Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2021-2027⁹³, nonché la modifica dello stesso Regolamento (UE) 2023/956 – potrebbero introdurre la possibilità di effettuare importanti investimenti nella realtà delle CER, convogliando su di esse parte dei proventi del Meccanismo di adeguamento

⁹¹ Fichera A., Marrasso E., Martone C. e Pallotta G. (2025), “Ten Questions Concerning Renewable Energy Communities”, *Building and Environment*, 281: 113193.; Iaione C. e De Nictolis E. (2022), “Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d’interessi”, *Diritto e Società*, III, 4: 589-639.

⁹² Cfr. Comitato economico e sociale europeo (2020), Parere d’iniziativa TEN/706-EESC.

⁹³ Decisione (UE, Euratom) 2020/2053, 14 dicembre 2020; Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093, 17 dicembre 2020.

del carbonio alle frontiere (CBAM), il nuovo “tributo ambientale” concepito per supportare l’impegno dell’UE verso la riduzione delle emissioni. Tale Meccanismo applica un “prezzo” per le emissioni incorporate nelle merci di importazione prodotte da alcune tipologie di industrie nei Paesi extra-UE, paragonabile ai costi sostenuti dai produttori unionali secondo il vigente sistema EU ETS.

Obiettivo fondamentale di ogni intervento rimane comunque quello di creare lo spazio giuridico necessario per includere le CER tra le misure prioritarie a sostegno di una transizione energetica giusta, aprendo a nuove possibilità per il finanziamento di progetti innovativi di cooperazione energetica che perseguano specifici obiettivi di riduzione della povertà energetica e di promozione dell’inclusione sociale⁹⁴. Questo approccio potrebbe infatti generare un effetto moltiplicatore dei benefici, combinando i risparmi complessivi sui costi di sistema derivanti dall’ottimizzazione – tanto più se transfrontaliera – della gestione delle fonti rinnovabili con i fondi stanziati dall’UE per la giustizia energetica. Il tutto, senza trascurare l’importanza della dimensione prettamente tecnico-progettuale nella costruzione delle CER, come testimoniato dall’impegno finanziario unionale per l’istituzione dell’*European Energy Communities Facility* – EECF (settembre 2024) al fine di assistere le comunità nello sviluppo di progetti di energia rinnovabile finanziariamente sostenibili, distribuendo sovvenzioni forfetarie e fornendo supporto tecnico-pratico con il contributo di esperti per la formazione, il *capacity building* e la redazione dei *business plan*.

La Commissione europea potrebbe altresì rafforzare le proprie Linee Guida per l’implementazione delle CER, affinché armonizzino le definizioni operative, i criteri di vicinanza geografica e i termini stabiliti per le procedure autorizzative, superando le significative asimmetrie attualmente esistenti. Il valore del parametro di prossimità può del resto variare notevolmente – da un limite strettamente geografico, come i 20 km associati in Francia all’*Autoconsommation Collective Étendue* in aree rurali (*Arrêté* del 21 novembre 2019), a un vincolo elettrico che richiede la comune connessione a un’unica cabina primaria AT/MT, come in Italia⁹⁵, oppure, come ancora per le CER francesi, a un criterio di appartenenza alla medesima area amministrativa o dipartimentale (*Décret* n. 2023-1287) – creando distorsioni significative nel mercato interno e rischiando di compromettere l’efficacia del modello. Analoghe criticità si riscontrano in merito al conte-

⁹⁴ De Maio G. (2024), *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Editoriale Scientifica, Napoli. Cfr. Comitato economico e sociale europeo (2022), *Parere esplorativo SOC/717-EESC*.

⁹⁵ D.M. MASE n. 414/2023 (c.d. Decreto CER).

nuto concreto da attribuire alle definizioni di “controllo effettivo” e “autonomia decisionale”⁹⁶.

Le Linee Guida potrebbero inoltre includere standard minimi rafforzati per la partecipazione attiva di soggetti vulnerabili e meccanismi armonizzati di monitoraggio dell’impatto sociale. In riferimento alla dimensione transfrontaliera, gli indirizzi della Commissione potrebbero indicare procedure aggiornate per la cooperazione tra autorità regolatorie nazionali, meccanismi per la risoluzione delle dispute transfrontaliere e criteri standardizzati per la valutazione dei benefici di sistema. L’implementazione su larga scala delle CER transfrontaliere richiederebbe peraltro un maggiore sviluppo di strumenti di finanziamento che siano capaci di coniugare sostenibilità economica, benefici sociali e obiettivi ambientali: i *Green Bonds* europei (EuGB, Regolamento UE 2023/2631) potrebbero quindi rivelarsi un mezzo promettente per finanziare progetti CER condizionati al conseguimento di specifici obiettivi di riduzione della povertà energetica.

L’Agenzia UE per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia (ACER) potrebbe ancora contribuire al coordinamento operativo, predisponendo – in collaborazione con la ENTSO-E (*European Network of Transmission System Operators for Electricity*) e la DSO (*Distribution System Operators*) entity – codici di rete⁹⁷ dedicati alle CER oppure proporre linee guida o modifiche dei codici esistenti per integrare i requisiti delle CER, così da coadiuvare un approccio tecnico uniforme in tutto il territorio dell’UE. L’ACER ha analizzato lo stato di realizzazione di importanti PCI, ovvero progetti infrastrutturali transfrontalieri di valore strategico che rafforzano i collegamenti tra i sistemi energetici degli Stati membri e aiutano l’Unione a raggiungere i suoi obiettivi di politica energetica e climatica, nonché a garantire la sicurezza dell’approvvigionamento energetico. In particolare, l’ACER ha valutato i criteri di eleggibilità, concentrandosi sulla *governance* e sull’accesso alle reti e a incentivi, oltre a proporre pratiche comuni per favorire lo sviluppo delle CER e garantire la parità di trattamento tra utenti e operatori⁹⁸.

Quello delle CER, dunque, si presenta sempre più come un modello standard, agevolmente replicabile e facile da esportare nell’ambito delle politiche di vicinato e di allargamento dell’UE⁹⁹ come pure nei consessi istituzionali di

⁹⁶ Commissione europea (2024), *Energy Communities Repository: A Roadmap to Developing a Policy and Legal Framework that Enables the Development of Energy Communities*, 16 ss.; Commissione europea (2024), *Energy Communities Repository: Barriers and Action Drivers for the Development of Different Activities by Renewable and Citizen Energy Communities*.

⁹⁷ ACER (2025), *Recommendation No 01/2025*, 7 marzo.

⁹⁸ ACER (2024), *Key Developments in EU Electricity Wholesale Markets*; ACER (2022), *Consolidated Report on the Progress of Electricity and Gas Projects of Common Interest*.

⁹⁹ Cfr.: CEER (2024), *Annual Report*, 19; CEER (2023), *Annual Report*, 17 (*EU4Energy*

cooperazione internazionale per lo sviluppo. Le CER, inoltre, stanno senz'altro contribuendo alla ridefinizione “dal basso” delle dinamiche di *lobbying* a Bruxelles¹⁰⁰, grazie alla rappresentanza e al coordinamento di reti aggregative di CER (e CEC) che traducono esperienze locali in dati omogenei e posizioni condivise da convogliare in modo unitario nei processi decisionali dell'UE¹⁰¹, convertendo le istanze delle diverse comunità in informazioni verificabili e comparabili. Ne deriva un'azione di *advocacy* trasparente e incisiva, capace di dialogare regolarmente con i regolatori nazionali e sovranazionali, interfacciandosi con la Direzione Generale dell'Energia in seno alla Commissione (DG ENER)¹⁰².

La BEI potrebbe sviluppare linee di credito nello specifico rivolte alle CER transfrontaliere, anche tramite canali già operativi (e.g., ELENA, iniziativa congiunta BEI-Commissione) a sostegno dei costi di pianificazione e assistenza tecnica dei progetti per la decarbonizzazione, stabilendo condizioni preferenziali per progetti che documentino risultati positivi in termini di inclusione sociale, riduzione delle disparità territoriali e contrasto alla piaga della povertà energetica¹⁰³. Tutto ciò, quale parte integrante di una più ampia e coerente strategia di implementazione del nuovo quadro regolatorio unionale in ottica compiutamente *consumer-centric*¹⁰⁴. Questi strumenti finanziari potrebbero essere supportati con meccanismi di garanzia pubblica che riducano il rischio per gli investitori privati, facilitando la mobilitazione di capitali per progetti di comunità energetiche (e.g., *Private Finance for Energy Efficiency* – PF4EE, BEI-Commissione). L'ulteriore integrazione con i fondi strutturali europei, come il FESR, e con il fondo tematico JTF, potrebbe fornire risorse aggiuntive per il cofinanziamento di progetti CER transfrontalieri nelle regioni svantaggiate.

Questo approccio integrato permetterebbe di massimizzare l'efficacia delle risorse impiegate dall'UE, creando sinergie in funzione del conseguimento di obiettivi di coesione territoriale e giustizia energetica. L'istituzione di meccanismi strutturati di monitoraggio e *peer learning* tra CER, anche attraverso i programmi INTERREG EU (e.g., REC4EU¹⁰⁵), *Horizon* (e.g., SUN4ALL¹⁰⁶; CEES) e *LIFE Programme* (e.g., *Renoverty*; EP0), potrebbe

Programme – Eastern Partnership).

¹⁰⁰ Gullberg A.T. (2013), “Pressure or Information? Lobbying for Binding Renewable Energy Targets in the EU”, *Review of Policy Research*, 30(6): 611-628.

¹⁰¹ REScoop.EU (2022), *Enabling Frameworks for Renewable Energy Communities: Report on Good Practices*.

¹⁰² Cfr. l'attività della EREF – *European Renewable Energies Federation ASBL*.

¹⁰³ CEES (2024), *Energy Solidarity Toolkit*.

¹⁰⁴ Cfr. CEER (2024), *op. cit.*, 8.

¹⁰⁵ REC4EU (2024), *Good Practices*, INTERREG VI EU (2021-2027).

¹⁰⁶ SUN4ALL, *Eurosolar for All: Energy Communities for a Fair Energy Transition in*

infine favorire lo scambio di esperienze e la replicazione di modelli standardizzati di successo, dando priorità alle iniziative che coinvolgano regioni frontaliere e promuovano la solidarietà energetica transfrontaliera. Analogamente, la collocazione delle CER al centro della Politica di coesione territoriale 2028-2034 contribuirebbe ad affermare la rilevanza prioritaria di tale strumento per le aree in transizione industriale e per i territori marginalizzati, prevedendo stanziamenti dedicati per progetti di CER transfrontaliere nelle regioni periferiche dell'UE.

7.5. Conclusioni: verso una giustizia energetica trasformativa

L'esperienza delle CER dimostra in modo inequivocabile che la transizione energetica non è una questione meramente tecnico-organizzativa o economica, ma rappresenta un processo profondamente politico e sociale, che richiede l'inclusione attiva e consapevole di tutti gli *stakeholders* coinvolti¹⁰⁷. Le CER incarnano un autentico paradigma di trasformazione del rapporto tra cittadini, territorio, infrastrutture e risorse energetiche, elevando la materia dell'energia a dimensione portante della democrazia partecipativa e della giustizia distributiva¹⁰⁸. Le CER non rappresentano soltanto una valida soluzione per problematiche energetiche contingenti, ma costituiscono un importante laboratorio per sperimentare forme innovative ed efficaci di *governance* delle risorse comuni. Il tutto, in perfetta sintonia con il *framework* normativo internazionale, che fornisce una base giuridica solida tanto per gli obblighi climatico-ambientali degli Stati, quanto per l'affermazione del diritto umano all'energia quale componente essenziale – ricavata in via interpretativa – del diritto a un tenore di vita adeguato e di altri diritti ad esso intrinsecamente connessi (*i.e.*, salute, abitazione, fruizione del progresso scientifico), nel quadro del più ampio contrasto a ogni forma di esclusione o discriminazione. Le CER, pertanto, si configurano come strumento privilegiato per l'attuazione di questi fondamentali riferimenti giuridici internazionali anche nell'ordinamento dell'UE, in quanto meccanismi di cooperazione *bottom-up* rivolti ad assicurare un accesso equo all'energia

Europe, Horizon 2020 (2014-2020). Cfr. ICLEI Europe-SUN4ALL (2025), Creating Proactive Solutions to Tackle Energy Poverty: A Toolkit for Local Governments.

¹⁰⁷ Cfr.: Bevilacqua D. e Chiti E. (2024), *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna; Micciché C. (2023), “Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie”, *Rivista giuridica di urbanistica*, 3: 486-512.

¹⁰⁸ Cfr. Chiappetta A. (2023), *Comunità energetiche rinnovabili e Costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in Di Salvatore E., a cura di, *Il futuro delle comunità energetiche*, Giuffrè, Milano, 1-30.

e a fronteggiare l'incidenza della povertà energetica. Le CER possono del resto garantire l'attivo coinvolgimento delle comunità più svantaggiate e dei soggetti più vulnerabili nei processi decisionali e nella redistribuzione dei benefici socioeconomici, anche legati all'effetto di contenimento dei prezzi cui può contribuire una maggiore quota di energie rinnovabili nei *mix* energetici nazionali¹⁰⁹.

La lezione appresa dalla trama della “policrisi”¹¹⁰ post-2022 evidenzia con chiarezza l'importanza strategica della resilienza e della diversificazione energetica per la sicurezza dell'UE. In applicazione dell'assunto per cui «l'Europa sarà forgiata nelle crisi e sarà la somma delle soluzioni adottate per quelle crisi»¹¹¹, la svolta verso le CER potrebbe infatti contribuire considerevolmente al rafforzamento dell'indipendenza e della sicurezza energetica dell'UE, riducendo ancor più la dipendenza da fornitori esterni e aumentando la capacità di risposta locale alle crisi geopolitiche regionali o globali. Questo, proprio grazie alla trasformazione del paradigma dell'energia da bene centralizzato a bene comune, finalmente sottratto allo *status* di *commodity* sottomessa in modo esclusivo alle logiche di mercato¹¹². Promuovendo per i cittadini il passaggio dalla condizione di consumatori passivi a quella di *prosumer* consapevoli, le CER contribuiscono a rendere l'energia accessibile, democratica e sostenibile, secondo un'impostazione consolidata che l'UE può peraltro pienamente recepire e spendere nel campo della politica estera e di allargamento, che già annovera tra i propri cardini l'applicazione di approcci normativi concreti e condizionali verso la sostenibilità ambientale¹¹³.

Le CER transfrontaliere rappresentano un aspetto particolarmente significativo di questo approccio, poiché consentono di creare reti di interdipendenza energetica solidale tra comunità europee storicamente divise da linee

¹⁰⁹ Cfr. Markowski Ł. and Kotlinski K. (2023), “Renewables, Energy Mix and Inflation in the European Union Countries”, *Energies*, 16: 7808.

¹¹⁰ UNDP (2022), *RBAP Foresight Brief: Polycrisis and Long-term Thinking*. Cfr.: Coletti R. (2025), “Policrisi e governance transfrontaliera: prospettive ai confini italiani”, *Federalismi.it*, 21: 1-15.

¹¹¹ Monnet J. (1976), *Mémoires*, Fayard, Paris, 488.

¹¹² Cfr.: Sikora P. (2024), “L'energia come responsabilità dello Stato e del privato”, *Dirittifondamentali.it*, 2: 195-215; Corvi D. (2019), “Il *Clean Energy for All Europeans* tra sostenibilità e beni comuni”, *Diritto Mercato Tecnologia*, 1-46.

¹¹³ Espá I., Tokas M., Cordonier Segger M.-C. and Gehring M. (2025), “Climate Change and Sustainability Advances in EU Trade Agreements: Policy and Legal Innovations, Interlinkages and Implementation”, *European Foreign Affairs Review*, 30(SI): 1-6; Carletti G., Gallego F., Gancheva M., Paavonaho M.-M. and Marchesini A. (2025), *European Green Deal and EU Enlargement: Challenges and Opportunities of Local and Regional Authorities*, European Committee of the Regions (CoR) – Commission for the Environment, Climate Change and Energy.

di confine internazionali, riducendo la vulnerabilità complessiva del sistema-Europa tramite meccanismi di sussidiarietà e condivisione. La solidarietà energetica, principio fondamentale dell'ordinamento dell'UE, trova proprio nelle CER transfrontaliere una delle sue applicazioni più tangibili, giacché esse permettono di ottimizzare la gestione di risorse energetiche strategiche su una scala che fonde le realtà locali alla dimensione sovranazionale, sostenendo la coesione per mezzo della valorizzazione delle complementarità territoriali tra comunità appartenenti a diversi Stati membri. Pur ponendo alcuni interrogativi sul piano della partecipazione – data l'esigenza di prevedere meccanismi coordinati di consultazione e di superamento delle controversie, che rispettino le specificità giuridiche e culturali dei Paesi coinvolti – la veste transfrontaliera delle CER rafforza il processo di integrazione europea “dal basso”, divenendo un modello esemplare per affrontare le sfide globali del XXI secolo attraverso logiche *grassroots* inscritte in una cornice locale, nazionale e sovranazionale che sia giusta e coerente allo scopo¹¹⁴.

Nel diritto internazionale dell'energia, lo sviluppo delle CER si inserisce nella tendenza, ormai consolidata, a promuovere modelli di *governance* energetica decentrata e cooperativa, in linea con la disciplina di diritti umani, con gli obiettivi di sviluppo sostenibile articolati nell'*Agenda 2030* dell'ONU e con gli impegni assunti dagli Stati nel quadro dell'Accordo di Parigi. Sebbene non sia ancora maturata una sua tipizzazione in ambito internazionale, come invece già da tempo avvenuto nel diritto dell'UE, il modello delle CER può costituire uno strumento idoneo a coniugare sovranità energetica e cooperazione transfrontaliera in ogni angolo del globo, contribuendo in tutto il mondo alla riduzione delle emissioni e alla contemporanea realizzazione del diritto universale a un accesso equo, sicuro e sostenibile all'energia. D'altronde, è largamente riconosciuto che il contrasto al cambiamento climatico non possa essere pienamente perseguito qualora la spinta verso la decarbonizzazione rimanga confinata solo all'UE e ai suoi Stati membri¹¹⁵. Le politiche regionali unilaterali appaiono insufficienti (se non addirittura controproducenti) in presenza di *carbon leakage*, che può essere sensibilmente ridotto soltanto grazie a politiche multilaterali ampiamente condivise a livello internazionale¹¹⁶. Il carattere intrinsecamente transnazio-

¹¹⁴ OCSE (2023), *Climate Adaptation: Why Local Governments Cannot Do It Alone*, OECD Environment Policy Paper No. 38.

¹¹⁵ Abramska-Wyss R. and Honsel V. (2021), *Climate Change. What Young Europeans Want Europe to Do*, in Ash T.G., ed., *Young Europeans Speak to EU*, Dahrendorf Programme at the European Studies Centre, Oxford University, 35-48.

¹¹⁶ Pirlot A. (2024), “Carbon Leakage and International Climate Change Law”, *Transnational Environmental Law*, 13(1): 61-86; Yu B., Zhao Q. and Wei Y.-M. (2021), “Review of

nale delle emissioni e la natura globale del mercato dell'energia impongono infatti un impegno internazionalmente condiviso. In tale scenario, le CER rappresentano un istituto giuridico di particolare raffinatezza, consentendo di coniugare la produzione diffusa di energia da fonti rinnovabili e la logica di prossimità del suo autoconsumo con esigenze generali di sicurezza energetica, inclusione sociale e giustizia energetica. L'esportazione di questo formato innovativo di produzione, gestione e fruizione dell'energia – con il suo ulteriore adattamento anche al di fuori del continente europeo – costituirebbe di certo un volano decisivo per sostenere, presso i Paesi partner dell'UE, una riduzione delle emissioni che non comporti sacrifici sproporzionati in termini di affidabilità degli approvvigionamenti e accessibilità dei servizi energetici.

In definitiva, il successo del modello energetico delle CER dipenderà in modo cruciale dalla capacità delle istituzioni, nazionali ed europee (e anche oltre), di superare le logiche settoriali tradizionali e di proiettare una visione equa e integrata della transizione nel campo dell'energia, incentrata sul valore focale della persona e dei suoi diritti fondamentali. Lo sviluppo di soluzioni solidali può senza dubbio fungere da rilevante strumento di resilienza nella lotta contro le disparità energetiche che pesano sulle condizioni di vita dei gruppi sociali più vulnerabili (*i.e.*, famiglie a basso reddito, comunità rurali, individui in condizioni di fragilità, minoranze, migranti), particolarmente gravati dai risvolti inflazionistici della crisi energetica così come dalla materiale carenza di energia (come nel caso di *blackout* o razionamenti). I risultati della ricerca, pertanto, identificano nelle CER un autentico laboratorio giuridico per la completa realizzazione – tanto a livello locale quanto transnazionale – della transizione energetica, e ciò in virtù di una concezione olistica che ha già dimostrato di poter trascendere i limiti territoriali dell'UE e di essere capace di influenzare progressivamente l'orizzonte evolutivo del diritto internazionale dell'energia in direzione del paradigma antropologico della giustizia energetica trasformativa, per un futuro energetico realmente sostenibile, democratico, socialmente giusto e fondato sulla solidarietà tra i popoli.

Carbon Leakage under Regionally Differentiated Climate Policies”, *Science of The Total Environment*, 782: 146765; Chan G., Stavins R. and Ji Z. (2018), “International Climate Change Policy”, *Annual Review of Resource Economics*, 10: 335-360; Kiuila O., Wójtowicz K., Żylicz T. and Kasek L. (2016), “Economic and Environmental Effects of Unilateral Climate Actions”, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 21(2): 263-278.

8. Governance e modelli organizzativi delle comunità energetiche rinnovabili tra prospettive internazionali e Just Transition

di Giulia Chiara Ceresa, Sara Lombardi, Federico Martellozzo

8.1. Introduzione

Diversamente dal pensiero comune, le comunità energetiche rinnovabili (CER) assumono forme diverse, fortemente idiosincratiche e coerenti con i contesti istituzionali, culturali ed economici in cui si sviluppano¹. Le direttive comunitarie² hanno svolto un ruolo fondamentale nel riconoscere giuridicamente le CER, definendole come soggetti autonomi, a partecipazione aperta e volontaria, costituiti da cittadini, enti locali e piccole e medie imprese, con lo scopo di generare benefici ambientali, economici e sociali per i membri e i territori, pertanto distanti dalle finalità lucrative. All'interno di questa cornice normativa, reti transnazionali e movimenti civici hanno favorito la diffusione di esperienze locali, differenziate per scala e configurazione organizzativa³. Le comunità emergono in contesti molto differenti, quali quelli rurali o urbani, industriali o residenziali, ciascuno caratterizzato da specifiche risorse, bisogni e modalità di organizzazione che ne influenzano obiettivi e traiettorie di sviluppo. Non sembra dunque possibile giungere ad individuare un modello organizzativo univoco per tutte le CER: ogni esperienza, infatti, si sviluppa in base alle risorse disponibili, alle tradizioni cooperative, alle infrastrutture esistenti, nonché alla capacità di

¹ Wierling A., Schwanitz V.J., Zeiß J.P., Bout C., Candelise C., Gilcrease W. e Gregg J.S. (2018), "Statistical Evidence on the Role of Energy Cooperatives for the Energy Transition in European Countries", *Sustainability*, 10(9): 3339.

² Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, e Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE.

³ Bauwens T. (2016), "Explaining the Diversity of Motivations Behind Community Renewable Energy", *Energy Policy*, 93: 278-290.

coordinamento tra attori pubblici, privati e civici⁴. Una tale potenziale varietà di forme induce a porsi domande cruciali su cosa siano realmente le CER e su come i contesti in cui originano possano impattare sulle forme da esse assunte. In altri termini, fino a che punto possiamo considerare le CER uno strumento replicabile parte della transizione giusta e in che misura, invece, esse restano configurazioni radicate nei territori che le generano e quindi, come tali, difficilmente replicabili in contesti diversi?

L'eterogeneità delle CER non è da intendersi come un limite, bensì come un tratto distintivo che riflette la ricchezza delle opportunità che offrono nella pluralità dei contesti in cui possono radicarsi. Analizzare i modelli di *governance* e le forme organizzative delle CER in prospettiva internazionale consente, quindi, di mettere a confronto configurazioni differenti, indagando le modalità attraverso cui esse contribuiscono a rafforzare la coesione sociale, ridurre le disuguaglianze energetiche e promuovere una transizione giusta⁵. In questa direzione si muove il presente contributo, che si propone di esaminare il panorama dei modelli di *governance* delle CER più diffusi a livello internazionale discutendo e inquadrando il fenomeno all'interno della cornice della *Just Transition*⁶. Tale concetto, che nasce nei movimenti sindacali nordamericani degli anni Novanta, si è progressivamente affermato nelle principali agende internazionali come principio guida per garantire che la decarbonizzazione non produca nuove forme di disuguaglianza sociale e territoriale. La transizione, infatti, comporta costi e benefici che non sono distribuiti in modo neutro: mentre alcuni territori e gruppi sociali beneficiano delle opportunità legate alle nuove filiere industriali, altri rischiano marginalizzazione e perdita di lavoro. In questo scenario, la giustizia della transizione si misura non solo sulla riduzione delle emissioni, ma anche sulla capacità di redistribuire equamente vantaggi e sacrifici, riconoscendo le specificità dei contesti locali e rafforzando la partecipazione democratica⁷. In quest'ottica, le CER potrebbero tradurre tali principi in pratiche reali, facendo leva su due aspetti salienti: da un lato, le CER riducono le barriere di accesso alla produzione rinnovabile, consentendo anche a famiglie e piccole imprese di beneficiare della generazione distribuita; dall'altro, consentono di reinvestire parte dei benefici economici in progetti

⁴ Van Veelen B. (2018), "Negotiating Energy Democracy in Practice: Governance Processes in Community Energy Projects", *Environmental Politics*, 27(4): 644-665.

⁵ Bridge G., Bouzarovski S., Bradshaw M. e Eyre N. (2013), "Geographies of Energy Transition: Space, Place and the Low-Carbon Economy", *Energy Policy*, 53: 331-340.

⁶ Wang X. e Lo K. (2021), "Just Transition: A Conceptual Review", *Energy Research & Social Science*, 82: 102291.

⁷ Lennon B., Dunphy N.P. e Sanvicente E. (2019), "Community Acceptability and the Energy Transition: A Citizens' Perspective", *Energy, Sustainability and Society*, 9: 1-18.

collettivi, dall'efficienza energetica al welfare locale, generando un impatto redistributivo sul territorio⁸. Tuttavia, la relazione tra CER e *Just Transition* non è priva di ambivalenze. L'accesso a tali comunità resta spesso condizionato da vincoli economici, tecnologici o informativi che rischiano di escludere i soggetti più vulnerabili, ossia quelli che, in termini teorici, dovrebbero beneficiare maggiormente di politiche redistributive. In assenza di adeguati quadri regolativi o di infrastrutture abilitanti, le comunità rischiano perciò di trasformarsi in esperienze elitiste o circoscritte a gruppi sociali già privilegiati⁹. In questo senso, la capacità delle CER di garantire una transizione giusta non sembra essere legata tanto ad aspetti squisitamente tecnici, quanto alle modalità organizzative che sottendono il loro funzionamento, al ruolo svolto dagli intermediari istituzionali e al loro radicamento nel territorio in cui operano.

8.2. Le CER nella letteratura internazionale: contesti geografici, barriere e *drivers*

La letteratura internazionale sulle CER ha ampiamente evidenziato come esse si presentino sotto forma di configurazioni altamente differenziate, che riflettono i contesti istituzionali, culturali ed economici in cui si radicano¹⁰. Di fatto, le traiettorie assunte dalle CER variano sensibilmente a seconda delle aree geografiche, mostrando punti di forza e criticità specifici che permettono di cogliere la pluralità delle esperienze esistenti¹¹. In Europa occidentale, la crescita delle comunità è stata favorita da politiche di sostegno stabili e da tradizioni cooperative consolidate¹². In Germania e Danimarca, ad esempio, i regimi di incentivazione hanno garantito un ambiente favorevole, mentre la riduzione degli incentivi ha spesso coinciso con un rallentamento delle nuove iniziative. Tali dinamiche confermano che la

⁸ Walker G. e Devine-Wright P. (2018), "Community Renewable Energy: What Should It Mean?", *Energy Policy*, 36(2): 497-500.

⁹ Palm J. e Ambrose A. (2023), "Exploring Energy Citizenship in the Urban Heating System with the 'Walking with Energy' Methodology", *Energy, Sustainability and Society*, 13:1-14.

¹⁰ Brummer V. (2018), "Community Energy – Benefits and Barriers: A Comparative Literature Review of Community Energy in the UK, Germany and the USA", *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 94:187-196.

¹¹ Holdmann G., Pride D., Poelzer G., Noble B. e Walker C. (2022), "Critical Pathways to Renewable Energy in Remote Communities: A Comparative Analysis of Renewable Energy Transitions in Alaska", *Energy Research & Social Science*, 94: 102712.

¹² Joint Research Centre (2021), "Energy Communities: An Overview of Energy and Social Innovation", *European Commission*.

coerenza regolativa e il radicamento socio-istituzionale rappresentano fattori decisivi per la nascita e la sostenibilità delle CER. Diversamente, nei Paesi post-socialisti dell'Europa orientale, le comunità non sono del tutto assenti, ma tendono a svilupparsi con maggiore lentezza. Ciò sembra essere dovuto prevalentemente ad ostacoli legati alla concentrazione dei mercati elettrici, alla debolezza del capitale sociale e a un quadro normativo incerto: elementi che rendono necessario l'intervento di programmi europei e di intermediari istituzionali per garantirne la sopravvivenza¹³. Fra gli esempi più virtuosi, il Nord Europa offre uno scorcio di come la partecipazione alle CER possa essere interpretata non solo in termini economici, ma anche come forma di cittadinanza. In Svezia, Norvegia e Finlandia, la letteratura internazionale ha documentato quanto le pratiche quotidiane legate all'utilizzo dell'energia, dall'impiego di tecnologie domestiche alla mobilità elettrica, generano nel tempo un senso diffuso di responsabilità collettiva e alimentano la cooperazione tra cittadini e municipalità¹⁴. In questo contesto, la distinzione tra "democrazia energetica", intesa come controllo collettivo istituzionalizzato, e "cittadinanza energetica", intesa come agenzia diffusa dei soggetti, appare centrale per comprendere la qualità partecipativa delle comunità nordiche¹⁵.

Oltre i confini europei, le esperienze si articolano secondo logiche differenti. Negli Stati Uniti, ad esempio, il modello delle *Community Choice Aggregation* (CCA) ha consentito ai governi locali di aggregare la domanda energetica dei cittadini, ottenendo forniture a più alto contenuto rinnovabile¹⁶. Nel 2017, le CCA hanno fornito circa 42 milioni di MWh a cinque milioni di utenti, superando in diversi casi gli standard minimi fissati a livello statale. La possibilità che questo modello contribuisca a una transizione equa dipende in larga misura dalla chiarezza dei processi decisionali e dalla reale inclusione delle fasce più vulnerabili. Mentre l'esperienza statunitense mostra come i governi locali possano negoziare collettivamente forniture

¹³ Capellán-Pérez I., Bello F., Higuera L. e Barriocanal M. (2020), "Is Community Energy Really Non-Existent in Post-Socialist Europe? An Exploratory Overview of the Situation and Potential Explanatory Factors for 16 PSECs", *Energy Research & Social Science*, 70: 101656.

¹⁴ Wahlund M. (2022), "The Role of Energy Democracy and Energy Citizenship for Legitimation of Socio-Technical Transitions: Perspectives from Sweden", *Energy Research & Social Science*, 84:102360.

¹⁵ Wahlund M. e Palm J. (2022), "The Role of Energy Democracy and Energy Citizenship for Participatory Energy Transitions: A Comprehensive Review", *Energy Research & Social Science*, 87: 102482.

¹⁶ O'Shaughnessy E., Heeter J., Gattaciecchia J., Sauer J., Trumbull K. e Chen E. (2019), "Empowered Communities: The Rise of Community Choice Aggregation in the United States", *Energy Policy*, 132: 1110-1119.

più sostenibili, in Asia le comunità energetiche hanno seguito percorsi prioritariamente giustificati tanto da shock esterni quanto dalla necessità di elettrificazione diffusa. Il Giappone, ad esempio, ha vissuto un passaggio cruciale con il disastro di Fukushima: l'introduzione delle *feed-in tariff*¹⁷ e la mobilitazione delle reti civiche hanno favorito la nascita di progetti municipali e comunitari, pur limitati da una struttura di mercato fortemente concentrata¹⁸. In India, invece, le *mini-grid*¹⁹ comunitarie hanno sostenuto l'elettrificazione rurale, sebbene recenti studi dimostrino che loro stabilità nel tempo dipende da una serie di condizioni assai vincolanti, quali la chiarezza dei diritti di proprietà, la definizione di modelli tariffari sostenibili e un'adeguata formazione tecnica²⁰. In assenza di tali presupposti, molte esperienze tendono ad indebolirsi nonostante al loro avvio riescano a produrre buoni risultati. Al di là del contesto geografico, la letteratura ha evidenziato che un ulteriore livello di differenziazione riguarda la distinzione tra contesti urbani e rurali²¹. Nelle aree urbane, le CER si confrontano con l'alta densità abitativa, la complessità delle infrastrutture e la necessità di coordinare attori eterogenei, spesso attraverso soluzioni tecnologiche digitali e meccanismi di condivisione multilivello. In ambito rurale, invece, esse assumono spesso una funzione di infrastruttura sociale, capace di compensare carenze nei servizi e promuovere coesione territoriale.

Questa polarizzazione non è certamente assoluta, ma consente di comprendere come i modelli organizzativi sottostanti le CER siano profondamente condizionati dal tessuto socio-territoriale di riferimento: le città offrono spazi di innovazione e sperimentazione, mentre nei territori periferici le comunità assumono spesso il ruolo di strumenti di supporto economico e sociale.

¹⁷ Le *feed-in tariff* (FiT) sono uno strumento di politica energetica utilizzato per incentivare la produzione di energia da fonti rinnovabili. Si tratta di un meccanismo di sostegno economico in cui i produttori di energia rinnovabile (ad esempio da fotovoltaico, eolico, biomasse, idroelettrico) ricevono una tariffa garantita e stabile per un periodo di tempo prefissato per ogni chilowattora (kWh) immesso in rete.

¹⁸ Ohta H. e Barrett B.F.D. (2023), "Politics of Climate Change and Energy Policy in Japan: Is Green Transformation Likely?", *Earth System Governance*, 17: 100187.

¹⁹ Le *mini-grid* comunitarie sono sistemi elettrici locali di piccola scala, spesso basati su fonti rinnovabili e con eventuale accumulo, gestiti collettivamente da comunità o enti locali; possono operare in connessione alla rete o in modalità autonoma, promuovendo accesso all'energia e partecipazione comunitaria.

²⁰ Katre A., Tozzi A. e Bhattacharyya S. (2019), "Sustainability of Community-Owned Mini-Grids: Evidence from India", *Energy, Sustainability and Society*, 9(1): 2.

²¹ van der Waal E.C., Das A.M. e van der Schoor T. (2020), "Participatory Experimentation with Energy Communities in The Netherlands: The Role of Local Context", *Energy Research & Social Science*, 60: 101318.

Un denominatore comune a tutti i contesti sopra menzionati è infine l'importanza degli intermediari istituzionali e delle reti transnazionali²². Associazioni europee, Organizzazioni Non Governative (ONG) internazionali e programmi multilaterali hanno spesso agito come catalizzatori, fornendo supporto tecnico, *advocacy* e strumenti finanziari alla nascita delle CER. Tali intermediari non solo rafforzano la sopravvivenza delle iniziative in contesti più svantaggiati, bensì svolgono anche una funzione di traduzione tra istanze locali e politiche sovranazionali. In questo senso, la solidità delle comunità dipende non soltanto dalle risorse interne, ma anche dalla capacità di inserirsi in circuiti più ampi di cooperazione e apprendimento collettivo e di fornitura.

8.3. L'esperienza italiana delle CER nel quadro europeo e globale

L'esperienza italiana delle CER si colloca all'interno di un panorama internazionale eterogeneo, nel quale si intrecciano elementi comuni e peculiarità locali. Un primo aspetto riguarda il rapporto con le istituzioni: come in altri contesti europei, anche in Italia la regolazione ha svolto un ruolo determinante, ma la discontinuità dei provvedimenti e il ritardo nel recepimento delle direttive europee hanno reso lo sviluppo delle comunità meno lineare rispetto ad altri Paesi come la Germania o la Danimarca. Le comunità, pur presenti sul territorio, hanno vissuto per anni in una sorta di limbo giuridico, spesso sostenute soltanto da reti associative o da amministrazioni locali. Questo ritardo istituzionale ha inciso profondamente non solo sulla diffusione numerica delle CER, ma anche sulla loro capacità di radicarsi come soggetti stabili e autonomi, rendendole dipendenti da incentivi temporanei e da forme di supporto esterno molto di più rispetto a quanto avvenuto in altri contesti europei. Un ulteriore terreno di confronto riguarda poi le tecnologie adottate. Se in Scandinavia biomasse ed eolico continuano a rivestire un ruolo significativo e, in contesti extra-europei come l'India, le comunità rispondono a bisogni primari di elettrificazione, in Italia le CER si fondano quasi esclusivamente sul fotovoltaico. Questa specializzazione tecnologica deriva da costi relativamente bassi, iter autorizzativi semplificati e possibilità di integrazione con edifici residenziali e produttivi. Tuttavia, la dipendenza da una sola fonte energetica rischia di limitarne la capacità di innovazione a lungo termine. A livello comparativo, esperienze europee e statunitensi mostrano una crescente diversificazione tecnologica:

²² Warbroek B. et al. (2018), "The Role of Intermediaries in Supporting Local Low-Carbon Energy Transitions", *Sustainability*, 10(7): 2450.

dall'integrazione di sistemi di *storage* alla sperimentazione della mobilità elettrica come servizio comunitario, fino a soluzioni ibride che combinano più fonti rinnovabili. In Italia, tali dimensioni restano ancora marginali, segnale di un ecosistema tecnologico meno maturo e maggiormente vincolato agli incentivi mirati sul fotovoltaico²³.

Fra gli elementi distintivi del contesto italiano si evidenziano l'eterogeneità dei soggetti promotori e la pluralità di forme giuridiche attraverso cui si costituiscono le CER. La normativa italiana, infatti, non impone un modello unico, ma stabilisce che tali organizzazioni debbano essere aperte, democratiche e non orientate al profitto, almeno non come finalità principale²⁴. A differenza di molte esperienze dell'Europa settentrionale, caratterizzate da una spinta maggiormente *bottom-up*, il contesto italiano evidenzia la centralità di municipalità, enti privati e operatori tecnici che fungono da catalizzatori dei processi. Questa specificità affonda le radici nella tradizione nazionale di cooperativismo mutualistico e di finanza territoriale, dove soggetti come le banche di credito cooperativo, le cooperative per il sociale o le associazioni ambientaliste svolgono un ruolo decisivo nel tradurre obiettivi generali in progetti concreti. Se, da un lato, questa mediazione facilita il superamento delle barriere burocratiche e l'accesso al credito, dall'altro, apre interrogativi sulla reale autonomia dei membri e sulla qualità della partecipazione democratica. Un esempio significativo è offerto dal caso di Assisi, dove il Comune ha assunto il ruolo di coordinamento e mediazione tra i soggetti coinvolti, mostrando tanto i vantaggi quanto le ambivalenze di un modello centrato su istituzioni locali forti²⁵. In particolare, se tale centralità amministrativa ha, da un lato, garantito trasparenza, capacità organizzativa e accesso a risorse tecniche, dall'altro, ha messo in luce i rischi di una dipendenza eccessiva dall'ente pubblico, con una partecipazione dei cittadini assai limitata e una difficile replicabilità del modello in contesti caratterizzati da un più esiguo capitale istituzionale. Parallelamente, nel settore privato, un ruolo strategico è svolto dalle piccole e medie imprese (PMI), che possono realizzare impianti su edifici o terreni di loro proprietà oppure co-investire in aree messe a disposizione da terzi. Nel fare ciò, le PMI possono partecipare alla comunità assumendo funzioni diverse: in qua-

²³ Politecnico di Milano – School of Management, Energy & Strategy Group (2025), *Electricity Market Report 2025. Le Comunità Energetiche Rinnovabili: mito o realtà?*, Milano, Politecnico di Milano.

²⁴ Cocco A. (2022), "The Role of Energy Communities in the Energy Transition", *The Italian Law Journal*, 2: 509–526.

²⁵ Moretti E. e Stamponi E. (2023), "The Renewable Energy Communities in Italy and the Role of Public Administrations: The Experience of the Municipality of Assisi between Challenges and Opportunities", *Sustainability*, 15(15): 11869.

lità di *prosumer*, come semplici consumatori o, in alternativa, come produttori esterni operanti al di fuori della compagine sociale della CER²⁶. Oltre a rafforzare la solidità economica delle comunità, la loro partecipazione solleva tuttavia il rischio che le dinamiche imprenditoriali finiscano per prevalere sull'ideale di una *governance* realmente condivisa, trasformando le CER in strumenti di mercato più che in esperienze di cittadinanza energetica. Ciò pone al centro del dibattito una questione cruciale, ancora aperta per gli addetti alla ricerca sul tema: come riuscire a bilanciare sostenibilità economica e inclusione democratica nelle diverse configurazioni di CER esistenti.

8.4. Modelli organizzativi delle CER: oltre la dinamica *top-down/bottom-up*

Fra gli studi più recenti che riguardano le CER, si è consolidato un filone di ricerca che indaga le condizioni in cui modelli *top-down* o *bottom-up* risultano più efficaci. Come mostrano Clò, Iannucci e Tampieri²⁷, le configurazioni promosse dal basso tendono a svilupparsi con maggiore successo in contesti caratterizzati da prezzi elevati dell'energia e da incentivi pubblici consistenti, mentre quelle guidate da attori istituzionali o privati risultano più efficienti laddove i costi di coordinamento aumentano o le strutture di sostegno favoriscono investitori di dimensioni maggiori. Queste evidenze mostrano come i due modelli rispondano a logiche differenti e spesso in tensione fra loro. Nei paragrafi che seguono tentiamo di darne una illustrazione più dettagliata in base ai risultati ottenuti dalla ricerca condotta fra le comunità energetiche rinnovabili della Toscana all'interno del progetto PRIN ScENES – Solar ENergy Expansion Strategies²⁸.

8.4.1. *Approcci bottom-up*

I modelli dal basso sono quelli che scaturiscono dall'iniziativa diretta di cittadini, associazioni e piccole imprese, spesso animate da motivazioni che

²⁶ Cotana F., Gazzino M., Lisi P. e Putti P.M. (2025), *Le Comunità Energetiche Rinnovabili. Opportunità di sviluppo per i territori e strumento per la transizione energetica*, Il Sole 24 Ore, Milano.

²⁷ Clò S., Iannucci G. e Tampieri A. (2025), "Dynamic choice of renewable energy communities: Bottom-up vs top-down organisation", *Mathematical Social Sciences*, 126: 1–8.

²⁸ ScENES – Solar ENergy Expansion Strategies, Università degli Studi di Firenze, <https://www.scenes.unifi.it/>, consultato il 22 dicembre 2025.

combinano autonomia energetica, benefici economici condivisi, tutela ambientale e rafforzamento della coesione sociale²⁹. Tali iniziative si formano prevalentemente in cooperative o associazioni *not for profit*, che adottano regole democratiche e garantiscono il coinvolgimento diretto dei membri nei processi decisionali e nella gestione quotidiana. In questi assetti, gli aderenti non si limitano ad essere utenti, diventando co-investitori e co-gestori delle infrastrutture: ciò contribuisce a creare senso di appartenenza e responsabilità collettiva. Gli eventuali avanzzi economici non vengono distribuiti individualmente, bensì reinvestiti in progetti collettivi, quali interventi di efficienza energetica sugli edifici, programmi di edilizia sociale, servizi pubblici o azioni di sensibilizzazione comunitaria. Il potenziale di questi modelli è rilevante sia in termini di *empowerment* locale, rafforzando la capacità delle comunità di auto-organizzarsi e prendere decisioni collettive, sia in termini di innovazione istituzionale. Tuttavia, permangono vincoli strutturali significativi: accesso limitato al capitale iniziale, carenze di competenze legali e tecniche, oneri amministrativi elevati e difficoltà nel navigare cornici regolative complesse. La visibilità ridotta e la dipendenza da contributi volontari possono inoltre frenare la scalabilità e la continuità di queste esperienze. Per superare tali ostacoli, molte CER dal basso si appoggiano a enti locali, ONG e intermediari che offrono supporto tecnico, percorsi di *capacity-building* e attività di *advocacy* presso istituzioni nazionali ed europee.

8.4.2. *Approcci top-down*

Le configurazioni *top-down* vedono invece un ruolo guida di autorità pubbliche, *utility* e grandi attori privati che perseguono obiettivi di decarbonizzazione, riduzione dei costi infrastrutturali o contrasto alla povertà energetica³⁰. In questi contesti, i cittadini tendono a figurare più come beneficiari che come co-decisor. La loro partecipazione si limita spesso al consumo condiviso dei benefici economici ed energetici, mentre il processo decisionale resta in larga parte concentrato nelle mani degli attori promotori. In compenso, la capacità di mobilitare rapidamente risorse finanziarie e

²⁹ Per un quadro d'insieme si faccia riferimento a Seyfang G. e Haxeltine A. (2012), "Growing grassroots innovations: Exploring the role of community-based initiatives in governing sustainable energy transitions", *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(3): 381–400.

³⁰ Per una discussione critica di questi aspetti si faccia riferimento al lavoro di Peeters L., López L. F. e Trompoukis C. (2025), "Addressing the gaps in understanding and assessing energy communities", *Energy Research & Social Science*, 127: 104176.

know-how tecnico permette di accelerare l'implementazione dei progetti e di garantirne la sostenibilità economico-organizzativa. Le forme attraverso cui si manifestano sono molteplici: comuni che avviano comunità energetiche in partenariato con investitori esterni; piccole e medie imprese che installano impianti su proprietà proprie o co-investono in infrastrutture condivise; operatori tecnici ed energetici che offrono soluzioni integrate “chiavi in mano”³¹. Una variante diffusa è il modello del facilitatore: l'ente pubblico mette a disposizione spazi o infrastrutture (tetti, terreni, reti locali) restando tuttavia esterno alla *governance* della CER. Questi modelli privilegiano efficienza e rapidità, ma aprono questioni ancora da esplorare riguardo a questioni di inclusione sociale, distribuzione della proprietà e tenuta del coinvolgimento civico nel lungo periodo.

8.4.3. Verso modelli ibridi, oltre il dualismo bottom-up/top-down

Appare a questo punto evidente che la dicotomia tra modelli *bottom-up* e *top-down* non esaurisce la varietà delle pratiche reali mediante cui le CER prendono forma. In molti contesti, infatti, si può osservare come emergano configurazioni ibride in cui attori pubblici, privati e civici co-definiscono regole, infrastrutture e processi decisionali, negoziando ruoli e responsabilità nel tempo. I modelli ibridi si caratterizzano per la capacità di oltrepassare la dicotomia *top-down/bottom-up*, intrecciando attori pubblici, privati e civici in assetti di *governance* policentrici. La loro tenuta dipende da *scaffolds*³² istituzionali e infrastrutturali – giuridici, finanziari e digitali – che facilitano cooperazione in condizioni non ideali, riducendo costi di coordinamento e incertezza. Gli intermediari assumono un ruolo cruciale, non in qualità di facilitatori esterni, bensì come elementi costitutivi della *governance* stessa. Le piattaforme digitali personalizzate traducono logiche di solidarietà o di efficienza settoriale in pratiche operative. In questi termini,

³¹ Tatti A., Ferroni S., Ferrando M., Motta M. e Causone F. (2023), “The emerging trends of Renewable Energy Communities’ development in Italy”, *Sustainability*, 15(8).

³² Il termine designa gli assetti stabili che sostengono l'azione collettiva delle Comunità Energetiche Rinnovabili in contesti caratterizzati da incertezza normativa o frammentazione territoriale. Ne sono esempi: il quadro legale che definisce i diritti e i meccanismi di incentivazione (Decreto Ministeriale 7 dicembre 2023, n. 414. Individuazione di una tariffa incentivante per impianti a fonti rinnovabili inseriti in comunità energetiche rinnovabili e nelle configurazioni di autoconsumo collettivo e a distanza, c.d. “Decreto CER”, Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica), il sostegno di attori istituzionali come le banche di credito cooperativo che forniscono capitale e legittimazione, o le piattaforme digitali personalizzate che gestiscono i flussi energetici e traducono i principi di governance in pratiche operative.

l'ibridazione non si pone dunque come compromesso occasionale, bensì come un processo dinamico di stratificazione istituzionale che redistribuisce *agency* tra livelli e attori. In questo quadro, la dimensione redistributiva assume centralità: i modelli ibridi tendono a collegare la condivisione energetica ad obiettivi di giustizia territoriale, sebbene con esiti diseguali. Infine, la loro forza risiede nel radicamento territoriale: sono meccanismi situati, capaci di trasformare risorse e tradizioni locali in forme di *governance* resilienti e, come tali, difficilmente replicabili in altri contesti.

8.5. Verso la *Just Transition*: le sfide delle CER tra inclusione e disuguaglianza

L'analisi condotta ha mostrato come le CER non possano essere interpretate come modelli standardizzati, ma come configurazioni situate che riflettono i contesti socio-istituzionali e territoriali in cui prendono forma. In prospettiva comparata, esse appaiono come espressioni di traiettorie multiple: in alcuni casi, strumenti di *empowerment* civico e cooperazione locale; in altri, meccanismi tecnico-istituzionali guidati dall'alto; più spesso, forme ibride che intrecciano dinamiche di mercato, *governance* pubblica e iniziative dal basso. Questa varietà riflette la natura stessa dei processi di transizione, che non avanzano secondo schemi lineari e universali, ma attraverso una pluralità di percorsi storicamente e socialmente situati. In Europa, la diffusione di tradizioni cooperative radicate e di regimi di sostegno pubblico stabili ha favorito soprattutto approcci dal basso, mentre in aree caratterizzate da capitale sociale più debole o da mercati energetici fortemente concentrati hanno prevalso soluzioni dall'alto. Nelle Americhe, le comunità tendono a essere organizzate da governi locali o *utilities*, pur includendo forme di coinvolgimento collettivo; in Asia le CER emergono, invece, come risposta a crisi o a bisogni di elettrificazione rurale, spesso in assetti fragili e dipendenti da sostegni esterni. Nel loro insieme, queste traiettorie mostrano che le CER non corrispondono a schemi predefiniti, ma funzionano come spazi di negoziazione in cui partecipazione civica, strategie istituzionali e interessi economici si intrecciano, ampliando o riducendo le possibilità di inclusione e di giustizia sociale. In questo senso, la cornice della *Just Transition* consente di valutare questa eterogeneità alla luce delle sfide poste dalla decarbonizzazione e dalle disuguaglianze sociali e territoriali che essa rischia di generare. Se, da un lato, le CER possono costituire dispositivi concreti di giustizia energetica, attraverso la redistribuzione dei benefici economici, la riduzione della vulnerabilità sociale e il rafforzamento della coesione territoriale, dall'altro, il loro potenziale trasformativo non

è mai garantito. L'accesso selettivo, la dipendenza da incentivi instabili o la prevalenza di attori istituzionali forti possono produrre dinamiche escludenti e rafforzare squilibri preesistenti. La giustizia della transizione non è un attributo intrinseco delle comunità, bensì l'esito di processi sociali e istituzionali in continua negoziazione. Proprio per questo, tre elementi appaiono centrali per comprendere il ruolo delle CER nel futuro energetico: (i) la costruzione di modelli di *governance* inclusivi, capaci di garantire una partecipazione effettiva dei cittadini; (ii) il rafforzamento delle infrastrutture sociali e territoriali che sostengono le comunità nel tempo; (iii) la coerenza dei quadri regolativi e degli strumenti di supporto, che deve assicurare stabilità e continuità. A questi aspetti si aggiunge la dimensione culturale, ossia la necessità che le CER inneschino e, nel tempo, diano vita a pratiche di cittadinanza energetica diffuse, in cui i membri non si percepiscano solo come beneficiari di vantaggi economici, ma come co-responsabili della gestione e della distribuzione di una risorsa comune.

In Italia, la diffusione tardiva ma crescente delle CER testimonia come esse possano diventare catalizzatori di resilienza territoriale, soprattutto nelle aree interne e nei piccoli comuni, laddove i benefici non si limitano all'energia condivisa, ma si estendono alla riattivazione di economie locali e di reti di prossimità. Questa specificità, che distingue il caso italiano da altri Paesi europei, mette in luce come la funzione sociale delle CER possa assumere un peso particolare nei territori marginali, diventando parte di strategie più ampie di riequilibrio socio-spaziale. Le CER, in definitiva, rappresentano laboratori viventi della *Just Transition*: non semplici strumenti tecnici, ma pratiche sociali e territoriali in cui si sperimenta la possibilità di coniugare decarbonizzazione e giustizia. Esse rendono visibile la dimensione relazionale della transizione: non un processo astratto guidato unicamente dall'innovazione tecnologica, bensì un percorso collettivo che dipende dalla capacità di includere soggetti diversi, valorizzare risorse locali e rafforzare forme di cooperazione. Il loro futuro dipenderà dalla possibilità di consolidare questo ruolo, trasformandosi da iniziative episodiche a infrastrutture stabili della transizione energetica, capaci di garantire inclusione, equità e sostenibilità di lungo periodo.

9. Prospettive economiche-aziendali e business model delle CER

di Damiano Cesa Bianchi, Marco Bellucci, Giacomo Manetti,
Luca Bagnoli, Carmela Nitti

9.1. Introduzione

Nel maggio 2019 l'Unione Europea ha completato il *Clean Energy for All Europeans Package*, un articolato insieme di interventi normativi finalizzato al raggiungimento degli obiettivi climatici ed energetici al 2030. All'interno di tale pacchetto, la Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II) e la Direttiva (UE) 2019/944 sul mercato interno dell'energia elettrica, affiancate dal Regolamento (UE) 2019/943, hanno introdotto e formalizzato le nozioni di *Renewable Energy Communities* (RECs) e *Citizen Energy Communities* (CECs). Nel loro insieme, queste disposizioni delineano un quadro giuridico innovativo che riconosce e promuove forme di proprietà, amministrazione e consumo collettivo dell'energia, attribuendo alle comunità un ruolo attivo nella transizione energetica rinnovabile¹.

Le comunità energetiche sono concepite dal legislatore europeo non soltanto come strumenti di decarbonizzazione del sistema energetico, ma anche come dispositivi capaci di generare benefici economici e sociali per i territori, favorendo partecipazione, inclusione e democrazia energetica². In tale prospettiva, le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) sono frequen-

¹ Ceglia F., Esposito P., Faraudello A., Marrasso E., Rossi P. and Sasso M. (2022), "An energy, environmental, management and economic analysis of energy efficient system towards renewable energy community: The case study of multi-purpose energy community", *Journal of Cleaner Production*, 369: 133269.

Belmar F., Baptista P. and Neves D. (2023a). "Modelling renewable energy communities: Assessing the impact of different configurations, technologies and types of participants", *Energy, Sustainability and Society*, 13(1): 18.

² Barbaro S. and Napoli G. (2024), "Towards a participatory energy transition. Critical issues and potentials of regulatory and financial instruments for Renewable Energy Communities (RECs) in Italy", *Valori e Valutazioni*, 35: 69–95.

temente richiamate come potenziali leve di contrasto alla povertà energetica, in grado di ridurre i costi dell'energia e di rafforzare la coesione sociale a livello locale³.

Nonostante questo solido impianto normativo e valoriale, la diffusione delle comunità energetiche in Europa incontra ancora numerose difficoltà. Le evidenze raccolte a livello istituzionale mostrano come l'assenza di un quadro definitorio pienamente uniforme, la limitata consapevolezza da parte dei cittadini e, soprattutto, le criticità legate all'accesso alle risorse finanziarie rappresentino ostacoli rilevanti allo sviluppo delle CER⁴. In questo contesto, la sostenibilità economica delle comunità energetiche emerge come una condizione imprescindibile per la loro sopravvivenza e per la realizzazione degli obiettivi ambientali e sociali assegnati dal legislatore⁵.

Sebbene le comunità energetiche non siano orientate alla massimizzazione del profitto, la loro operatività richiede modelli di business in grado di garantire un equilibrio economico nel tempo. I progetti di comunità energetica si caratterizzano infatti per una forte dipendenza dalle fasi iniziali di sviluppo, nelle quali il ricorso a contributi pubblici, sovvenzioni e risorse volontarie risulta spesso determinante⁶. Nelle fasi successive, legate allo sviluppo e alla costruzione degli impianti, diventano centrali il capitale di rischio, il ricorso al debito e la capacità di generare flussi economico-finanziari positivi, attraverso la valorizzazione dell'energia prodotta e condivisa⁷.

Uno dei principali limiti allo sviluppo delle CER risiede nella difficoltà di accesso alla finanza privata. La dimensione ridotta dei progetti, la gover-

³ Blečić I., Carrus A. S., Congiu E., Desogus G., Muroli E. and Saiu V. (2025), "Renewable energy communities design: A decision support tool for integrated impact assessment. Insights from the first REC in Cagliari, Italy", *Journal of Cleaner Production*, 510: 145600.

⁴ Energy Communities Repository (2024), *Barriers and action drivers for the development of different activities by renewable and citizen energy communities*. European Commission, Directorate-General for Energy, consultabile al seguente indirizzo: <https://circabc.europa.eu/ui/group/8f5f9424-a7ef-4dbf-b914-1af1d12ff5d2/library/22055ff9-1f49-41f8-a321-cbf20ca3d316/details>

⁵ ComeRes Project. (2022). *Report on novel financing instruments for renewable energy communities (Deliverable 4.2)*, Horizon 2020 Project "Community Energy for the Uptake of Renewables in the Electricity Sector", consultabile al seguente indirizzo: <https://come-res.eu/resource?uid=1309>

⁶ REScoop.eu. (2022). *Financial handbook for REScoops*, consultabile al seguente indirizzo: <https://energycommunityplatform.eu/wp-content/uploads/2022/05/Financial-Handbook-for-REScoops-English.pdf>. SCCALE 203050 (2023), *Financing guide for energy communities*, consultabile al seguente indirizzo: https://www.sccale203050.eu/wp-content/uploads/2023/02/SCCALE203050_financingguide_energycommunities.pdf

⁷ ACCE Project. (2023, June 20), *Best practice report on community energy financing schemes*, consultabile al seguente indirizzo: <https://acce.rescoop.eu/resources/best-practice-report-on-community-energy-financing-schemes>

nance democratica e la percezione di rischio associata a iniziative collettive rendono le CER meno attrattive per gli intermediari finanziari tradizionali⁸. A ciò si aggiunge il fatto che una parte significativa delle risorse finanziarie diventa disponibile solo dopo che la concreta operatività è stata implementata, aggravando ulteriormente le criticità nelle fasi iniziali. Anche l'accesso ai fondi pubblici, pur coerente con gli obiettivi della transizione energetica europea, richiede competenze tecniche, gestionali e giuridiche spesso non immediatamente disponibili all'interno delle comunità⁹.

In questo scenario, il ruolo degli enti locali assume particolare rilevanza. I comuni possono favorire lo sviluppo delle comunità energetiche attraverso strumenti regolatori, politiche di sensibilizzazione, messa a disposizione di spazi pubblici e supporto tecnico e amministrativo, nonché partecipando direttamente alle comunità stesse¹⁰. Tali interventi contribuiscono non solo alla fattibilità economica dei progetti, ma anche al loro radicamento territoriale e alla legittimazione sociale delle iniziative.

La letteratura scientifica sui modelli di business delle comunità energetiche è ancora in una fase di consolidamento. Studi recenti hanno messo in luce le tensioni che caratterizzano lo sviluppo delle CER, in particolare con riferimento ai temi della partecipazione, dell'inclusività e della distribuzione dei benefici economici¹¹. Altri contributi propongono classificazioni dei modelli di business basate sulla ripartizione degli investimenti e dei proventi dalla produzione e condivisione di energia tra comunità e sviluppatori¹², mentre ulteriori ricerche evidenziano il ruolo delle innovazioni tecnologiche, dei mercati locali dell'energia e delle nuove forme di "prosumerismo", termine che deriva dall'unione di *producer* e *consumer*¹³.

⁸ Cfr., a diverso modo, Barbaro S. and Napoli G. (2024), *op. cit.*, Caferra R., Colasante A., D'Adamo I., Yilan G. and Lancialonga D. (2024). "A strategic analysis of renewable energy communities in achieving sustainable development", *Utilities Policy*, 90: 101810.

⁹ Friends of the Earth Europe (2022), *Energy communities in the EU: Opportunities and barriers to financing* (pp. 1–48), consultabile al seguente indirizzo: <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2022/09/Energy-Communities-in-the-EU-opportunities-and-barriers-to-financing.pdf>

¹⁰ Friends of the Earth Europe (2020). *Municipal support for energy communities: Community energy guide*, consultabile al seguente indirizzo: <https://friendsoftheearth.eu/wp-content/uploads/2020/11/community-energy-guide.pdf>

¹¹ Gomez A., Tyl B. and Pottier A. (2022) *Trajectories of renewable energy communities*, in Debizet G., Pappalardo M. and Wurtz F., a cura di, *Local Energy Communities*, 1st edn., Routledge, London, 153–171.

¹² Cielo A., Margiaria P., Lazzeroni P., Mariuzzo I., and Repetto M. (2021). "Renewable Energy Communities business models under the 2020 Italian regulation", *Journal of Cleaner Production*, 316: 128217; Neri J. and Corsetti E. (2024), "Business models for renewable energy communities", *AEIT-International Annual Conference*, 1–6.

¹³ Mello J. et al. (2020), "Power-to-Peer: a blockchain P2P post-delivery bilateral local

Altri studi sottolineano come il successo delle CER sia strettamente legato alla presenza di assetti di governance inclusivi, alla maturità tecnologica e all'integrazione con infrastrutture di rete intelligenti, capaci di favorire trasparenza e fiducia tra i membri¹⁴. Tuttavia, permane una carenza di evidenze empiriche comparative in grado di collegare in modo sistematico il quadro normativo, le scelte di governance e la sostenibilità economico-finanziaria delle CER.

Nel contesto italiano, la cosiddetta *gray literature* ha svolto un ruolo centrale nel sostenere la diffusione delle comunità energetiche. Il Gestore dei Servizi Energetici (GSE)¹⁵, l'Autorità di regolazione (ARERA), ENEA, RSE e organizzazioni come Legambiente hanno contribuito alla definizione di strumenti operativi, incentivi economici e linee guida, offrendo un primo inquadramento delle configurazioni possibili delle CER¹⁶. Tuttavia, tali contributi si concentrano prevalentemente sugli aspetti normativi e tecnici,

energy market", *17th International Conference on the European Energy Market (EEM)*, 1–5. Moreno A. et al. (2022), "Investments and Governance Models for Renewable Energy Communities", *18th International Conference on the European Energy Market (EEM)*, 1–6. Rocha R. et al. (2020), "Local Energy Markets for Energy Communities with Grid Constraints", *17th International Conference on the European Energy Market (EEM)*, 1–6. Svetec E. et al. (2019), "Blockchain application in renewable energy microgrids: an overview of existing technology towards creating climate - resilient and energy independent communities", *16th International Conference on the European Energy Market (EEM)*, 1–7. Tavares T. et al. (2023), "Operation and simulation of a renewable energy community based on a local post-delivery pool market", *19th International Conference on the European Energy Market (EEM)*, 1–6.

¹⁴ Ceglia F., Esposito P., Faraudello A., Marrasso E., Rossi P. and Sasso M. (2022), *op. cit.*, Kirchhoff H. et al. (2016), "Developing mutual success factors and their application to swarm electrification: microgrids with 100 % renewable energies in the Global South and Germany", *Journal of Cleaner Production*, 128: 190–200. Young J. and Brans M. (2017), "Analysis of factors affecting a shift in a local energy system towards 100% renewable energy community", *Journal of Cleaner Production*, 169: 117–124.

¹⁵ Gestore dei Servizi Energetici (GSE) (2024), *FAQ on renewable energy communities*, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/le-comunita-energetiche-rinnovabili-faq-pdf>

¹⁶ ENEA (2021), *La comunità energetica: Vademecum 2021*, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.pubblicazioni.enea.it/download.html?task=download.send&id=427&catid=3>. Legambiente (2022), *Comunità Rinnovabili*, consultabile al seguente indirizzo: <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Comunita-Rinnovabili-2022-Report.pdf>. Legambiente (2024), *Comunità Energetiche Rinnovabili. Il punto della situazione in Italia*, consultabile al seguente indirizzo: https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Comunita-energetice_report_2024.pdf. RSE (2021), *Comunità energetiche: Stato dell'arte e potenzialità in Italia 2021*, consultabile al seguente indirizzo: https://www.rse-web.it/wp-content/uploads/2021/11/20210118-RSE-M-Comunita-Energetiche-2021_DEF.pdf.v. RSE (2023), *Vademecum comunità energetiche rinnovabili*, consultabile al seguente indirizzo: https://www.rse-web.it/wp-content/uploads/2023/12/5_12_2023-Vademecum-Comunita-energetiche-rinnovabili.pdf.

lasciando in secondo piano un'analisi sistematica dei modelli di business e delle loro implicazioni economico-aziendali, in particolare per il controllo di gestione e della sostenibilità di tali comunità.

Alla luce di queste considerazioni, il presente contributo adotta una prospettiva economico-aziendale per analizzare i modelli di business delle CER nel contesto italiano. Mediante l'impiego del Business Model Canvas (BMC) e l'analisi dei risultati preliminari di numero significativo di casi di studio, il lavoro propone una concettualizzazione delle configurazioni organizzative ed economiche emergenti, individuando due archetipi di modello di business in grado di sintetizzare le principali caratteristiche gestionali delle CER italiane. Tali archetipi si sono sviluppati in stretta relazione con l'evoluzione del quadro normativo nazionale e, in particolare, con le regole operative introdotte dal Decreto Direttoriale del Dipartimento Energia n. 170 del 22 aprile 2024. Tale disciplina ha infatti chiarito che la messa a disposizione degli impianti di produzione da parte di soggetti terzi rileva esclusivamente ai fini dell'erogazione dei benefici economici connessi alla condivisione dell'energia, senza incidere sulla valorizzazione economica dell'energia immessa in rete, che rimane nella disponibilità del produttore. Questa impostazione normativa ha aperto lo spazio a differenti configurazioni di modelli di business per le CER, incidendo in modo significativo sulle loro prospettive di sostenibilità economico-finanziaria e sul ruolo che tali comunità possono assumere nel contesto della transizione energetica.

Il presente lavoro contribuisce alla letteratura internazionale sui modelli di business delle CER andando oltre le tassonomie descrittive prevalentemente adottate negli studi esistenti. La letteratura internazionale, infatti, tende a classificare i modelli di business delle CER sulla base di singole dimensioni strutturali, fornendo tipologie utili, ma spesso poco integrate sul piano organizzativo ed economico. In questo contributo, al contrario, il modello di business è analizzato come una configurazione sistemica che riflette scelte di governance, modalità di gestione e meccanismi di rendicontazione, fortemente influenzati dal quadro normativo e istituzionale di riferimento.

L'individuazione di archetipi di business model non mira, quindi, a una mera classificazione operativa, ma ad evidenziare come differenti configurazioni incidano sulla sostenibilità economico-finanziaria delle CER e sulla loro capacità di integrare finalità sociali, in particolare nel contrasto alla povertà energetica, e ambientali. In questo senso, il lavoro arricchisce il dibattito internazionale mettendo in luce le implicazioni economiche e organizzative dei modelli "asset-light" e delle configurazioni orientate prevalentemente alla gestione degli incentivi che rappresentano aspetti finora trattati in modo marginale dalla letteratura di riferimento.

Il valore aggiunto dell'innesto della prospettiva economico aziendale risiede nella possibilità di interpretare le CER come istituti economici atti a perdurare nel tempo e volti al soddisfacimento dei bisogni umani, piuttosto che come semplici progetti energetici o schemi contrattuali. L'approccio sistemico consente di leggere il modello di business in relazione alle condizioni di economicità, alla continuità nel tempo e ai meccanismi di accountability verso gli stakeholder, superando una visione focalizzata esclusivamente sull'efficienza tecnica o finanziaria. In tal modo, il contributo propone un framework analitico che integra il dibattito internazionale sui business model con una lettura più attenta alle dinamiche organizzative e gestionali delle CER, offrendo uno strumento interpretativo utile sia sul piano teorico, sia per la progettazione di modelli sostenibili nel contesto europeo.

9.2. Il Business Model Canvas come strumento di analisi delle CER

Il concetto di *business model* viene comunemente utilizzato per descrivere la logica integrata attraverso cui un'organizzazione struttura le proprie attività, mobilita risorse e governa le relazioni con gli stakeholder al fine di creare, distribuire e appropriarsi del valore¹⁷. In questa prospettiva, il modello di business non si limita a rappresentare una configurazione operativa, ma costituisce una vera e propria architettura concettuale che esplicita chi sono i soggetti rilevanti, quale valore viene loro offerto e attraverso quali meccanismi economici tale valore viene sostenuto nel tempo.

Muovendo da queste premesse, il presente contributo sviluppa un framework teorico per l'analisi dei modelli di business delle CER, con particolare attenzione alla loro capacità di generare valore sostenibile nel tempo. Come punto di partenza viene adottato il BMC proposto da Osterwalder e Pigneur¹⁸, uno degli strumenti più diffusi nella letteratura sui modelli di business. Tale framework articola il modello di business in nove componenti

¹⁷ Chesbrough H. and Rosenbloom R. S. (2002), "The role of the business model in capturing value from innovation: evidence from Xerox Corporation's technology spin-off companies", *Industrial and Corporate Change*, 11(3): 529–555. Magretta J. (2002), "Why business models matter", *Harvard Business Review*, 80(5): 86–92. Osterwalder A. and Pigneur, Y. (2010), *Business model generation: a Handbook for Visionaries, Game Changers, and Challengers*, Wiley, New York. Teece D. J. (2010), "Business models, business strategy and innovation", *Long Range Planning*, 43(2–3): 172–194.

¹⁸ Cfr., a diverso modo, Osterwalder A. and Pigneur Y. (2010), *op. cit.*, Osterwalder A., and Pigneur Y. (2005), "Clarifying business models: Origins, present, and future of the concept", *Communications of the Association for Information Systems*, 15(1): 1–25.

fondamentali: proposta di valore, segmenti di clientela, relazioni con i clienti, canali, attività chiave, risorse chiave, partnership, struttura dei costi e flussi di ricavo.

Tuttavia, l'applicazione del BMC al contesto delle CER richiede alcune rilevanti rielaborazioni concettuali. Le CER, infatti, operano prevalentemente come organizzazioni non profit o a vocazione mutualistica, nelle quali la creazione di valore non è orientata a un cliente in senso tradizionale, bensì a una pluralità di soggetti che partecipano alla comunità, apportando risorse e ricevendo benefici di diversa natura. In linea con una prospettiva di stakeholder theory¹⁹, il framework sostituisce pertanto il concetto di “segmenti di clientela” con quello più ampio di “stakeholder o beneficiari chiave”, al fine di rappresentare più fedelmente la natura comunitaria e collettiva delle CER.

Un ulteriore arricchimento del modello deriva dall'integrazione del contributo di Zott e Amit²⁰, che consente di introdurre esplicitamente la dimensione della governance. Tale dimensione riguarda l'allocazione delle responsabilità decisionali e il ruolo dei diversi attori nello svolgimento delle attività chiave, evidenziando come la creazione e la distribuzione del valore dipendano non solo dalla configurazione delle attività, ma anche da chi le realizza e con quali modalità. In questa prospettiva, le attività chiave vengono analizzate secondo quattro criteri di progettazione: novità, intesa come grado di innovazione delle attività; *lock-in*, relativo ai meccanismi che favoriscono la stabilità dei rapporti; complementarità, che descrive l'incremento di valore derivante dalla combinazione di risorse e attività; ed efficienza, riferita alla capacità di ridurre i costi di coordinamento e di transazione.

Al fine di rafforzare l'analisi e superare una visione meramente strumentale del modello di business, il framework viene integrato con l'approccio sistemico allo studio dell'azienda²¹. In questa prospettiva, il model-

¹⁹ Freudenreich B., Lüdeke-Freund F. and Schaltegger, S. (2020). “A stakeholder theory perspective on business models”, *Journal of Business Ethics*, 166: 3–18.

²⁰ Zott C. and Amit R. (2010), “Business Model Design: An Activity System Perspective”, *Long Range Planning*, 43(2–3): 216–226.

²¹ Coronella S., Caputo F., Leopizzi R. and Venturelli A. (2018), “Corporate social responsibility in Economia Aziendale scholars' theories: A taxonomic perspective”, *Mediterranean Accounting Research*, 26(4): 640–656. Costa E. and Ramus T. (2012), “The Italian Economia Aziendale and Catholic Social Teaching: How to Apply the Common Good Principle at the Managerial Level”, *Journal of Business Ethics*, 106(1): 103–116. Costa E., Leopizzi R. and Venturelli A. (2025), “‘Purpose and profit’: Economia Aziendale as a paradigm of sustainable business”, *Critical Perspectives on Accounting*, 101: 102791. Signori S. and Rusconi G. (2009), “Ethical Thinking in Traditional Italian “Economia Aziendale” and the Stakeholder Management Theory: The Search for Possible Interactions”, *Journal of Business Ethics*, 89(Suppl 3): 303–318.

lo di business è interpretato come espressione delle scelte decisionali e degli assetti organizzativi che presidiano le diverse fasi della gestione aziendale. L'azienda – intesa nel senso zappiano del termine – è concepita come un istituto economico durevole, finalizzato al soddisfacimento dei bisogni umani attraverso processi organizzati di produzione, acquisizione e consumo della ricchezza²².

Nella prospettiva economico-aziendale il concetto di azienda assume un significato più ampio rispetto a quello di *firm* o *enterprise*, ricomprendendo anche enti non profit, organizzazioni mutualistiche e istituzioni a finalità sociale. Tale inquadramento risulta particolarmente appropriato per l'analisi delle CER, che si configurano come istituzioni economiche collettive fondate sulla cooperazione tra soggetti diversi e sulla gestione condivisa di risorse energetiche.

All'interno della tradizione economico-aziendale, l'azienda viene analizzata come un sistema unitario articolato in sottosistemi interdipendenti. In particolare, la letteratura individua tre dimensioni fondamentali: l'organizzazione, che riguarda la configurazione strutturale e procedurale delle risorse e dei soggetti coinvolti; la gestione, intesa come insieme delle decisioni economiche e delle attività operative finalizzate al perseguimento degli scopi istituzionali; e la rendicontazione, che comprende i processi di misurazione, rilevazione e comunicazione dei fatti economici, finanziari e patrimoniali a supporto della responsabilità e del controllo²³.

L'adozione di questa prospettiva sistemica consente di leggere il modello di business non soltanto come una combinazione di elementi funzionali alla creazione del valore, ma anche come l'espressione coerente delle modalità attraverso cui la comunità organizza le proprie risorse, governa le attività e rende conto dei risultati ottenuti agli stakeholder.

L'integrazione di questa impostazione ha inoltre messo in evidenza un limite del BMC nella sua formulazione originaria, ossia la scarsa attenzione riservata ai processi di rendicontazione. Per colmare tale lacuna, il framework introduce esplicitamente la componente "Accounting", intesa in senso stretto come tecnica di misurazione e interpretazione delle grandezze economiche (Aprile & Nicolliello, 2016). Tale integrazione consente di cogliere il ruolo informativo e di accountability dei sistemi contabili ed extra-contabili, particolarmente rilevante nel caso delle CER, dove la trasparenza

²² Zappa G. (1927), *Tendenze nuove negli studi di ragioneria*. Società Editrice Libreria, Milano. Zappa G. (1956), *Le produzioni nell'economia delle imprese: Vol. I. Parte prima*, Giuffrè, Milano.

²³ Coronella S., Caputo F., Leopizzi R. and Venturelli A. (2018), *op. cit.*, Costa E., Leopizzi, R. and Venturelli A. (2025), *op. cit.*

e la fiducia tra i membri rappresentano condizioni essenziali di funzionamento.

Il framework concettuale risultante – mostrato in Tabella 1 – si compone di undici elementi, riorganizzati nei tre sottosistemi di organizzazione, gestione e rendicontazione, in coerenza con la tradizione economico-aziendale. Su questa base, l'analisi empirica consente di confrontare i casi studiati, individuare similarità e differenze e identificare archetipi di modelli di business nelle CER²⁴. Tali archetipi costituiscono uno strumento interpretativo utile per orientare le riflessioni di *policy* e di progettazione organizzativa delle CER.

Tab. 1 – Framework concettuale circa il business model delle CER

Sottosistemi	Componenti	Contenuto
Organizzazione	Proposta di valore	Il valore creato e offerto agli stakeholder attraverso prodotti, servizi o attività della CER.
	Risorse chiave	Le risorse essenziali, materiali e immateriali, necessarie per realizzare la proposta di valore.
	Stakeholder / beneficiari chiave	I soggetti che contribuiscono alla comunità e beneficiano del valore generato, in una logica non orientata al cliente tradizionale.
	Partnership chiave	Gli attori esterni che contribuiscono all'avvio, al funzionamento e alla sostenibilità nel tempo della comunità energetica.
Gestione	Flussi di ricavi	I flussi ricorrenti di risorse economiche che sostengono la continuità e l'equilibrio economico della comunità.
	Struttura dei costi	La configurazione e la gestione delle principali categorie di costo, finalizzate all'efficienza e alla sostenibilità.
	Governance	L'allocazione delle responsabilità decisionali e dei poteri di indirizzo relativi alle attività chiave.
	Attività chiave	Le attività operative centrali, analizzate in termini di novità, lock-in, complementarità ed efficienza.
	Canali di distribuzione	I meccanismi attraverso cui la proposta di valore viene trasferita ai beneficiari finali.
Rendicontazione	Accounting	L'insieme delle tecniche di misurazione, rilevazione e interpretazione delle grandezze economiche.
	Relazioni	Le modalità attraverso cui l'organizzazione mantiene, sviluppa e comunica le relazioni con gli stakeholder.

²⁴ Cielo A., Margiaria P., Lazzeroni P., Mariuzzo I. and Repetto M. (2021), *op. cit.*, Baden-Fuller C. and Morgan M. S. (2010), "Business models as models", *Long Range Planning*, 43(2-3): 156-171.

9.3. Evoluzione normativa e configurazioni dei modelli di business delle CER

L'evoluzione del quadro normativo europeo e nazionale ha contribuito a definire le condizioni istituzionali entro cui si sviluppano le CER, incidendo sulle modalità di costituzione, sugli assetti organizzativi e sulle condizioni economiche di funzionamento. Le CER non si configurano, infatti, come iniziative puramente spontanee, ma come entità il cui sviluppo risulta influenzato dal disegno regolatorio e dai meccanismi di incentivazione pubblica.

Nel loro insieme, le disposizioni normative esaminate intervengono su alcune dimensioni che risultano particolarmente rilevanti ai fini dell'analisi dei modelli di business, senza tuttavia determinarne in modo univoco le configurazioni organizzative. In particolare, la normativa incide sulla disciplina della disponibilità e del controllo degli impianti di produzione, sulla struttura dei flussi economici legati alla condivisione dell'energia, sull'estensione territoriale delle configurazioni di autoconsumo e sul ruolo degli attori istituzionali – in particolare GSE e ARERA – nella definizione delle condizioni operative. Tali dimensioni costituiscono il quadro di riferimento entro cui si collocano le scelte di modello di business osservate nell'analisi empirica.

9.3.1. Le definizioni europee di comunità energetica

A livello europeo, il *Clean Energy for All Europeans Package* introduce una definizione giuridica di comunità energetica fondata su principi di partecipazione aperta, controllo da parte dei membri e prevalenza dei benefici ambientali, economici e sociali rispetto alla massimizzazione del profitto. In particolare, la Direttiva (UE) 2018/2001 (RED II) definisce le CER come soggetti giuridici che, ai sensi dell'art. 2, paragrafo 16: «si basano sulla partecipazione aperta e volontaria, sono autonomi e sono effettivamente controllati da azionisti o membri situati in prossimità degli impianti di energia rinnovabile di proprietà del soggetto giuridico; il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali ai propri azionisti o membri o alle aree locali in cui operano, piuttosto che profitti finanziari». Questa definizione attribuisce alle comunità energetiche una finalità prevalentemente collettiva e non lucrativa, sottolineando il ruolo della partecipazione e del radicamento territoriale. Allo stesso tempo, essa lascia agli Stati membri un margine significativo di discrezionalità in sede di recepimento, in particolare con riferimento agli assetti organizzativi, alla titolarità degli

impianti e alle modalità di valorizzazione economica dell'energia prodotta e condivisa.

9.3.2. Il recepimento italiano: dalla fase sperimentale alla disciplina organica

Il recepimento italiano delle direttive europee in materia di comunità energetiche si è sviluppato attraverso un percorso graduale, articolato in una fase iniziale di sperimentazione e in una successiva di implementazione strutturata²⁵. Ciascuna di queste fasi ha introdotto una specifica definizione giuridica di comunità energetica, riflettendo un diverso grado di maturità del quadro regolatorio.

La prima definizione è introdotta nell'ambito della fase sperimentale avviata con la Legge 28 febbraio 2020, n. 8, di conversione del decreto-legge n. 162/2019: «b) nel caso di comunità energetiche, gli azionisti o membri sono persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, e la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale; c) l'obiettivo principale dell'associazione è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera la comunità, piuttosto che profitti finanziari; [...] a) i soggetti partecipanti producono energia destinata al proprio consumo con impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza complessiva non superiore a 200 kW, entrati in esercizio dopo la data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto [...]. b) i soggetti partecipanti condividono l'energia prodotta utilizzando la rete di distribuzione esistente. [...]. d) nel caso di comunità energetiche rinnovabili, i punti di prelievo dei consumatori e i punti di immissione degli impianti [...] sono ubicati su reti elettriche di bassa tensione sottese, alla data di creazione dell'associazione, alla medesima cabina di trasformazione media tensione/bassa tensione. [...] 5. i clienti finali associati in una delle configurazioni di cui al comma 2: a) mantengono i loro diritti di cliente finale, compreso quello di scegliere il proprio venditore; b) possono recedere in ogni momento dalla configurazione di autoconsumo, fermi restando eventuali corrispettivi concordati in caso di recesso anticipato per la compartecipazione agli investimenti sostenuti, che devono comunque risultare equi e

²⁵ De Juan-Vela P., Alic A. and Trovato V. (2023), "Monitoring the Italian transposition of the EU regulation concerning renewable energy communities and the relevant policies for battery storage", *Journal of Cleaner Production*, 425: 138937.

proporzionati; c) regolano i rapporti tramite un contratto di diritto privato [...]»²⁶.

Tali disposizioni delineano forme di autoconsumo virtuale realizzate attraverso l'utilizzo della rete pubblica di distribuzione, definendo i potenziali soggetti che possono essere coinvolti ed escludendo la partecipazione delle grandi imprese. Le comunità osservano limiti puntuali in termini di potenza complessiva degli impianti (200 kW) e di localizzazione degli stessi all'interno del perimetro di una medesima cabina di trasformazione MT/BT. Infine, la normativa riconosce ai partecipanti la libertà di uscita dalla comunità e demanda la regolazione dei rapporti economici e organizzativi a strumenti di diritto privato.

L'attuazione dell'art. 42-bis del D.L. n. 162/2019 è avvenuta attraverso una pluralità di atti regolatori e amministrativi adottati nel corso del 2020, antecedentemente al recepimento organico della Direttiva (UE) 2018/2001. In particolare, ARERA ha disciplinato le modalità di misurazione e valorizzazione dell'energia condivisa (Delibere n. 318/2020/R/eel e n. 541/2020/R/eel), mentre il Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 16 settembre 2020 ha definito il meccanismo incentivante, affidandone la gestione al GSE. Tali provvedimenti hanno reso operativa la fase sperimentale, traducendo i principi della norma primaria in regole tecniche e amministrative.

Il recepimento pieno della Direttiva (UE) 2018/2001 è avvenuto con il D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, che introduce una definizione più ampia e strutturata di CER, allineata ai principi europei. In particolare, l'art. 31 del decreto stabilisce che: «la comunità energetica rinnovabile ha come obiettivo principale quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali ai propri soci o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari»²⁷; «la comunità energetica rinnovabile è un soggetto giuridico autonomo i cui soci o membri possono essere persone fisiche, piccole e medie imprese, enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, nonché altri soggetti espressamente individuati dalla norma»²⁸; «per quanto riguarda le imprese, la partecipazione alla comunità energetica rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale»²⁹; «la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta e volontaria, fermo restando che l'esercizio dei poteri di controllo fa

²⁶ D.L. 30 dicembre 2019, n. 162, art. 42-bis, conv. con mod. dalla L. 28 febbraio 2020, n. 8.

²⁷ Direttiva (UE) 2018/2001 art. 31, comma 1, lett. a

²⁸ Direttiva (UE) 2018/2001 art. 31, comma 1, lett. b

²⁹ Direttiva (UE) 2018/2001 art. 31, comma 1, lett. c

capo ai soggetti situati nel territorio in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione dell'energia»³⁰.

Rispetto alla definizione sperimentale introdotta dall'art. 42-bis del D.L. n. 162/2019, la nuova formulazione conferma la finalità non lucrativa delle CER, la partecipazione aperta e volontaria e l'esclusione delle grandi imprese energetiche, ampliando tuttavia in modo significativo il novero dei soggetti ammissibili e rafforzando il riferimento al controllo locale della comunità.

Nel medesimo decreto legislativo, l'art. 8 estende inoltre la potenza massima degli impianti di produzione da fonti rinnovabili ammessi nelle configurazioni di autoconsumo da 200 kW a 1 MW e amplia l'area geografica di riferimento per la condivisione dell'energia, spostandola dal perimetro della cabina secondaria a quello della cabina primaria.

Di particolare interesse ai fini dell'analisi dei modelli di business è la previsione relativa all'esercizio dei poteri di controllo, che risulta coerente con l'impostazione della normativa europea già richiamata. Tale previsione, tuttavia, non implica necessariamente che la CER debba essere proprietaria degli impianti di produzione dell'energia, ma richiede che il controllo della comunità sia esercitato da soggetti localizzati nel territorio di riferimento. L'interpretazione di questo aspetto normativo lascia pertanto spazio a differenti configurazioni organizzative e finanziarie, che possono prevedere sia modelli in cui la CER sostiene direttamente gli investimenti in impianti produttivi, sia assetti nei quali la disponibilità degli impianti è assicurata attraverso rapporti contrattuali con soggetti terzi, con implicazioni differenti in termini di fabbisogno finanziario e struttura del modello di business.

Il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 7 dicembre 2023 ha disciplinato il nuovo meccanismo incentivante per le CER nella fase ordinaria, mentre le Regole Operative approvate con Decreto Direttoriale n. 170 del 22 aprile 2024 ne hanno specificato le modalità applicative.

Sul piano regolatorio, ARERA ha dato attuazione alle disposizioni del decreto legislativo mediante il Testo Integrato dell'Autoconsumo Diffuso (TIAD), approvato con Delibera 727/2022/R, che disciplina le modalità di misurazione e valorizzazione dell'energia condivisa. Il GSE ha infine curato l'attuazione operativa della disciplina, attraverso procedure applicative e strumenti informativi per l'accesso agli incentivi.

³⁰ Direttiva (UE) 2018/2001 art. 31, comma 1, lett. d

9.3.3. Il requisito del controllo degli impianti

Un passaggio particolarmente rilevante per l'analisi dei modelli di business delle CER riguarda la disciplina del controllo sugli impianti di produzione. Nel modello energetico tradizionale, la proprietà dell'impianto e l'investimento in capitale fisso risultano strettamente connessi alla valorizzazione economica dell'energia prodotta e immessa in rete. In tale contesto, la disponibilità e il controllo dell'impianto costituiscono il presupposto per il godimento dei benefici economici derivanti dalla produzione e dalla vendita dell'energia.

Traslando questo principio nella progettualità economica delle CER, si potrebbe intuitivamente ritenere che il modello di business debba fondarsi sull'acquisizione o sulla realizzazione di impianti di produzione, sostenendo i relativi costi di investimento al fine di utilizzare l'energia prodotta per l'autoconsumo o per la cessione sul mercato, generando così flussi di ricavo. Tuttavia, tale impostazione presenta barriere all'ingresso rilevanti, sia sotto il profilo della disponibilità delle superfici idonee alla localizzazione degli impianti, sia sotto il profilo del reperimento delle risorse finanziarie i.

Nel contesto delle CER, questo legame tradizionale tra proprietà dell'impianto e valorizzazione economica dell'energia viene parzialmente riformulato dalle regole operative adottate a livello nazionale. Il Decreto Direttoriale del Dipartimento Energia n. 170 del 22 aprile 2024, che approva le Regole Operative, chiarisce infatti che: «la messa a disposizione degli impianti di produzione di energia elettrica da parte di un produttore nei confronti di una CER rileva esclusivamente ai fini dell'erogazione dei benefici economici connessi alla condivisione dell'energia e non rileva ai fini della valorizzazione economica dell'energia elettrica immessa in rete, che rimane nella disponibilità del produttore»³¹.

Questa disposizione introduce una separazione esplicita tra l'accesso ai benefici economici connessi all'autoconsumo condiviso e la valorizzazione dell'energia immessa in rete, rendendo ammissibili configurazioni nelle quali la CER non detiene la proprietà degli impianti di produzione, pur potendo accedere ai meccanismi incentivanti previsti dalla normativa.

In tale assetto, l'impianto di produzione genera due distinti flussi di benefici economici: da un lato, i contributi riconosciuti per l'energia condivisa nell'ambito della CER; dall'altro, i proventi derivanti dalla vendita dell'energia immessa in rete, che restano nella disponibilità del soggetto proprietario dell'impianto. Ne consegue che l'impianto può rimanere sotto il

³¹ Decreto Direttoriale MASE n. 170 del 22 aprile 2024, Allegato 1 – Regole Operative, par. 2.1

controllo e la gestione economica di un soggetto terzo, il quale stipula con la CER un accordo di condivisione dell'energia. In questo schema, il soggetto terzo percepisce i ricavi dalla vendita dell'energia, mentre la CER beneficia esclusivamente dei contributi erogati dal GSE in relazione all'autoconsumo condiviso.

Questa configurazione consente di superare alcune delle barriere economiche tipiche dei modelli basati sulla proprietà diretta degli impianti. Tuttavia, tale assetto solleva alcune criticità rilevanti sotto il profilo della sostenibilità del modello di business. In particolare, la dipendenza della CER dai contributi legati alla condivisione dell'energia può limitare la capacità di generare risorse economiche autonome, mentre l'assenza di un controllo diretto sulla risorsa chiave rappresentata dagli impianti espone la comunità a rischi di dipendenza contrattuale, qualora il soggetto terzo decida di modificare o interrompere i rapporti di condivisione.

9.3.4. L'estensione geografica

L'estensione geografica delle configurazioni di autoconsumo incide, da un lato, sul concetto di comunità di prossimità, tradizionalmente inteso come un insieme di soggetti localmente vicini che si organizzano per autoprodurre e consumare energia, mentre, dall'altro, sulle possibilità di conseguire economie di scala e di replicare modelli organizzativi su territori più ampi.

L'evoluzione normativa, in particolare il passaggio dal riferimento alla cabina secondaria a quello alla cabina primaria, ha contribuito ad ampliare il perimetro geografico entro cui può essere realizzata la condivisione dell'energia. Tale ampliamento, tuttavia, riguarda specificamente le singole configurazioni di autoconsumo e non coincide necessariamente con l'ambito territoriale complessivo di operatività della CER.

Le Regole Operative approvate con Decreto del Dipartimento Energia n. 170 del 22 aprile 2024 chiariscono, infatti, che una medesima CER può attivare più configurazioni di autoconsumo, ciascuna riferita a una specifica cabina primaria, fermo restando l'obbligo di presentare una distinta richiesta di accesso al servizio per ogni configurazione.

La medesima impostazione è richiamata anche nell'Appendice A delle Regole Operative, che definisce l'energia elettrica autoconsumata virtualmente (EACV) come l'energia condivisa, su base oraria, dai punti di connessione ubicati nella porzione della rete di distribuzione sottesa alla stessa cabina primaria, individuata secondo quanto previsto dall'art. 10 del TIAD.

La possibilità per una CER di operare attraverso più configurazioni di autoconsumo, eventualmente localizzate su cabine primarie diverse, è stata

inoltre confermata da chiarimenti interpretativi del GSE (FAQ del GSE del 17/10/2024), che hanno ammesso la costituzione di comunità energetiche operanti su un ambito territoriale anche molto ampio, purché ciascuna configurazione rispetti i requisiti tecnici e regolatori previsti.

Tale assetto normativo svincola la CER dal legame esclusivo con un singolo perimetro territoriale, consentendo lo sviluppo di modelli organizzativi multipli. Questo favorisce la realizzazione di economie di scala, permettendo alle comunità di capitalizzare l'esperienza maturata nella gestione di una configurazione e di replicarla in contesti territoriali differenti. Al contempo, tale possibilità attenua il rischio di frammentazione eccessiva del territorio, soprattutto in contesti nei quali la suddivisione in cabine primarie non coincide con confini amministrativi o con unità territoriali omogenee.

Nel complesso, l'estensione geografica emerge come una variabile strategica del modello di business delle CER, in grado di incidere sulle modalità di partecipazione dei membri, sugli assetti di governance e sulla struttura dei costi e dei proventi, senza tuttavia annullare il ruolo delle singole configurazioni di autoconsumo.

9.4. Analisi dei casi di studio

9.4.1. Metodologia

Il presente studio adotta un disegno di ricerca basato su casi di studio multipli, poiché ritenuto particolarmente adeguato a rispondere a quesiti di ricerca di natura esplorativa e per analizzare fenomeni emergenti, caratterizzati da elevata eterogeneità e forte dipendenza dal contesto³². Tale approccio consente di cogliere la complessità organizzativa ed economica delle CER e di individuare ricorrenze e differenze significative tra le diverse esperienze analizzate.

La scelta di un disegno multi-caso risponde all'esigenza di identificare pattern ricorrenti e configurazioni comuni, rafforzando al contempo la solidità interpretativa dei risultati attraverso il confronto sistematico tra unità di analisi distinte. L'analisi multipla di casi consente di migliorare la rilevanza teorica delle evidenze empiriche e di supportare processi di generalizzazione analitica³³.

³² Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage.

³³ Eisenhardt K. M. (1991), "Better Stories and Better Constructs: The Case for Rigor

La selezione dei casi è stata preceduta da una mappatura preliminare delle CER attive sul territorio nazionale, condotta nel periodo compreso tra febbraio e ottobre 2024. Tale mappatura si è basata su fonti di letteratura grigia, articoli di stampa, documentazione pubblica e interazioni dirette con amministrazioni regionali e stakeholder coinvolti nei processi di transizione energetica. Con la progressiva disponibilità di elenchi ufficiali e registri istituzionali, tali fonti sono state integrate al fine di validare le informazioni raccolte e individuare ulteriori casi rilevanti.

In coerenza con la natura esplorativa della ricerca, la selezione dei casi ha seguito un criterio di campionamento mirato (*purposive sampling*), volto a garantire un'adeguata variabilità rispetto ad alcune dimensioni ritenute rilevanti ai fini dell'analisi³⁴. Il campione finale (Tabella 2) è composto da dieci casi di studio³⁵.

La raccolta dei dati empirici è avvenuta principalmente attraverso interviste semi-strutturate, della durata di circa un'ora, rivolte a referenti chiave delle CER selezionate e analisi documentale³⁶. Le interviste sono state guidate da una traccia comune di domande aperte, costruita in coerenza con il framework concettuale adottato e articolata attorno ai principali sottosistemi di analisi. Le interviste, previo consenso dei partecipanti, sono state registrate e trascritte integralmente.

A integrazione dei dati primari, è stata condotta un'analisi di fonti secondarie, comprendente documentazione pubblicamente disponibile e materiali forniti direttamente dai casi studiati. L'utilizzo di fonti multiple di evidenza ha consentito di rafforzare l'affidabilità dei risultati attraverso processi di triangolazione e di approfondire la comprensione delle configurazioni organizzative ed economiche osservate³⁷.

and Comparative Logic", *The Academy of Management Review*, 16(3): 620.

Eisenhardt K. M. and Graebner M. E. (2007), "Theory building from cases: Opportunities and challenges", *Academy of Management Journal*, 50(1): 25–32.

³⁴ Bryman A. and Bell E. (2015), *Business research methods (4th ed.)*, Oxford University Press, Oxford.

³⁵ Cfr., a diverso modo, Yin R. K. (2018), *op. cit.*

³⁶ Qu S. Q. and Dumay J. (2011), "The qualitative research interview", *Qualitative Research in Accounting & Management*, 8(3): 238–264.

³⁷ Hopper T. and Hoque Z. (2006), "Triangulation approaches in management accounting research", *Management Accounting Research*, 17(4): 353–365.

Tab. 2 – Casi di studio

<i>CER</i>	<i>Regione</i>	<i>Comune</i>	<i>Tipo di energia</i>	<i>Forma giuridica</i>
Comunità Energetica e Solidale di Napoli Est ETS	Campania	Napoli	Fotovoltaica	Ente del Terzo Settore (ETS)
C.E.R. PROCHYTA - Ente del Terzo Settore	Campania	Procida	Fotovoltaica	Ente del Terzo Settore (ETS)
Comunità Energetica Le Due Becche Ente del Terzo Settore	Val d'Aosta	Charvensod	Fotovoltaica	Ente del Terzo Settore (ETS)
Associazione CER Gubbio-Castiglione	Umbria	Gubbio	Eolica	Associazione non riconosciuta
CER Toscana 100	Toscana	Operates across the entire regional territory	Fotovoltaica	Associazione non riconosciuta
KönCeRT Società Cooperativa Impresa Sociale	Trentino-Alto Adige	San Michele all'Adige	Fotovoltaica	Impresa cooperativa sociale
CER Sienaenergie Ets	Toscana	Siena	Fotovoltaica	Ente del Terzo Settore (ETS)
Sieveenergia Società Cooperativa	Toscana	Pontassieve	Fotovoltaica	Impresa cooperativa
CER Basiglio	Lombardia	Basiglio	Fotovoltaica	Fondazione
CER di Pieve Emanuele	Lombardia	Pieve Emanuele	Fotovoltaica	Cooperativa – Società Benefit

Il passaggio dalle evidenze empiriche alla costruzione degli archetipi è avvenuto attraverso un processo di comparazione sistematica tra i casi, volto a individuare tratti ricorrenti nelle configurazioni organizzative ed economiche osservate. In questa fase, le singole componenti del business model non sono state considerate isolatamente, ma analizzate in modo congiunto, al fine di cogliere configurazioni coerenti di scelte gestionali e organizzative. In particolare, l'analisi ha evidenziato come alcune combinazioni di elementi (es. il grado di coinvolgimento nella gestione energetica, la disponibilità o meno degli asset produttivi, l'estensione territoriale) tendessero a presentarsi congiuntamente in più casi.

Gli archetipi di business model sono, quindi, il risultato di una generalizzazione analitica, e non statistica, che sintetizza tali configurazioni ricorrenti in categorie concettuali di livello superiore. Essi rappresentano model-

li utili a interpretare le logiche economico-aziendali sottostanti le CER analizzate, piuttosto che descrizioni esaustive di singoli casi.

9.4.2. *Discussione dei risultati*

9.4.2.1. *Attori promotori e motivazioni alla base della costituzione delle CER*

Un primo elemento che emerge in modo trasversale dai casi di studio riguarda la recente costituzione delle comunità analizzate. La maggior parte delle CER oggetto di studio si trova ancora in una fase iniziale di funzionamento, nella quale i modelli di business non risultano pienamente consolidati. Questo dato ha una duplice implicazione. Da un lato, limita la possibilità di valutare la sostenibilità economico-finanziaria di lungo periodo delle comunità; dall'altro, consente di osservare con maggiore chiarezza le scelte iniziali di configurazione organizzativa e gestionale, che risultano fortemente influenzate dal quadro normativo e dagli incentivi disponibili.

I casi di studio evidenziano una marcata eterogeneità degli attori promotori delle CER. Tra i soggetti che hanno avviato le comunità figurano associazioni ambientaliste, ETS, amministrazioni locali, cittadini privati, cooperative, società di gestione dell'energia, consulenti specializzati e, in alcuni casi, istituti bancari. Tale pluralità di attori si riflette in una molteplicità di motivazioni che hanno guidato la nascita delle comunità.

Accanto a obiettivi esplicitamente ambientali, come la riduzione dell'inquinamento e la promozione delle fonti rinnovabili, emergono motivazioni di natura economica, quali la riduzione dei costi energetici per i membri o la valorizzazione delle eccedenze di produzione. Tuttavia, in diversi casi, la motivazione prevalente risulta essere la raccolta e gestione della tariffa incentivante associata all'energia condivisa. In tali contesti, la CER viene concepita principalmente come uno strumento tecnico-amministrativo per l'accesso ai contributi pubblici, piuttosto che come una vera e propria comunità energetica radicata nel territorio.

La presenza di promotori dotati di competenze tecniche o di un forte orientamento alla gestione degli incentivi tende a orientare la configurazione del modello di business verso soluzioni efficienti sotto il profilo amministrativo, ma meno attente alla costruzione di relazioni comunitarie e alla definizione di una proposta di valore a carattere sociale.

9.4.2.2. Assetti produttivi e configurazioni “asset-light”

Un secondo risultato rilevante riguarda l'assenza di impianti di produzione di proprietà nelle CER analizzate. Nessuna delle comunità incluse nel campione risulta titolare diretta di impianti di produzione energetica. Questo dato è coerente con quanto emerso nella sezione precedente in merito alle configurazioni normative che consentono alle CER di accedere ai benefici economici della condivisione dell'energia anche senza possedere direttamente gli asset produttivi.

Dal punto di vista del modello di business, questa configurazione “asset-light” consente di abbattere in modo significativo le barriere all'ingresso, evitando la necessità di sostenere investimenti iniziali rilevanti. Tuttavia, tale scelta comporta una dipendenza strutturale da soggetti terzi, proprietari degli impianti, che detengono una risorsa chiave non controllata dalla comunità.

Questa dipendenza incide direttamente sulla sostenibilità economica e strategica delle CER. In assenza di ricavi derivanti dalla vendita o dall'utilizzo diretto dell'energia prodotta, il flusso di proventi della comunità risulta fortemente concentrato sul contributo incentivante. Ne deriva un modello di business vulnerabile a eventuali modifiche del quadro regolatorio o alla cessazione dei rapporti contrattuali con i produttori.

9.4.2.3. Proposta di valore e ruolo della povertà energetica

Nella letteratura specialistica, il fenomeno della povertà energetica è stato affrontato come un fattore multidimensionale di esclusione energetica, caratterizzata non solo da carenza di accesso ad energia a costi sostenibili, ma anche da disuguaglianze strutturali nella capacità di soddisfare bisogni energetici essenziali. La ricerca recente evidenzia una progressiva transizione verso quadri concettuali basati su principi di giustizia energetica, che integrano aspetti di equità distributiva, procedurale e di riconoscimento nella transizione energetica globale³⁸. In questo ambito, le CER sono considerate potenziali strumenti per alleviare la povertà energetica attraverso l'ampliamento dell'accesso a servizi energetici sostenibili e la promozione di forme di partecipazione collettiva alla produzione e gestione dell'energia³⁹. Tuttavia, evidenze empiriche e analisi di *policy* sottolineano che la

³⁸ Jenkins K. E. H., McCauley D., Heffron R., Stephan H. and Rehner R. (2016), “Energy justice: A conceptual review”, *Energy Research & Social Science*, 11: 174–182.

³⁹ González-Eguino M. (2015), “Energy poverty: An overview”, *Renewable and Sustaina-*

realizzazione di tali potenziali impatti dipende dalla capacità delle comunità di superare barriere regolatorie, di accessibilità e di governance, nonché di includere esplicitamente gruppi vulnerabili nelle configurazioni di partecipazione e beneficio. Questo quadro teorico suggerisce che l'integrazione di giustizia energetica e povertà energetica non sia un semplice corollario normativo, ma richieda una connessione esplicita tra le modalità di configurazione dei modelli di business delle CER e le condizioni di equità e inclusione sociale che tali modelli intendono promuovere.

L'analisi della proposta di valore delle CER evidenzia un ulteriore elemento critico rispetto agli obiettivi di contrasto alla povertà energetica. Sebbene la riduzione dei costi energetici e la promozione della transizione energetica siano frequentemente richiamate tra le finalità delle comunità, il contrasto alla povertà energetica emerge raramente come obiettivo esplicito e strutturato.

Nei casi in cui la CER sia prevalentemente orientata alla gestione degli incentivi, la proposta di valore tende a concentrarsi su benefici economici diffusi e indiretti, senza una chiara identificazione di categorie di beneficiari vulnerabili, né meccanismi dedicati di redistribuzione del valore. In tali contesti, la dimensione sociale appare residuale e non incorporata nel modello di business, risultando più una conseguenza potenziale che una finalità progettata.

Al contrario, le CER caratterizzate da un maggiore radicamento territoriale e da una governance più partecipata mostrano una maggiore attenzione agli aspetti sociali, sebbene anche in questi casi la traduzione operativa del contrasto alla povertà energetica in strumenti gestionali e criteri di allocazione delle risorse risulti ancora embrionale.

9.4.2.4. Governance, partecipazione e costruzione della comunità

Le modalità di governance rappresentano un ulteriore elemento discriminante tra le diverse configurazioni di CER. Nei casi analizzati, la governance è spesso fortemente influenzata dal soggetto promotore, che tende a mantenere un ruolo centrale nei processi decisionali, soprattutto nelle fasi iniziali di sviluppo. Questa impostazione consente una maggiore rapidità decisionale e un più efficace presidio degli adempimenti normativi, ma può limitare il coinvolgimento attivo dei membri e la costruzione di una governance realmente partecipativa.

ble Energy Reviews, 47: 377-385. Simcock N., Walker G. and Day R. (2017), "Energy poverty and vulnerability: A global perspective", *Energy Research & Social Science*, 25: 1-5.

Le CER con un'estensione geografica più ampia mostrano generalmente modelli di governance più centralizzati, nei quali il senso di appartenenza alla comunità risulta attenuato. Al contrario, le comunità operanti su scale territoriali ristrette tendono a favorire forme di partecipazione più dirette, rafforzando i legami tra i membri e il capitale sociale locale.

La governance incide direttamente sulla capacità della CER di integrare finalità sociali nel proprio modello di business. Assetti decisionali inclusivi e meccanismi di partecipazione strutturati appaiono maggiormente compatibili con una proposta di valore orientata anche al contrasto della povertà energetica, sebbene richiedano maggiori costi organizzativi e competenze gestionali.

9.4.2.5. Modelli di gestione

I risultati preliminari dei casi di studio mostrano come, nella pratica, molte CER si configurino come entità “asset-light”, fortemente dipendenti dai contributi pubblici e caratterizzate da una limitata integrazione della dimensione sociale all'interno del modello di business. In tali contesti, il contrasto alla povertà energetica tende a rimanere un obiettivo implicito o potenziale, piuttosto che una finalità esplicitamente progettata e sostenuta da meccanismi economici e gestionali dedicati.

Alla luce delle evidenze emerse, è possibile ricondurre le configurazioni osservate a due archetipi principali di modello di business, definiti lungo due dimensioni chiave (Figura 1): il grado di coinvolgimento nella gestione energetica e l'estensione territoriale della comunità.

Il primo archetipo identifica la CER come una comunità di cooperazione locale, orientata alla produzione e alla gestione condivisa dell'energia, caratterizzata da un forte radicamento territoriale e da una governance partecipata. In questo modello, la prossimità geografica e relazionale favorisce la costruzione di legami comunitari e rende più agevole l'integrazione di obiettivi sociali, inclusa la riduzione della povertà energetica.

Il secondo archetipo configura la CER come ente di gestione degli incentivi, focalizzato prevalentemente sulla raccolta e redistribuzione dei contributi pubblici legati all'energia condivisa. In questa configurazione, l'estensione geografica tende ad ampliarsi, la governance risulta più centralizzata e la dimensione comunitaria si attenua. Pur risultando pienamente conforme al quadro normativo vigente, questo modello appare meno idoneo a sostenere interventi strutturati di contrasto alla povertà energetica, in assenza di una proposta di valore esplicitamente orientata all'inclusione dei soggetti vulnerabili.

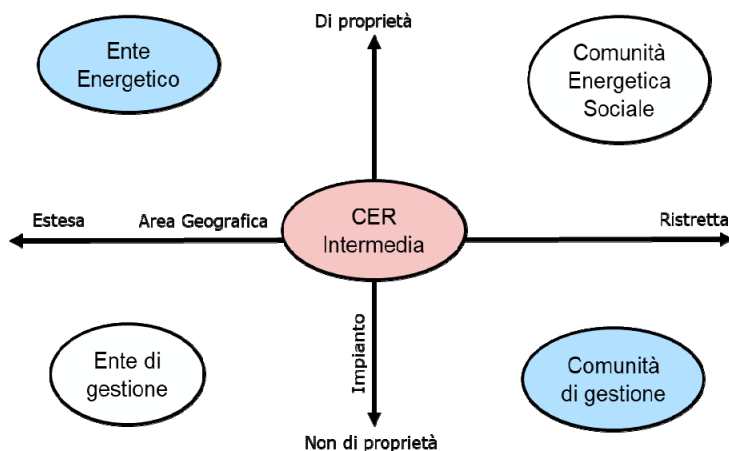


Fig. 1 – Archetipi di modelli di gestione

L’emergere di questi archetipi suggerisce che non tutte le configurazioni di CER siano equivalenti sotto il profilo della creazione di valore sociale. La capacità delle comunità energetiche di contribuire al contrasto della povertà energetica dipende in larga misura dalle scelte di modello di business e di governance, più che dalla mera adesione formale alla definizione giuridica di CER. In altri termini, la dimensione sociale non appare come un esito automatico della partecipazione a una comunità energetica, ma come il risultato di una progettazione intenzionale del modello economico-organizzativo.

9.5. Conclusioni

Il contributo ha analizzato le CER da una prospettiva economico-aziendale, con l’obiettivo di comprendere come l’evoluzione normativa e le scelte organizzative si traducano in specifiche configurazioni di modello di business e quali implicazioni queste ultime abbiano rispetto alla capacità delle comunità di contribuire al contrasto della povertà energetica. È opportuno sottolineare come molte delle CER analizzate si trovino in una fase iniziale di sviluppo, nella quale i modelli di business non risultano ancora pienamente stabilizzati. Questa condizione limita la possibilità di valutare la sostenibilità economico-finanziaria di lungo periodo, ma consente al contempo di osservare con maggiore chiarezza le scelte iniziali di configurazione

organizzativa e gestionale, fortemente influenzate dal quadro normativo e dagli incentivi disponibili. I risultati devono pertanto essere interpretati come indicativi di traiettorie emergenti di modello di business, piuttosto che come assetti consolidati.

L'analisi del quadro normativo ha evidenziato come il legislatore abbia deliberatamente introdotto un elevato grado di flessibilità nella definizione delle CER, consentendo una pluralità di assetti organizzativi e gestionali. Tale flessibilità ha favorito una rapida diffusione di tali comunità, riducendo le barriere all'ingresso e ampliando la platea dei soggetti potenzialmente coinvolti. Tuttavia, essa ha anche determinato un'elevata eterogeneità dei modelli di business, con effetti ambivalenti in termini di sostenibilità economica e di coerenza con le finalità sociali originariamente attribuite alle CER.

Queste considerazioni sollevano alcune implicazioni rilevanti per i *policy maker* e per gli attori dell'economia sociale. Da un lato, emerge l'opportunità di affiancare agli strumenti incentivanti criteri di valutazione che tengano conto non solo dell'energia condivisa, ma anche delle modalità di governance, del radicamento territoriale e dell'impatto sociale delle CER. Dall'altro, appare necessario sostenere lo sviluppo di modelli di business in grado di coniugare sostenibilità economico-finanziaria e vocazione solidaristica, evitando che la flessibilità normativa si traduca in una progressiva "finanziarizzazione" delle comunità energetiche.

In prospettiva, un tema di particolare interesse riguarda la possibilità di sviluppare modelli intermedi, capaci di superare la dicotomia tra CER fortemente radicate ma economicamente fragili e configurazioni efficienti sotto il profilo amministrativo ma deboli sul piano sociale. La gestione collettiva delle eccedenze di produzione, l'introduzione di meccanismi redistributivi mirati e il rafforzamento degli strumenti di rendicontazione sociale ed energetica rappresentano alcune delle direttrici lungo le quali le CER potrebbero evolvere verso un ruolo più strutturato di welfare energetico territoriale.

Parte III
La funzione sociale
delle Comunità energetiche rinnovabili

10. Energia, diritti, comunità: il potenziale sociale delle comunità energetiche rinnovabili

di Viviana Di Capua

10.1. Introduzione

La povertà energetica rappresenta oggi una delle sfide più rilevanti della transizione ecologica, poiché incide in maniera diretta sulle condizioni di vita, sulla dignità umana e sull'effettività dei diritti fondamentali¹. Non si tratta soltanto di un problema economico, ma di un fenomeno complesso che intreccia profili sociali, ambientali e istituzionali. L'accesso a servizi energetici affidabili e sostenibili costituisce, infatti, una condizione necessaria di libertà, uguaglianza e giustizia sociale².

La definizione giuridica della povertà energetica e i criteri di misurazione elaborati a livello europeo segnano un passo avanti significativo, ma non risolutivo. Pur in presenza di una nozione consolidata e indicatori dettagliati, il fenomeno rimane difficile da quantificare in maniera uniforme, poiché le sue manifestazioni sono strettamente dipendenti dai singoli contesti nazionali. Ne consegue che la valutazione della sua incidenza e l'individuazione di strumenti giuridici adeguati restano tuttora operazioni complesse.

In questo quadro, le comunità energetiche rinnovabili (CER) si propongono come strumenti innovativi, capaci di coniugare transizione energetica

¹ Sulla povertà in generale, sul fondamento costituzionale e sulle misure pubbliche di contrasto, cfr. Franchini C. (2021), *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli; Fattibene R. (2020), *Povertà e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli. Più in generale, sulle fragilità in un contesto di evoluzione globale si v., di recente, Garofoli R. e Mattarella B.G. (2025), *Governare le fragilità. Istituzioni, sicurezza nazionale, competitività*, Mondadori, Milano.

² Secondo Sen A. (2009), *The Idea of Justice*, Allen Lane, London (trad. it.: *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2011), la giustizia va misurata in termini di opportunità reali che gli individui hanno di perseguire i propri obiettivi. La povertà, in questo senso, è una grave forma di ingiustizia perché limita il godimento di diritti fondamentali, come l'istruzione, la salute, la partecipazione politica, ostacolando lo sviluppo personale e sociale.

e inclusione sociale. Tuttavia, il nesso tra CER e contrasto alla povertà energetica non è ancora del tutto provato. La normativa italiana, in particolare, non prevede vincoli specifici a favore delle famiglie a basso reddito, lasciando la realizzazione degli obiettivi solidaristici alla volontà dei membri della comunità energetica o all'intervento di enti pubblici.

Ne deriva un quadro in cui la dimensione sociale è potenzialmente rilevante ma non giuridicamente garantita.

Il contributo si propone di indagare il potenziale sociale delle CER come strumenti di prevenzione e contrasto della povertà energetica, evidenziando opportunità e limiti del modello italiano, anche alla luce di alcune esperienze straniere. In particolare, saranno esaminate le pratiche sviluppate in Spagna e Belgio, dove le CER hanno assunto una connotazione fortemente solidaristica e inclusiva, favorendo la partecipazione di famiglie vulnerabili e la collaborazione con le autorità locali.

10.2. Definire e misurare la povertà energetica: un approccio interdisciplinare

La povertà energetica non è un fenomeno recente. Già nel XX secolo, con la progressiva diffusione dell'energia come bene di consumo primario, emerse con chiarezza la correlazione tra condizioni economiche, qualità abitativa e accesso ai servizi energetici³.

Nel Regno Unito, il termine *fuel poverty* si affermò a partire dagli anni Ottanta, grazie allo studio pionieristico di Brenda Boardman, che definì la povertà energetica la condizione di una famiglia costretta a destinare oltre il 10% del proprio reddito al riscaldamento dell'abitazione⁴.

Quella definizione aprì la strada a programmi di sostegno economico specifici, come il *Winter Fuel Payment* e il *Warm Home Discount*, che hanno rappresentato i primi interventi strutturati in Europa a tutela dei consumatori vulnerabili⁵.

³ Già nelle società preindustriali, molte famiglie, soprattutto nelle aree rurali, dovevano contare su fonti tradizionali come il legno o il carbone. La disponibilità di questi combustibili era spesso stagionale e localizzata, rendendo difficile garantire un apporto energetico costante per il riscaldamento e la cucina. Per approfondimenti sul tema cfr. Smil V. (2021), *Energia e civiltà. Una storia*, Hoepli, Milano.

⁴ Boardman B. (1991), *Fuel Poverty: From Cold Homes to Affordable Warmth*, Belhaven Press, London, 18, che evidenziò come le famiglie più vulnerabili, spesso residenti in alloggi con scarso isolamento termico, soffrissero maggiormente gli effetti di inverni rigidi, con impatti negativi sulla salute, in particolare di anziani e bambini.

⁵ Sulle cause storiche del fallimento dell'utopia del mercato che, a partire dal XIX secolo, furono alla base dei programmi di intervento pubblico dell'economia nell'Inghilterra cfr.

Negli anni successivi, l'attenzione al fenomeno si è diffusa anche in altri Paesi, fino a entrare nell'agenda delle istituzioni europee⁶. Le prime direttive del *Third Energy Package*, nel 2009, hanno riconosciuto la povertà energetica come una questione di crescente rilevanza sociale, imponendo agli Stati membri di garantire una protezione adeguata ai consumatori vulnerabili⁷.

In seguito, il regolamento (UE) 2018/1999, sulla *governance* dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima, ha previsto alcuni strumenti per contrastare il fenomeno. Nella formazione dei Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC), gli Stati membri valutano quante famiglie si trovano in condizioni di povertà energetica, tenendo conto dei servizi domestici necessari per garantire un tenore di vita base nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale, delle altre politiche pertinenti e degli indicatori forniti dalla Commissione europea⁸.

Polanyi K. (1957), *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston (trad. it: *La grande trasformazione*, trad. it., Einaudi, Torino, 2010).

⁶ Si cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale», Bruxelles, 16 dicembre 2010, COM(2010) 758 def. L'incertezza definitoria è rilevata da Maestroni A. (2017), *Povertà energetica e strumenti di tutela: solidarietà e fratellanza*, in Bruti Liberati E., De Focatiis M. e Travi A., a cura di, *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Atti del Convegno AIDEN - Milano, 3 dicembre 2015, Wolters Kluwer, Milano, 71.

⁷ Il c.d. *Third Package Energy* (TPE) è un pacchetto legislativo composto da due direttive e tre regolamenti e adottato con lo scopo di proseguire il processo di liberalizzazione dei mercati dell'energia elettrica e del gas nell'Unione europea. Proposto dalla Commissione nel settembre 2007 e adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione europea nel luglio del 2009, è entrato in vigore il 3 settembre 2009. Gli atti legislativi che lo compongono sono: la direttiva 2009/72/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica; la direttiva 2009/73/CE, relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale; il regolamento (CE) n. 713/2009, che istituisce un'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia; il regolamento (CE) n. 714/2009, relativo alle condizioni di accesso alla rete per gli scambi transfrontalieri di energia elettrica; il regolamento (CE) n. 715/2009, relativo alle condizioni di accesso alle reti di trasporto del gas naturale. Le principali innovazioni sono: la separazione della proprietà, che mira a separare la generazione dalla trasmissione di energia; l'istituzione di un'autorità nazionale di regolazione per ogni Stato membro (ANR); l'istituzione dell'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori dell'energia (ACER), con compiti di assistenza e di coordinamento nei confronti delle ANR. Sull'evoluzione normativa europea nel settore energetico cfr. Miccù R. (2019), *Lineamenti di diritto europeo dell'energia. Nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Giappichelli, Torino.

⁸ Si cfr. l'art. 3, par. 2, lett. d), del regolamento (UE) 2018/1999. Sui PNIEC come strumenti di riesplorazione della funzione programmatica dello Stato per finalità ambientali cfr. Celati B. (2021), *L'intervento pubblico per la riconversione ecologica dell'economia. Modelli, strumenti e prospettive giuridiche*, Wolters Kluwer Italia CEDAM, Milano, 71; Celati

Sono questi gli anni in cui si precisa la distinzione tra povertà energetica e cliente vulnerabile: pur essendo concetti collegati, tuttavia, la vulnerabilità consiste in una situazione di povertà energetica aggravata da cause personali, come la dipendenza critica dalle apparecchiature elettriche per motivi di salute o l'età⁹.

Una tappa decisiva del percorso è rappresentata dalla direttiva (UE) 2023/1791, sull'efficienza energetica, che ha dato per la prima volta una definizione armonizzata di povertà energetica, recependo il contenuto degli atti non legislativi che, fino a quel momento, avevano cercato di identificare il fenomeno¹⁰. Secondo l'art. 2, punto 52), essa consiste nell'impossibilità, per un nucleo familiare, di accedere a servizi energetici essenziali che assicurino livelli dignitosi di vita e salute, a causa della combinazione di fattori, quali reddito insufficiente, prezzi elevati dell'energia e scarsa efficienza degli edifici.

La Commissione ha affiancato alla definizione un insieme di indicatori di riferimento, per agevolare gli Stati membri nella rilevazione e misurazione del fenomeno nei rispettivi contesti¹¹. Tuttavia, la misurazione resta complessa e disomogenea: solo pochi ordinamenti hanno elaborato metodologie statistiche e svolto indagini standardizzate per misurare la povertà energetica¹².

B. (2023), "La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistemico", *Le Regioni*, 5: 1025-1050.

⁹ Si cfr. l'art. 28 della direttiva (UE) 2019/944 (c.d. IEM), relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, e l'art. 3, par. 3, della direttiva 2009/73/CE. Su questi aspetti cfr. De Focatiis M. (2017), *Povertà energetica e cliente vulnerabile tra ragioni di Stato e di mercato*, in Bruti Liberati E., De Focatiis M. e Travi A., a cura di, *op. cit.*, 101 ss.

¹⁰ Tra gli atti non legislativi, vi è il parere del Comitato europeo delle Regioni sulla Governance multilivello e cooperazione intersettoriale per la lotta contro la povertà energetica, Bruxelles, 27 giugno 2019, che, richiamando il Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia, aveva identificato la povertà energetica con la situazione nella quale una famiglia o un individuo non sia in grado di pagare i servizi energetici primari (riscaldamento, raffreddamento, illuminazione, mobilità e corrente) necessari per garantire un tenore di vita dignitoso, a causa di una combinazione di basso reddito, spesa per l'energia elevata e bassa efficienza energetica nelle proprie case.

¹¹ In particolare, la Commissione ha predisposto 13 indicatori di povertà energetica, tra i quali gli ordinamenti nazionali possono scegliere quelli più adeguati al proprio territorio per mappare il fenomeno (cfr. Si cfr. la raccomandazione (UE) 2020/1563 della Commissione, del 14 ottobre 2020, sulla povertà energetica, e il documento di lavoro dei servizi della Commissione «EU Guidance on Energy Poverty», Bruxelles, 14 gennaio 2020, COM(2020) 960 final).

¹² L'OpenExp ha elaborato l'*European Energy Poverty Index* (EEPI) per valutare e classificare i progressi degli Stati membri nella riduzione della povertà energetica in tutte le sue forme. L'EEPI è composto da due sottoindici, l'*European Domestic Energy Poverty sub-index* (EDEPI) e l'*European Transport Energy Poverty sub-index* (ETEPI). Il punteggio EPI è calcolato, per le famiglie del primo quintile di reddito, come media geometrica dell'EDEPI e dell'ETEPI. Più alto è il punteggio, migliore è la *performance* del Paese. La situazione che

Alcuni studi di economia comportamentale hanno messo in luce i limiti di un approccio fondato esclusivamente su dati oggettivi e misurabili, proponendo di integrare l'analisi con indicatori soggettivi, spesso derivanti da autovalutazioni degli stessi soggetti coinvolti¹³. In questa prospettiva, ai tre fattori comunemente ritenuti responsabili della povertà energetica – basso reddito, costi energetici elevati e scarsa efficienza degli edifici – se n'è aggiunto un quarto: il comportamento degli individui¹⁴.

In condizioni ordinarie, le persone tendono ad assumere decisioni razionali. Tuttavia, fattori ambientali o situazionali possono indurre scelte subottimali, esponendo gli individui a processi decisionali inconsapevoli e più inclini all'errore. Questi errori generano costi per la collettività (esternalità) e costi autoimposti che i singoli non riescono a gestire (internalità). Nel caso della povertà energetica, un ruolo determinante è svolto dalla scarsità di risorse: quando vi è un divario tra bisogni essenziali e mezzi disponibili per soddisfarli, le capacità cognitive necessarie per assumere decisioni ottimali si riducono sensibilmente¹⁵.

Per contrastare tali dinamiche, l'economia comportamentale ha proposto strumenti specifici. Il più noto è il miglioramento dell'architettura delle scelte (*nudging*), che consente ai decisori pubblici di disegnare le misure in modo da non aggravare le difficoltà cognitive dei soggetti vulnerabili¹⁶. In tal modo, è possibile sia attenuare i fattori che riducono le capacità decisionali, sia creare le condizioni per scelte più consapevoli, ad esempio in materia di risparmio energetico. Tra i principali interventi figurano: le opzioni di *default*, come l'iscrizione automatica a programmi di sostegno; i dispositivi di *commitment* o promemoria, come gli avvisi via SMS per il pagamen-

risulta dall'applicazione dell'EEPI è molto variegata e mette in risalto il profondo divario tra i Paesi nord-occidentali (Svezia, Lussemburgo, Austria, Danimarca e Olanda), che occupano i primi posti della classifica, e quelli sud-orientali (Italia, Estonia, Slovacchia, Finlandia, Malta, Bulgaria e Ungheria), che condividono livelli più alti della classifica.

¹³ Thomson H., Bouzarovski S. and Snell C. (2017), "Rethinking the measurement of energy poverty in Europe: A critical analysis of indicators and data", *Indoor and Built Environment*, 26(7): 879-901.

¹⁴ Kearns A., Whitley E. and Curl A. (2019), "Occupant behaviour as a fourth driver of fuel poverty (aka warmth & energy deprivation)", *Energy Policy*, 129: 1143-1155.

¹⁵ Mani A., Mullainathan S., Shafir E. and Zhao J. (2012), "Poverty impedes cognitive function", *Science*, 341: 976-980; Miniaci R. e Valbonesi P. (2022), "La povertà energetica in Italia", *Il Mulino*, 4: 182-190.

¹⁶ Imprescindibile il riferimento a Thaler R.H. and Sunstein C.R. (2008), *Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness*, Yale University Press, New Haven (CT). Si cfr. anche Di Porto F. and Rangone N. (2015), *Behavioural sciences in practice: lessons for EU rulemakers*, in *Nudge and the Law. A European perspective*, Hart Publishing, Oregon, 29, e nella prospettiva del diritto amministrativo cfr. Zito A. (2021), *La nudge regulation nella teoria giuridica dell'agire amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli.

to delle bollette o l'adesione a tariffe agevolate; le norme sociali, quali messaggi provenienti da fonti affidabili che promuovono comportamenti virtuosi, capaci di consolidare nuove prassi condivise¹⁷.

Per garantire l'efficacia di tali strumenti è, tuttavia, necessario un contesto istituzionale che eviti usi distorti del *nudging* a fini meramente commerciali. Non sono mancati infatti casi in cui imprese private hanno promosso decisioni dannose per i soggetti vulnerabili, ad esempio attraverso campagne di *marketing* aggressive su mutui o prestiti predatori.

Accanto al *nudging*, si è affermato il *boosting*, che mira non tanto a modificare i comportamenti quanto ad accrescere le capacità cognitive e le conoscenze culturali degli individui¹⁸. Esso si fonda sul potenziamento delle *capabilities* individuali, valorizzando la dimensione sociopsicologica della persona come soggetto capace di ampliare le proprie libertà di scelta. Anche in condizioni di stress cognitivo, le persone sono in grado di compiere scelte razionali se dotate di regole decisionali semplici e compatibili con il contesto. Rientrano nella categoria: l'alfabetizzazione energetica e finanziaria; il rafforzamento delle capacità deliberative; l'utilizzo di linee guida basate sull'esperienza.

L'apporto dell'economia comportamentale consente, dunque, di cogliere una dimensione ulteriore della povertà energetica, ossia la sua dipendenza da fattori soggettivi, oltre che oggettivi. Ne consegue che le politiche pubbliche più efficaci non possono limitarsi a disporre trasferimenti economici o introdurre parametri tecnici, ma devono tener conto del comportamento dei soggetti vulnerabili e predisporre strumenti capaci di orientarlo o rafforzarlo, in un'ottica di inclusione sociale effettiva.

10.3. Le comunità energetiche nella disciplina europea tra sostenibilità e solidarietà

Nel quadro delle politiche energetiche dell'Unione europea, le comunità energetiche rappresentano uno degli strumenti più innovativi per coniugare sostenibilità ambientale e inclusione sociale¹⁹. La loro introduzione rispon-

¹⁷ Della Valle N. (2019), "People's decisions matter: understanding and addressing energy poverty with behavioral economics", *Energy and Buildings*, 204: 109515.

¹⁸ Hertwig R. and Grüne-Yanoff T. (2017), "Nudging and boosting: Steering or empowering good decisions", *Perspectives on Psychological Science*, 12: 973-986.

¹⁹ Per un inquadramento del modello nel contesto europeo cfr. De Vidovich L., Tricarico L. e Zulianello M. (2021), *Community Energy Map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, FrancoAngeli, Milano; Caramizaru A. and Uihlein A. (2020), *Energy Communities: An Overview of Energy and Social Innovation*, Publica-

de all'obiettivo di promuovere la produzione e il consumo di energia da fonti rinnovabili e, al tempo stesso, coinvolgere i cittadini nella gestione di un bene essenziale²⁰. L'aspetto caratteristico è che gli utenti finali sono insieme produttori e consumatori di energia (*prosumers*)²¹.

La prima consacrazione normativa si è avuta con la direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. RED-II), che ha introdotto le comunità di energia rinnovabile (CER), seguita dalla direttiva (UE) 2019/944 (c.d. IEM), che ha disciplinato le comunità energetiche dei cittadini (CEC). Più di recente, la direttiva (UE) 2024/1711 ha modificato in parte la disciplina di entrambi i modelli, rafforzandone la funzione ambientale e sociale²².

Pur accomunate dal fine di favorire l'accesso collettivo all'energia, le due tipologie presentano alcune differenze rilevanti. Le CER si basano sul principio di prossimità geografica e devono avere come oggetto principale la produzione di energia da fonti rinnovabili. Le CEC, invece, sono tecnologicamente neutrali e non richiedono un vincolo territoriale, potendo operare anche oltre i confini locali.

tions Office of the European Union, Luxembourg: Cappelli V. (2023), "Le comunità energetiche quali strumenti di "energy justice" nel nuovo sistema di regolazione del mercato elettrico: limiti e prospettive", *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2: 399-416; anche in prospettiva comparata, Pepe V. (2022), "Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese", *AmbienteDiritto.it*, 3: 425-445; Cusa E. (2020), "Il diritto dell'Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia", *Rivista Trimestrale di Diritto dell'Economia*, 2: 287-311.

²⁰ Sulle comunità energetiche come strumenti di promozione degli obiettivi di sostenibilità e sussidiarietà orizzontale cfr. Miccù R. e Bernardi M. (2022), "Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale", *Federalismi.it*, 4: 603-646, spec. 630; Quadri S. (2022), "La componente "inclusiva" dello sviluppo sostenibile nella nuova "governance" europea dell'energia: le comunità energetiche", *Diritto e società*, 4: 675-689; Favaro T. (2021), *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in M. Passalacqua, a cura di, *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale. Studi dedicati a Mauro Giusti*, Wolters Kluwer Italia CEDAM, Milano, 315 ss.; Favaro T. (2020), "Transizione energetica e amministrazione decentrata", *GiustAmm.it*, 6.

²¹ *Prosumer* è un termine inglese formato dalle parole *professional* o *producer* e *consumer*, che fu coniato da Alvin Toffler per indicare quella fusione di produttore e consumatore che avrebbe caratterizzato il mercato di un vicino futuro (cfr. Toffler A. (1980), *The Third Wave. The Classic Study of Tomorrow*, Morrow, New York). Sulla figura del *prosumer*, si veda Murru D. (2018), *La regolazione dei prosumer*, in Ammannati A., a cura di, *La transizione energetica*, Giappichelli, Torino, 159.

²² Le direttive sono state adottate nell'ambito del *Green Deal* europeo, quale strategia complessiva della transizione ecologica, su cui si rinvia a Bevilacqua D. e Chiti E. (2024), *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, il Mulino, Bologna; Chiti E. (2022), "Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process", *Common Market Law Review*, 59: 19-48.

Al di là di tali differenze, entrambe le figure condividono alcuni tratti qualificanti. Devono costituirsi come soggetti giuridici autonomi, aperti e volontari; il controllo deve essere affidato ai membri o ai soci, e non a operatori esterni; lo scopo non è il profitto, ma la produzione di benefici ambientali, economici e sociali a favore della comunità, dei membri o del territorio di riferimento.

La disciplina europea non fornisce un’elencazione tassativa delle attività che le comunità energetiche possono svolgere. Accanto alla generazione e al consumo condiviso di energia, sono ammesse attività di fornitura, distribuzione, stoccaggio e aggregazione, nonché la prestazione di servizi di efficienza energetica. Resta esclusa, invece, la trasmissione su rete ad alta tensione, che richiede competenze tecniche e infrastrutture non compatibili con la struttura delle comunità.

Un elemento di particolare interesse è la funzione sociale attribuita alle comunità energetiche. La RED-II già prevedeva l’apertura alla partecipazione di famiglie vulnerabili e a basso reddito²³; ma è solo con la modifica alla direttiva IEM, nel 2024, che si afferma espressamente il diritto alla condivisione dell’energia anche a favore dei consumatori vulnerabili e dei soggetti in condizione di povertà energetica²⁴. Inoltre, i progetti di condivisione dell’energia di proprietà delle autorità pubbliche devono destinare l’energia condivisa a queste categorie perlomeno nella misura del 10%²⁵.

Ne deriva che le comunità energetiche si configurano nella disciplina europea come strumenti che perseguono insieme finalità ambientali e sociali. Se la riduzione delle emissioni nocive e la promozione di fonti energetiche rinnovabili restano obiettivi primari, altrettanto rilevante è l’apertura alla partecipazione dei consumatori vulnerabili e dei poveri energetici. Resta comunque affidato agli ordinamenti nazionali il compito di predisporre misure concrete affinché tali finalità trovino effettiva attuazione.

10.4. Le comunità energetiche rinnovabili in Italia: una soluzione alla povertà energetica?

In Italia, la disciplina delle CER si è sviluppata in tempi recenti, nel quadro delle politiche di decarbonizzazione e di promozione delle fonti rinnovabili²⁶. L’interrogativo che oggi si pone è se esse possano rappresentare

²³ Si cfr. l’art. 22, par. 4, lett. f), della direttiva (UE) 2018/2001.

²⁴ Si cfr. l’art. 15 *bis* della direttiva (UE) 2019/944, aggiunto dalla direttiva (UE) 2024/1711.

²⁵ Si cfr. l’art. 15 *bis*, par. 7 e 8, della direttiva (UE) 2019/944.

²⁶ Per un inquadramento generale delle CER nel contesto nazionale, anche alla luce dei

uno strumento di prevenzione e contrasto alla povertà energetica, come auspicato dal legislatore europeo²⁷.

Le CER sono state introdotte nel contesto nazionale dall'art. 42 *bis* d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, convertito nella l. 28 febbraio 2020, n. 8, che ha introdotto una fase sperimentale di recepimento della RED-II, consentendo la condivisione dell'energia prodotta da impianti rinnovabili a livello locale.

La disciplina sperimentale è stata poi consolidata dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, che ha dato attuazione integrale alla direttiva europea e portato a compimento il decentramento organizzativo del mercato energetico, che vede come protagonisti i cittadini²⁸. L'art. 31 contiene una definizione articolata della CER, che presuppone il carattere di prossimità degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili e consente la partecipazione di alcune categorie di soggetti pubblici, oltre a prescrivere uno scopo non lucrativo.

Tuttavia, il contrasto alla povertà energetica non è un obiettivo esplicito e prioritario delle comunità energetiche²⁹. L'art. 31, comma 1, lett. d) si li-

principi di sussidiarietà e solidarietà cfr. Gotti G. e Greco M. (2025), "Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'Unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche", *Diritto pubblico europeo-Rassegna online*, 2: 127-154; Micciché C. (2023), "Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie", *Rivista giuridica di urbanistica*, 3: 486-508; Chiappetta A. (2023), "Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale", *Dirittifondamentali.it*, 2: 394-423; Mari C. (2022), "Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica", *Federalismi.it*, 29: 111-146; Bernardi M. e Tricarico L. (2021), "'Commoning' e comunità energetiche: approcci di 'citizen science' nella produzione distribuita d'energia", *Munus*, 3: 715-738.

²⁷ Tali perplessità sono rilevate da Castellini M. (2023), *Comunità energetiche e povertà energetica: la via giusta in una strada ancora molto lunga?*, in *Terzo Rapporto sullo stato della povertà energetica in Italia - anno 2023*, 73. Di opinione contraria, tuttavia, De Maio G. (2023), *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 82. Sulla possibile configurazione di un diritto all'energia e sul suo fondamento costituzionale si v. Greco M. (2023), "Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia", *Diritti fondamentali*, 2: 437-470; Cataldo G. (2025), "La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà", *Rivista AIC*, 4: 539-574.

²⁸ Con lo stesso d.lgs. è stata recepita anche la direttiva IEM, che ha introdotto il modello più generale delle CEC, le quali, come si è visto, si differenziano dalle CER, tra l'altro, per la possibilità di gestire energia non necessariamente prodotta da fonti rinnovabili. La normativa è stata attuata da una delibera dell'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA) e da due decreti del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) (cfr., rispettivamente, l'allegato A) alla delibera 727/2022/R/eel del 27 dicembre 2022, recante il Testo integrato autoconsumo diffuso (TIAD), modificato, di recente, dalla delibera 15/2024/R/eel del 30 gennaio 2024, il d.m. 7 dicembre 2023, n. 414 e il d.m. 23 febbraio 2024, n. 22.

²⁹ L'art. 31, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 199 del 2021 individua come «obiettivo principale della comunità [...] quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di

mita, infatti, a consentire la partecipazione a tutti i consumatori, comprese le famiglie a basso reddito o vulnerabili, senza però prevedere alcuna misura di sostegno che possa rendere effettiva tale partecipazione. Non esiste, al momento, alcun vincolo normativo sulle regole di ripartizione dei benefici, che saranno concordate al momento della costituzione della comunità energetica.

La CER si costituisce come soggetto di diritto autonomo senza scopo di lucro e i rapporti tra i partecipanti sono regolati da un contratto di diritto privato, i cui elementi essenziali sono stabiliti dallo statuto o dall'atto costitutivo della comunità energetica³⁰. Se dunque tutti i membri mirassero esclusivamente a massimizzare i propri benefici economici basandone la ripartizione sul mero contributo di autoconsumo e scambio, residuerebbe poco spazio per il raggiungimento di obiettivi sociali³¹.

Tutto dipenderà da come obiettivi e benefici verranno intesi dai partecipanti della CER.

10.5. Il contributo dei Comuni alla funzione solidaristica delle comunità energetiche rinnovabili

L'effettiva capacità delle CER di incidere sul fenomeno della povertà energetica dipende in larga parte dal ruolo assunto dagli enti pubblici, e in particolare dai Comuni. La loro prossimità ai cittadini, la conoscenza diretta dei bisogni della collettività e la titolarità nella gestione dei servizi pubblici essenziali rendono i Comuni attori istituzionali privilegiati per imprimere alle CER finalità solidaristiche e inclusive.

La disciplina nazionale, contenuta nell'art. 31 d.lgs. n. 199 del 2021, prevede la possibilità per i Comuni di partecipare alla comunità energetica, insieme a persone fisiche, a piccole e medie imprese e a enti del terzo settore³². In particolare, i Comuni possono assumere un ruolo meramente parte-

comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità», escludendo espressamente che la CER possa diventare uno strumento di profitti finanziari.

³⁰ Si cfr. le Regole tecniche per l'accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa, pubblicate dal Gestore dei Servizi Energetici (GSE).

³¹ Ancora Castellini M. (2023), *op. cit.*, 73.

³² In relazione al profilo soggettivo, occorre segnalare che la Corte costituzionale, con sentenza 23 marzo 2023, n. 48, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della l. reg. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8, limitatamente alle parole «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e», per contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost., in relazione all'art. 31 d.lgs. n. 199 del 2021 nella parte in cui esprime un principio fondamentale della materia «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia», finalizzato a garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare alla CER, con-

cipativo (consumatori o *prosumer*), utilizzando l'energia condivisa per gli edifici pubblici o mettendo a disposizione impianti di produzione da fonti rinnovabili, oppure contribuire alla costituzione della CER, incidendo sulla definizione degli obiettivi e delle regole interne³³. In questo secondo caso, attraverso la redazione dello statuto e del regolamento, i Comuni possono orientare concretamente la comunità energetica verso finalità solidaristiche, ad esempio destinando una quota di energia a famiglie vulnerabili oppure prevedendo che una parte dei ricavi sia utilizzata per finanziare iniziative sociali locali³⁴.

La partecipazione dei Comuni diventa indispensabile quando i cittadini aderenti risiedono nel territorio di enti diversi ma afferiscano alla medesima cabina primaria: in tali casi, la costituzione della CER richiede un accordo di collaborazione ai sensi dell'art. 15, l. 7 agosto 1990, n. 241³⁵.

Nella prassi, spesso i Comuni partecipano alla CER insieme a soggetti privati ed enti del terzo settore, dando vita a partenariati che rafforzano la dimensione sociale della collettività e promuovono lo sviluppo territoriale³⁶.

formemente al diritto europeo. Sulla disciplina costituzionale dell'energia dopo la riforma del Titolo V della Costituzione cfr. Cassese S. (2002), "L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001", *Astridonline.it*.

³³ Sulle forme giuridiche che può assumere una CER cfr. I Quaderni per la Transizione Energetica: Comunità Energetiche Rinnovabili e Autoconsumatori. #3 - La partecipazione dei soggetti pubblici alle comunità energetiche rinnovabili, a cura di ART-ER, Regione Emilia-Romagna e in collaborazione con l'Università di Bologna Alma Mater Studiorum, 19 marzo 2024; Novaro P. (2022), "Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario", *Nuove Autonomie*, 3: 1053-1095.

³⁴ Un esempio significativo è rappresentato dalla CER di Villanovaforru (SU), promossa dal Comune con un impianto fotovoltaico da 44,3 KW installato sul tetto della palestra comunale. I costi iniziali sono stati sostenuti dal Comune e i benefici dell'energia condivisa sono redistribuiti fra i membri. Inoltre, il regolamento interno approvato dal Comune prevede che una parte dei ricavi sia destinata a progetti sociali e culturali. Per una mappatura delle CER sul territorio nazionale cfr. il Rapporto 2024 di Legambiente su "Comunità energetiche rinnovabili. Il punto della situazione in Italia", consultabile al seguente indirizzo: https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Comunita-energetice_report_2024.pdf.

³⁵ È il caso, ad esempio, della CER "Nuove Energie Alpine", la prima comunità di area vasta, in quanto supera la cabina primaria, riunendo configurazioni diverse di energia condivisa distribuite in Comuni serviti da cabine differenti. Sul punto cfr. Rapporto 2024 di Legambiente sulle Comunità energetiche rinnovabili precedentemente citato (spec. p. 12 ss.).

³⁶ La CER di Magliano Alpi (CN), tra le prime costituite in Italia, è nata con la partecipazione del Comune accanto a cittadini e imprese locali con l'obiettivo di condividere l'energia prodotta da un impianto fotovoltaico comunale e ridurre i costi energetici degli utenti aderenti. La Comunità Energetica Rinnovabile e Solidale CO.E.SOL è stata avviata a Cambiago (MI) nel 2023, grazie alla collaborazione tra la cooperativa energetica enostra, la cooperativa sociale Di Mano in Mano e l'associazione di promozione sociale Cascina Castellazzo. L'impianto fotovoltaico collettivo, della potenza di 152 KW, consente di produrre energia rinnovabile condivisa fra famiglie, imprese ed enti del terzo settore del territorio.

Non mancano, tuttavia, ostacoli significativi.

Il percorso di adesione o costituzione di una CER non è sempre lineare. È necessario, infatti, che il Comune elabori una strategia di lungo periodo, fondata sulla conoscenza delle esigenze della comunità e dei profili territoriali, nonché sulla valutazione di come la comunità energetica possa concretamente contribuire a soddisfarle³⁷. Se la povertà energetica dipende soprattutto da un basso reddito, legato a condizioni di scarso sviluppo economico e sociale del territorio, la comunità energetica potrà essere orientata alla creazione di nuove opportunità occupazionali, connesse alla gestione e alla manutenzione degli impianti. Se, invece, le cause risiedono in fattori diversi – ad esempio, consumi energetici elevati, carenze infrastrutturali e limitata diffusione delle fonti rinnovabili – sarà necessario che la CER intervenga per mitigare tali criticità, piuttosto che i soli effetti.

Per supportare tale visione strategica, il Comune può ricorrere a studi di fattibilità, mappature delle vocazioni sociali locali, analisi delle aree scarsamente attrezzate nell'uso delle energie rinnovabili e valutazioni sugli aspetti tecnologici dello strumento.

La complessità del processo di costituzione e di gestione delle CER rischia di accentuare i divari tra Comuni, poiché richiede competenze tecniche, capacità amministrative e risorse economiche che spesso i Comuni di piccole dimensioni non possiedono. Eppure, questi ultimi sarebbero i più idonei a promuovere tali strumenti, specie nelle aree montane e interne, dove il potenziale di produzione da rinnovabili è elevato. Per ridurre questo divario, possono risultare utili misure di sostegno mirate, come fondi nazionali o regionali dedicati, agevolazioni fiscali, programmi di supporto tecnico e giuridico, percorsi di formazione per amministratori e cittadini, nonché la possibilità di costituire comunità sovracomunali che mettano in rete competenze e risorse³⁸.

L'iniziativa è animata da una finalità solidaristica, poiché i benefici economici derivanti dall'energia condivisa sono destinati a sostenere le famiglie vulnerabili e le attività di inclusione sociale. Il Comune di Cambiago ha sostenuto l'avvio del progetto sia sul piano istituzionale, aderendo alla comunità, sia a livello operativo, mettendo a disposizione spazi pubblici per l'installazione degli impianti e favorendo la partecipazione dei cittadini. La presenza del Comune ha contribuito a rafforzare la funzione sociale della CER sul territorio.

³⁷ Riguardo al rapporto tra CER e territori, «emerge una consapevolezza condivisa del ruolo del territorio come *setting* di azioni locali capaci di generare valore economico, sociale e ambientale per le comunità e le popolazioni locali». Sono questi gli esiti del *focus group* dedicato alla pubblica amministrazione sull'analisi dello sviluppo delle CER in Italia, cui hanno partecipato Sindaci, componenti di ANCI e Fondazione IFEL, docenti universitari e membri di società consorziali regionali. Tali esiti sono raccolti da De Vidovich L., Tricarico L. e Zulianello M. (2021), *op. cit.*, 51.

³⁸ Quanto al sostegno economico, il d.m. 24 gennaio 2024 del MASE ha dato avvio alla procedura per richiedere l'accesso ai contributi del PNRR messi a disposizione di progetti

Alcune Regioni hanno cercato di colmare il divario, adottando specifiche leggi in materia di comunità energetiche³⁹. L'Emilia-Romagna, con la l. reg. 27 maggio 2022, n. 5, ha previsto un modello di CER a forte valenza sociale, includendo soggetti vulnerabili, promuovendone la costituzione in aree montane o interne e incentivando progetti di inclusione sociale con i Comuni e gli enti del terzo settore⁴⁰.

Modelli analoghi di CER "solidali" sono stati previsti dalla Toscana e dalla Liguria⁴¹.

La prassi regionale mostra che ogni amministrazione ha un preciso ruolo: alle Regioni spetta il compito di creare le condizioni favorevoli allo sviluppo di progetti solidali e inclusivi, mentre i Comuni devono accompagnare le iniziative dei privati, senza mai sostituirsi ad esse, assicurando che la finalità solidaristica e ambientale delle CER sia chiaramente recepita nello statuto e nei regolamenti interni, nonché monitorata nel corso della vita della comunità.

CER per i piccoli Comuni. L'investimento 1.2 della missione M2C2 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha stanziato, infatti, 2.2 miliardi per la promozione di CER nei Comuni con meno di 5.000 abitanti. Tali fondi sono concessi a copertura di una quota fino al 40% di costi ammissibili per lo sviluppo di CER e, in particolare, per la realizzazione di impianti da fonte rinnovabili. Quanto, invece, al sostegno tecnico-strategico e giuridico, alcune iniziative sono state promosse dalla Fondazione Fenice Onlus e da Legambiente (cfr. Rapporto 2024 sulle Comunità energetiche rinnovabili, cit., 11-12).

³⁹ Sul ruolo delle Regioni nella transizione energetica si v. Tondi della Mura V. (2024), "Il ruolo delle Regioni per una transizione energetica «giusta»", *Le Regioni*, 3-4: 429-432.

⁴⁰ Per un esame analitico della disciplina regionale cfr. Di Mauro F. (2024), "La Regione Emilia-Romagna e il governo delle comunità di energia rinnovabile: una sfida attuale", *Le Regioni*, 3-4: 455-468; Mendillo M. (2024), "Le comunità di energia rinnovabile e il necessario ripensamento dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali: la l.r. 5/2022 dell'Emilia-Romagna", *Le Regioni*, 2024, 3-4: 469-485.

⁴¹ Si cfr., rispettivamente, la l. reg. Toscana 28 novembre 2022, n. 42 e la l. reg. Liguria 6 luglio 2020, n. 13. Le leggi regionali che hanno introdotto le CERS si sono ispirate al modello della CER "Napoli Est", realizzata su iniziativa privata nella Regione Campania che, però, ad oggi, non dispone di una disciplina di promozione delle comunità solidali. La CER "Napoli Est" è stata promossa dall'associazione Legambiente Campania e dalla Fondazione Famiglia di Maria, ente che gestisce un centro socioeducativo nel quartiere San Giovanni a Teduccio, e di alcune famiglie residenti in appartamenti situati nei pressi della sede della fondazione. Oltre ai benefici energetici ed economici derivanti dall'attività della CER, le famiglie sono destinatarie dirette dei servizi socioassistenziali e dei percorsi formativi nel settore delle fonti rinnovabili. Per un'analisi della CER "Napoli Est" cfr. De Maio G. (2023), *op. cit.*, 107.

10.6. Il potenziale sociale delle comunità energetiche in Spagna e Belgio

Per comprendere meglio le potenzialità e i limiti del modello italiano, è utile rivolgere l'analisi ad alcune esperienze straniere. La comparazione consente, infatti, di cogliere come le comunità energetiche siano state recepite e adattate in contesti diversi, nonché in quale misura abbiano assunto una connotazione solidaristica e inclusiva.

L'analisi comparata sarà circoscritta alla Spagna e al Belgio in ragione dei profili di particolare interesse ai fini dello studio⁴². La scelta della Spagna si giustifica per il ruolo attivo assunto dagli enti locali nelle comunità energetiche e per l'adozione di misure nazionali specificamente rivolte ai consumatori vulnerabili. Quella del Belgio, invece, per la consolidata tradizione cooperativa e per l'articolazione regionale della disciplina, che ha favorito una diffusione ampia e strutturata delle comunità energetiche.

In Spagna, le comunità energetiche hanno beneficiato di una forte spinta normativa e finanziaria da parte dello Stato, soprattutto negli ultimi anni⁴³. Nella prima fase, la regolazione del modello è stata affidata a *Real Decreto* n. 244/2019⁴⁴, che ha disciplinato l'autoconsumo collettivo, consentendo a più utenze di condividere l'energia prodotta da impianti fotovoltaici prossimi, con regole amministrative, economiche e tecniche definite a livello statale⁴⁵. Questa base normativa ha reso praticabile il passaggio da iniziative sperimentali a pratiche diffuse di condivisione locale⁴⁶.

⁴² In generale, sulla comparazione selettiva cfr. Sacco R. (1991), "Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law", *American Journal of Comparative Law*, 39: 1-39; Sacco R. and Rossi P. (2019), *Introduzione al diritto comparato*, 7^a ed., Giappichelli, Torino, 2019; Samuel G. (2014), *An Introduction to Comparative Law: Theory and Method*, Bloomsbury Publishing, Oxford; Boele-Woelki K. (2022), "Rodolfo Sacco's Conception of The Comparative Law Method: A Brief Review", *The Italian Law Journal*, 8: 1-6.

⁴³ Per un inquadramento generale delle comunità energetiche nell'ordinamento spagnolo cfr. Robinson D. and del Guayo I. (2021), *Energy communities in Spain: Legal and societal challenges*, in Roggenkamp M. and Banet C., eds., *European Energy Law Report XIV*, Cambridge, Intersentia, 219.

⁴⁴ Si cfr. Real Decreto n. 244/2019, *de 5 de abril, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas del autoconsumo de energía eléctrica*, in BOE-A-2019-5089.

⁴⁵ Si v. del Guayo I. (2020), "Concepto, contenidos y principios del derecho de la energía", *Revista de administración pública*, 212: 309-345; Fajardo García G. (2021), "El autoconsumo de energía renovable, las cooperativas", *Noticias de la economía pública, social y cooperativa*, 66: 34-51.

⁴⁶ Si cfr. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO), *Autoconsumo de energía eléctrica*, consultabile al seguente indirizzo: www.miteco.gob.es/es/energia/energia-electrica/electricidad/autoconsumo-electrico.html.

Successivamente, il *Real Decreto-Ley* n. 23/2020⁴⁷, ha riconosciuto espressamente le CER come soggetti giuridici autonomi, adeguando l'ordinamento spagnolo alla RED-II⁴⁸. Qualche anno dopo, le comunità energetiche sono state inserite nella legislazione settoriale grazie al *Real Decreto-Ley* 5/2023⁴⁹, che ha modificato la *Ley* n. 24/2013, sul settore elettrico⁵⁰.

Il riconoscimento delle comunità energetiche è stato accompagnato da strumenti finanziari dedicati, finalizzati a promuoverne la diffusione e rafforzare la funzione solidaristica. In particolare, il programma CE Implementa, promosso dal *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* (MITECO) e finanziato attraverso il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, ha destinato circa 100 milioni di euro alla creazione e al consolidamento di comunità energetiche, con bandi che hanno sostenuto sia iniziative sperimentali sia progetti di più ampio respiro⁵¹.

Il quadro normativo chiaro e il sostegno finanziario hanno favorito la nascita di esperienze locali significative, soprattutto in Catalogna e nella Comunità Valenciana. A Barcellona, l'amministrazione comunale ha avviato forme di autoconsumo condiviso da impianti fotovoltaici pubblici, prevedendo la destinazione obbligatoria di una quota dell'energia prodotta alle famiglie vulnerabili⁵². Analogamente, a Valencia, la partecipazione comunale ha consentito la destinazione di una parte dell'energia condivisa a poveri energetici e soggetti vulnerabili⁵³. Accanto alle iniziative istituzionali, il tessuto cooperativo ha sostenuto la diffusione delle CER, combinando la

⁴⁷ Si cfr. *Real Decreto-Ley* 23/2020, de 23 de junio, de medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica, in BOE-A-2020-6621.

⁴⁸ Fernández-Espinar Muñoz C. (2020), "Comentario al Real Decreto-ley 23/2020, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica", *Actualidad Jurídica Ambiental*, 103: 1-28.

⁴⁹ Si cfr. *Real Decreto-Ley* 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad, in BOE-A-2023-15311.

⁵⁰ Si cfr. *Ley* 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, in BOE-A-2013-13645.

⁵¹ Per approfondimenti si v. Gobierno de España – Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), Programa CE Implementa, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, consultabile al seguente indirizzo: www.idae.es.

⁵² Si cfr. Ajuntament de Barcelona, Servei d'autoconsum compartit municipal, in www.energia.barcelona. Per un'analisi accurata si v. Revuelta Pérez I. (2022), "Comunidades energéticas: desafíos jurídicos para los entes locales", *Anuario de Derecho Municipal*, 16: 77-103.

⁵³ Si cfr. Ajuntament de València, Comunitats energètiques locals, consultabile al seguente indirizzo: www.valencia.es. Su questo profilo, Gallego-Castillo C., Heredia F.J. and González-Garrido A. (2021), *Self-consumption for energy communities in Spain: a regional analysis under the new legal framework*, LBNL/UC eScholarship.

produzione di energia rinnovabile con programmi di educazione energetica e di partecipazione civica⁵⁴.

Il Belgio presenta un assetto istituzionale e normativo articolato, in ragione del riparto di competenze in materia energetica tra lo Stato federale e le Regioni. L'attuazione delle direttive europee sulle comunità energetiche è avvenuta, infatti, attraverso discipline regionali differenziate, che hanno dato vita a modelli parzialmente divergenti, pur nel rispetto dei vincoli fissati a livello sovranazionale⁵⁵.

Nelle Fiandre, la disciplina delle comunità energetiche (*energiegemeenschappen*) si innesta nel *Decreet* dell'8 maggio 2009 (c.d. *Elektriciteitsdecreet*), più volte modificato per recepire la normativa europea, e sugli atti esecutivi del governo fiammingo. La regolazione è completata dalle disposizioni applicative del *Vlaamse Regulator van de Elektriciteits en Gasmarkt* (VREG), autorità indipendente della Regione, che ha introdotto un sistema di registrazione obbligatoria delle comunità energetiche, garantendone il riconoscimento giuridico e la trasparenza nei confronti dei consumatori e delle autorità pubbliche⁵⁶.

In Vallonia, il fondamento normativo delle comunità energetiche è il *Décret* del 2 maggio 2019, sull'organizzazione del mercato regionale dell'elettricità, modificato per recepire le direttive europee. Con le modifiche, sono state introdotte le comunità energetiche rinnovabili (*communautés d'énergie renouvelable*) e le comunità energetiche di cittadini (*communautés d'énergie citoyenne*), riconosciute come soggetti giuridici capaci di operare sul mercato elettrico regionale⁵⁷.

L'attuazione della disciplina è stata affidata alla *Commission Wallonne Pour l'Énergie* (CWaPE), regolatore indipendente della Regione, che ha predisposto linee guida per la registrazione della comunità e la condivisione dell'energia. Parallelamente, il gestore di rete (ORES) ha svolto un ruolo decisivo attraverso una serie di iniziative sperimentali, avviate per testare le

⁵⁴ Si v., ad esempio, la Som Energia, Cooperativa de energía verde sin ánimo de lucro (www.somenergia.coop). Per una panoramica cfr. Tirado-Herrero S. (2023), "Pobreza energética y vivienda: una perspectiva de justicia", *ARBOR*, 199: a692-a692.

⁵⁵ Si v. Chen T. and Vandendriessche F. (2023), "Enabling independent flexibility service providers to participate in electricity markets: A legal analysis of the Belgium case", *Utilities Policy*, 80: 101517.

⁵⁶ Vlaamse Regulator van de Elektriciteits en Gasmarkt (VREG), Energiegemeenschappen - Registratie en regelgeving, in www.vreg.be. Su questi aspetti cfr. Chen T., de Almeida B. and Meeus L. (2025), "Implementing energy sharing in energy communities: A comparative legal analysis of Austria and Flanders", *Utilities Policy*, 96: 101749.

⁵⁷ Dudka A. and Magnani N. (2024), "Do energy communities need to be local? A comparative study of two energy cooperatives in Europe", *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 18: 227-249.

condizioni tecniche e giuridiche della condivisione di energia fra utenti collegati alla stessa cabina primaria⁵⁸. Tali progetti, inizialmente limitati nel tempo e nel numero di partecipanti, hanno fornito le basi empiriche per la stabilizzazione del quadro regolatorio.

Oggi, la Vallonia accompagna la disciplina normativa con bandi pubblici specifici destinati alla creazione e al consolidamento delle comunità energetiche⁵⁹, nonché con programmi di supporto tecnico e amministrativo rivolti soprattutto ai piccoli Comuni che intendano partecipare⁶⁰. In questo modo, la Regione ha costruito un modello che integra la cornice giuridica con strumenti finanziari e operativi, rafforzando il potenziale delle comunità nel processo di transizione energetica e di coesione sociale dei territori.

Allo sviluppo delle comunità energetiche ha, inoltre, contribuito la tradizione cooperativa fortemente radicata sul territorio belga. Nelle Fiandre, la cooperativa “Ecopower” fornisce energia rinnovabile esclusivamente ai membri e reinveste gli avanzi nella realizzazione di nuovi impianti e in programmi di efficientamento energetico⁶¹. In Vallonia, la cooperativa

⁵⁸ Meyer S., Laurence H., Bart D., Middlemiss L., and Maréchal K. (2018), “Capturing the multifaceted nature of energy poverty: Lessons from Belgium”, *Energy research & social science*, 40: 273-283.

⁵⁹ Nel 2024, la Vallonia ha lanciato un *appel à projets* volto a sostenere il *partage d'électricité* attraverso la creazione di *communautés d'énergies renouvelables* (CER) e/o di *communautés d'énergie citoyenne* (CEC). Il bando, inserito nel *Plan de relance de la Wallonie (projet 76)*, disponeva di un budget complessivo pari a 7 milioni di euro. Esso distingueva due tipologie di iniziative: i progetti “*unique*”, condotti da una singola comunità emergente, e i progetti “*multiple*”, volti a promuovere la costituzione di almeno tre comunità e affidati a soggetti dotati di capacità di coordinamento. I progetti ammissibili dovevano essere conformi al *Décret* del 5 maggio 2022, che ha modificato il *Décret* 2 maggio 2019, sull'organizzazione del mercato elettrico regionale, e all'*arrêté du Gouvernement wallon* del 17 marzo 2023, relativa alle comunità energetiche e alla disciplina della condivisione di energia (www.energie.wallonie.be/fr/appel-a-projets-pour-soutenir-le-partage-d-electricite-par-la-creation-de-communautes-d-energies-renouvelables-et-ou-cit.html?IDC=10539).

⁶⁰ Un esempio concreto proviene dalla Communauté d'énergie renouvelable d'Aubange, considerata la prima esperienza di questo tipo in Vallonia. Il progetto, sviluppato nel 2023, ha visto la collaborazione tra cittadini, autorità locali e imprese, con l'obiettivo di produrre e condividere energia rinnovabile a livello comunale. Per la sua realizzazione è stato decisivo il sostegno dell'organizzazione Énergie Commune, che ha fornito assistenza tecnica e giuridica nella fase di costituzione, accompagnando i promotori nella predisposizione degli atti costitutivi e nella definizione del modello di governance (cfr. www.renouvelle.be/fr/communaute-energie-renouvelable-a-aubange-une-premiere-en-wallonie/). In generale, su questi aspetti cfr. Bartiaux F., Day R., and Lahaye W. (2021), “Energy poverty as a restriction of multiple capabilities: a systemic approach for Belgium”, *Journal of Human Development and Capabilities*, 22: 270-291.

⁶¹ Bauwens T. (2016), “Explaining the diversity of motivations behind community renewable energy”, *Energy Policy*, 93: 278-290; Bauwens T. (2019), “Analyzing the determinants of the size of investments by community renewable energy members: Findings and

“Courant d’Air”, riconosciuta come impresa sociale, ha sviluppato impianti eolici e fotovoltaici e promosso iniziative di educazione ambientale rivolte a cittadini e scuole, in collaborazione con le municipalità locali;⁶²

Dal confronto tra Spagna e Belgio emergono due approcci distinti.

In Spagna, la funzione sociale delle comunità energetiche è stata sostenuta da un intervento legislativo e finanziario strutturato. Il riconoscimento giuridico e l’inserimento nella legge settoriale, uniti a programmi di sostegno economico e a iniziative solidaristiche municipali, hanno reso l’inclusione dei soggetti vulnerabili una realtà concreta.

In Belgio, le comunità energetiche hanno potuto svilupparsi grazie a un quadro normativo ormai consolidato e a strumenti di sostegno legale, tecnico e finanziario che ne hanno favorito la diffusione anche nei Comuni di piccole dimensioni. Resta, tuttavia, il limite di una funzione sociale non espressamente garantita dalla disciplina, ma affidata alla volontà dei membri o agli incentivi predisposti dalle autorità pubbliche.

10.7. Conclusioni

L’analisi svolta ha messo in luce come la povertà energetica, pur beneficiando oggi di una definizione armonizzata e di indicatori comuni, rimane un fenomeno complesso da misurare e affrontare. Le sue cause sono, infatti, sia oggettive che soggettive: non solo basso reddito, costi energetici elevati e abitazioni scarsamente efficienti, ma anche decisioni individuali non ottimali indotte dalla scarsità di risorse.

Ciò significa che l’intervento pubblico non può limitarsi a misure tecniche o economiche, ma deve considerare anche la dimensione cognitiva e sociale delle persone coinvolte, predisponendo strumenti capaci di rafforzare le competenze e orientare i comportamenti verso scelte più consapevoli.

In questo scenario, le comunità energetiche rappresentano un’opportunità rilevante per coniugare la transizione ecologica e l’inclusione sociale. La disciplina europea, specie dopo le modifiche del 2024, ha riconosciuto espressamente la loro funzione sociale, imponendo agli ordinamenti nazionali di garantire l’accesso anche ai consumatori vulnerabili e ai poveri energetici.

Tuttavia, il recepimento interno non sempre ha tradotto queste indicazioni in vincoli effettivi. Si è visto che in Italia la normativa riconosce l’a-

policy implications from Flanders”, *Energy policy*, 129: 841-852.

⁶² Petrovics D., Cobut L., Huitema D., Giezen M., and Orsini A. (2024), “Diverse scaling strategies of energy communities: A comparative case study analysis of varied governance contexts”, *Earth System Governance*, 19: 100203.

apertura delle CER anche alle famiglie vulnerabili, ma non prevede strumenti che assicurino realmente la loro partecipazione. Ne discende un modello in cui la finalità solidaristica resta affidata all'autonomia dei membri e all'eventuale intervento degli enti pubblici, soprattutto locali e del terzo settore.

In questo quadro, i Comuni assumono un ruolo decisivo. La loro prossimità ai cittadini e la titolarità dei servizi pubblici essenziali li rendono attori privilegiati per orientare le comunità verso obiettivi di interesse generale. L'analisi delle leggi adottate da alcune Regioni, come l'Emilia-Romagna, la Toscana e la Liguria, conferma la centralità dei Comuni per rendere effettivo il potenziale sociale delle CER, ma al contempo il rischio che, in assenza di una strategia di lungo periodo e strumenti di sostegno adeguato, esse rimangano limitate a contesti più organizzati e incapaci di mitigare i divari sociali e territoriali.

L'esperienza comparata consolida la consapevolezza che il potenziale sociale delle comunità energetiche trovi concreta esplicazione quando l'ordinamento introduce obblighi o incentivi specifici a favore dei soggetti vulnerabili, mentre risulta incerto quando l'inclusione è rimessa alla sola volontà dei membri.

La sfida che si pone agli ordinamenti è allora garantire che la transizione energetica diventi anche un percorso di inclusione e giustizia sociale.

11. Le comunità energetiche rinnovabili come strumenti privatistici di contrasto alla povertà energetica: profili strutturali, relazionali e funzionali

di *Alberto Jaci*

11.1. CER e diritto privato tra struttura e funzione

Il progressivo consolidarsi delle comunità energetiche rinnovabili (CER) nel panorama giuridico europeo e nazionale rappresenta una delle espressioni più significative del tentativo di coniugare transizione ecologica, inclusione sociale e partecipazione attiva dei cittadini alla produzione e alla gestione di beni comuni¹. A partire dalla direttiva (UE) 2018/2001 (RED II), in Italia, con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, il legislatore ha riconosciuto le CER quale soggetti giuridici autonomi, costituiti su base volontaria da attori pubblici e privati, con l'obiettivo di generare benefici ambientali, economici e sociali per la collettività locale². L'entrata in vigore del decreto ministeriale 7 dicembre 2023, n. 414, ha definito in modo più preciso le modalità di accesso ai regimi incentivanti e le condizioni operative per l'avvio effettivo delle comunità, aprendo uno spazio concreto per l'attuazione del modello, con tariffe agevolate e concessione di contributo a fondo perduto.

Le CER utilizzano l'autonomia negoziale per stabilizzare meccanismi redistributivi superando la logica sinallagmatica³. L'energia, intesa come

¹ Eroee K. (2023), *Le comunità energetiche rinnovabili (e solidali)*. *Impresa Sociale*, 1: 138-143.

² Argirò G. (2023), *L'evoluzione del quadro normativo europeo e italiano sulle comunità energetiche rinnovabili*, in Cuocolo L., Giampellegrini P.P. e Granato O., a cura di, *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Egea Editore, Milano; Berlinguer A., Pappadà D. (2023). "Il percorso accidentato delle comunità energetiche", *Comparazione e diritto civile*, 2: 595-625.

³ Favilli C. (2023), "Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche", *Responsabilità civile e previdenza*, 2: 385-403.

bene prodotto e condiviso, viene distribuita non sulla base di un rapporto strettamente sinallagmatico, ma attraverso regole interne che possono prevedere trattamenti differenziati, finalizzati ad agevolare soggetti in condizioni di vulnerabilità, promuovere l'accesso equo alle risorse e garantire la sostenibilità sociale del sistema⁴.

Tale impostazione comporta una tensione strutturale tra forma giuridica privatistica e funzione pubblica, che obbliga a interrogarsi sulla tenuta dell'autonomia negoziale quale strumento tecnico per la realizzazione di finalità di interesse generale⁵. In questo senso, le CER rappresentano un campo di sperimentazione normativa e dottrinale in cui il diritto civile è chiamato a misurarsi con una nuova esigenza: rendere compatibili libertà contrattuale e solidarietà redistributiva⁶, senza dover ricorrere all'imposizione autoritativa di obblighi pubblicistici.

L'indagine si propone di analizzare le comunità energetiche, muovendo dalla constatazione che esse operano come ordinamenti giuridici interni complessi, nei quali si intrecciano assetti contrattuali, vincoli associativi, regole statutarie e relazioni multilaterali. L'obiettivo non è solo sistematizzare le scelte organizzative, bensì evidenziare le implicazioni dell'uso privatistico a fini redistributivi.

11.2. Le comunità energetiche come soggetti privatistici plurali

L'elemento che maggiormente caratterizza le CER è la compresenza al loro interno di una pluralità di soggetti giuridici, spesso profondamente eterogenei per natura, finalità e capacità operativa⁷. A differenza di altri modelli associativi o cooperativi a composizione relativamente omogenea, le CER nascono per accogliere cittadini, enti locali, imprese, enti del Terzo Settore, istituzioni religiose e altri soggetti, tutti ugualmente legittimati a partecipare alla produzione, consumo e condivisione di energia rinnovabile⁸.

⁴ Renna M. (2023), *Comunità energetiche e autoconsumo collettivo di energia: regolazione e concorrenza*, in Meli M., a cura di, *La transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili*, Pacini Giuridica, Pisa.

⁵ Mari C. (2022), "Le comunità energetiche. Un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica", *Federalismi.it*, 29: 111-134.

⁶ Smorto G. (2007), "Autonomia contrattuale e diritto europeo", *Europa e diritto privato*, 2: 325-410.

⁷ Rossetto N. (2022), *Le comunità di energia rinnovabile per una transizione energetica più partecipata e sostenibile. La fiducia cresce nelle pratiche di comunità. Modelli ed esperienze di partecipazione condivisa tra cittadini, amministrazioni e imprese*. Il Mulino, Bologna.

⁸ Evangelhia P.C. (2023), "Le comunità energetiche rinnovabili: le protagoniste della transizione ecologica", *La Comunità Internazionale*, 2: 347-370.

L'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021, che recepisce l'impostazione della RED II, si limita a richiedere che la CER sia un soggetto giuridico autonomo, costituito su base volontaria, controllato da soggetti situati in prossimità degli impianti e finalizzato a produrre benefici ambientali, economici e sociali per la collettività⁹. Tale apertura impone criteri di adesione improntati alla massima accessibilità e non discriminazione, rilevando così anche sotto il profilo privatistico nella configurazione della CER come soggetto giuridico a composizione variabile e soggetto a dinamiche di tipo associativo.

Nessuna indicazione è fornita circa la forma giuridica da adottare, che viene così rimessa all'autonomia dei promotori. Ne risulta un'ampia libertà formale, che consente di ricorrere alle categorie già presenti nel diritto civile, purché non orientate alla massimizzazione del profitto¹⁰.

Più frequentemente la CER può assumere la forma di una associazione non riconosciuta, di una cooperativa e, seppur in misura residuale, di un consorzio.

L'associazione non riconosciuta, disciplinata ex artt. 36 ss. c.c., rappresenta la soluzione più semplice e flessibile sotto il profilo costitutivo. Essa non richiede l'atto pubblico né l'acquisizione della personalità giuridica¹¹ e consente una gestione snella e adattabile ai principi partecipativi tipici delle CER. Tuttavia, questa medesima flessibilità comporta l'assenza di autonomia patrimoniale perfetta e l'assunzione, da parte degli amministratori, di responsabilità personale e solidale per le obbligazioni contratte in nome dell'associazione, ex art. 38 c.c.¹² Tale profilo di rischio assume rilievo non trascurabile, specie laddove la comunità intrattenga rapporti economici rilevanti con enti pubblici o privati, o gestisca flussi energetici e finanziari di una certa consistenza. Inoltre, la mancanza di un soggetto giuridico formalmente individuato può ostacolare la stipulazione di convenzioni, la contrattualizzazione con partner finanziari o l'accesso a forme strutturate di incentivazione, come previsto dall'art. 13 del d.m. n. 414/2023 in tema di tracciabilità e trasparenza.

⁹ Mulazzani G. (2024), *I modelli giuridico-gestionali per le CER nella transizione energetica*, in Dugato M., Bonetti T., Gola M., Calcagnile M., Mulazzani G., Balestra L., Spangaro A., Sacconi C., Nucci C.A. e Clò S., a cura di, *Lo stato dell'arte delle CER, ad un anno dall'avvio del progetto: criticità e prospettive*. Working Paper 2024: 18-23.

¹⁰ Chiappetta A. (2023), "Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale", *Dirittofondamentali.it*, 2: 394-417.

¹¹ Barba A. (2023), "Soggettività giuridica implicita e associazione non riconosciuta", *Jus Civile*, 2: 292-318.

¹² Buonanno L. (2021), *La responsabilità solidale del rappresentante dell'associazione non riconosciuta*, in Granelli C., a cura di, *I nuovi orientamenti della Cassazione civile*, Giuffrè, Milano.

La cooperativa costituisce un'alternativa più strutturata e idonea per realtà complesse e tendenzialmente stabili nel tempo. Dotata di personalità giuridica e disciplinata dagli articoli 2511 ss. c.c., essa consente una chiara distinzione tra patrimonio sociale e patrimonio dei soci¹³, limitando la responsabilità individuale. Lo scopo mutualistico¹⁴, tipico della cooperazione, risulta coerente con la finalità redistributiva delle CER, consentendo la ripartizione dei benefici in funzione dell'apporto energetico o della partecipazione attiva. Tuttavia, la governance cooperativa comporta una maggiore rigidità normativa, impone l'adozione di organi collegiali, la tenuta dei libri sociali e il rispetto di vincoli inderogabili in materia di deliberazioni¹⁵. La cooperativa, se qualificata come a mutualità prevalente, può accedere a forme di riconoscimento nel Terzo Settore, rendendo più agevole la stipulazione di convenzioni o il reperimento di risorse pubbliche, ma ciò impone un'attenzione particolare agli obblighi pubblicitari e contabili, che riflettono l'elevato grado di trasparenza richiesto nei confronti di soggetti terzi.

Diversa è la situazione del consorzio, forma giuridica disciplinata dagli artt. 2602 ss. c.c., che si presta prevalentemente alla cooperazione tra imprese¹⁶. Sebbene teoricamente idoneo alla gestione condivisa di impianti e risorse, il consorzio risulta poco compatibile con la struttura aperta e inclusiva delle CER, come delineata dall'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021, che richiede la partecipazione anche di persone fisiche, enti pubblici e soggetti non imprenditoriali. Il consorzio, specialmente se privo di personalità giuridica, tende a concentrare il potere in pochi soggetti, snaturando la finalità solidaristica.

Vanno attenzionate, altresì, le modalità deliberative previste per l'adozione dell'atto costitutivo e dello statuto, al fine di assicurare la validità dell'ente fin dalla sua origine.

Nel caso delle associazioni non riconosciute, la deliberazione costitutiva si configura come un atto contrattuale collettivo¹⁷. Non esiste una norma codicistica che imponga maggioranze determinate, ma per la costituzione di una CER è verosimile ritenere necessaria l'unanimità dei fondatori al momento della costituzione, trattandosi di un accordo genetico volto a dare vi-

¹³ Cusa E. (2010), "Le riduzioni di capitale nelle società cooperative", *Rivista delle Società*, 2-3: 471-498.

¹⁴ Belviso U. (2012), *Scopo mutualistico e capitale variabile nelle società cooperative*. Giuffrè, Milano.

¹⁵ Conte L., Vannini R. (2008), "Istituzioni e Governance Cooperativa", *Studi e Note di Economia*, 1: 139-155.

¹⁶ Agrusti G. (2018), *La direzione e coordinamento delle imprese consorziate. Natura e limiti*, Giuffrè, Milano.

¹⁷ Propersi A., Rossi G. (2015), *Le associazioni riconosciute e le non riconosciute*, in Propersi A. e Rossi G., a cura di, *Gli enti Non Profit*, Giuffrè, Milano.

ta a un soggetto di fatto¹⁸. Eventuali successive modifiche statutarie potranno seguire le regole adottate dallo statuto stesso, ma la delibera costitutiva resterebbe soggetta al principio del consenso unanime. In assenza di una manifestazione espressa di volontà da parte di tutti i fondatori, l'atto costitutivo potrebbe essere affetto da nullità per difetto di forma o di consenso.

Nelle cooperative, invece, la delibera costitutiva avviene in forma di assemblea dei soci fondatori, con verbalizzazione da parte di notaio e adozione dello statuto. Non è richiesta una maggioranza qualificata, stante la modalità di calcolo delle maggioranze assembleari basata sul numero dei voti spettanti ai soci¹⁹. Trattandosi di atto pubblico, l'eventuale irregolarità della deliberazione potrebbe comportare la nullità dell'intero contratto sociale, oppure l'annullabilità su istanza dei soci dissenzienti, con conseguenze potenzialmente paralizzanti per la validità della CER.

Nel caso del consorzio, la delibera costitutiva rientra nella disciplina degli artt. 2602 ss. c.c., configurandosi come contratto plurilaterale con organizzazione²⁰. La prassi vuole che, in sede costitutiva, almeno la maggioranza degli associati deliberi in senso favorevole circa l'adozione dello statuto, la nomina degli organi e l'individuazione dell'oggetto consortile. Laddove il consorzio venga costituito da società o cooperative già esistenti, sarà necessario acquisire una delibera formale da parte degli organi competenti di ciascun soggetto consorziato (assemblea o consiglio), nel rispetto delle regole previste dagli statuti interni.

L'eventuale difetto di legittimazione o la violazione delle regole formali imposte dalla legge o dallo statuto possono infatti determinare gravi vizi genetici, con effetti tanto sul piano interno (impugnabilità dell'atto da parte dei membri) quanto su quello esterno (invalidità dei rapporti instaurati con soggetti terzi o perdita dell'accesso agli incentivi). Una rigorosa attenzione ai procedimenti deliberativi appare quindi necessaria per evitare contenziosi e per garantire la stabilità giuridica dell'ente fin dalla sua costituzione.

La scelta della forma giuridica incide sulla tenuta complessiva dell'ordinamento privatistico interno alla CER, minacciando la compatibilità dell'ente con i principi di trasparenza, apertura e partecipazione propri del modello comunitario delineato dalla normativa vigente²¹.

¹⁸ Barela M. (2017), "Principio di maggioranza e tutela del dissenziente", *Rivista di diritto privato*, 1: 121-137.

¹⁹ Cusa E. (2004), "Il procedimento assembleare nella società cooperativa e il principio democratico", *Revista jurídica de economía social y cooperativa*, 15: 171-190.

²⁰ Maggiolo M. (2010), "Clausole di apertura e «porta aperta» nei procedimenti di adesione ai contratti plurilaterali", *Rivista di diritto civile*, 6: 783-805.

²¹ Fanetti S. (2022), "Energie rinnovabili: politiche e normative per superare le opposizioni locali ai nuovi impianti", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 3: 771-809.

La giurisprudenza, invero, ha escluso la possibilità che alcune forme giuridiche siano adatte alla costituzione di una CER sotto la propria egida. È il caso delle società consortili ex art. 2615-ter c.c. che, secondo la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Toscana, con la pronuncia n. 77/2023 ha ritenuto inidoneo tale istituto in ragione dell'incompatibilità con il carattere volontario della partecipazione alle CER. Come noto, i consorzi sono strutture che prevedono un capitale fisso di ingresso per i nuovi soci scontrandosi, pertanto, con il principio posto alla base delle comunità energetiche di partecipazione aperta e volontaria. L'omologa sezione per il Friuli-Venezia Giulia ha evidenziato, con la pronuncia n. 52/2023, la necessità di un «attento monitoraggio dell'operazione societaria affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché di sostenibilità e convenienza oltre che di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa».

Ciò che accomuna queste diverse configurazioni è la natura privatistica del soggetto: la sua natura resta quella di un'organizzazione volontaria, che opera sulla base di regole negoziali e di atti costitutivi condivisi²² e persegue una funzione tendenzialmente solidaristica, pur restando estraneo al circuito dell'amministrazione pubblica²³.

La coesistenza di soggetti pubblici e privati, forti e deboli, esperti e inesperti, pone inevitabilmente il problema del bilanciamento degli interessi e della costruzione di un assetto regolativo interno che sia in grado di gestire la diversità senza neutralizzarla²⁴. All'autonomia statutaria è demandato un compito complesso: quello di disegnare un ordinamento interno capace di garantire al tempo stesso flessibilità, inclusione e sostenibilità²⁵. Le CER costituiscono un centro autonomo di imputazione di rapporti giuridici, che devono dotarsi di regole idonee a gestire la complessità delle relazioni interne, anche sul piano della parità e della responsabilità²⁶.

L'originalità delle CER, da questo punto di vista, consiste nell'aver istituzionalizzato un modello di coesistenza tra soggetti differenti, riuniti non

²² Piselli R. (2023), "Comunità energetiche e modelli organizzativi", *Mercato Concorrenza Regole*, 1-2: 117-138.

²³ Cusa E. (2020), "Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche", *Orizzonti del Diritto Commerciale*, 1: 71-126.

²⁴ Novaro P. (2022), "Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario", *Nuove Autonomie*, 3: 1053-1095.

²⁵ Di Procolo L., Domanico J. (2024), "La transizione ecologica attraverso le Comunità Energetiche Rinnovabili: tra principi di diritto ambientale e nuove strategie politiche europee", *Amministrativamente*, 3: 1114-1131.

²⁶ Martiniello L., Giliberti B., Presciutti A. (2025), *Partenariato pubblico privato e comunità energetiche a trazione pubblica. Profili tecnici, giuridici ed economici*, FrancoAngeli, Milano.

da una vocazione mutualistica classica, ma dalla comune finalità di generare un beneficio collettivo mediante la condivisione di un bene essenziale. La pluralità non è quindi un limite, bensì il fondamento stesso della dimensione sociale del modello²⁷.

11.3. Autonomia privata e strumenti negoziali nella costituzione delle CER

L'autonomia privata costituisce il fondamento giuridico dell'intera architettura delle CER, sia nella fase genetica, sia nella regolazione delle dinamiche interne. La loro costituzione, infatti, non avviene in forza di un atto normativo autoritativo né attraverso forme di delegazione pubblica, bensì per iniziativa volontaria di una pluralità di soggetti che decidono di cooperare per realizzare un interesse condiviso, utilizzando le forme organizzative messe a disposizione dal diritto civile²⁸. L'assenza di una tipizzazione legislativa vincolante, se da un lato richiede un attento lavoro di qualificazione, dall'altro offre un ampio margine di adattabilità, che consente alle CER di strutturarsi secondo criteri di efficienza, trasparenza e inclusione, pienamente governabili attraverso lo strumento negoziale²⁹.

L'ordinamento interno delle comunità in esame costituisce un vero e proprio corpus regolativo privatistico, che, pur modellato su forme associative, è suscettibile di essere costruito secondo logiche atipiche, purché coerenti con l'interesse meritevole individuato dalle parti³⁰.

In questa prospettiva, lo statuto non può essere inteso come un mero documento organizzativo, ma deve essere letto come espressione di autonomia negoziale multilaterale, idonea a produrre effetti vincolanti tra i partecipanti e a fondare rapporti obbligatori suscettibili di tutela giuridica³¹. L'elemento di maggiore rilievo, in termini sistematici, consiste nella possibilità che le parti, attraverso clausole statutarie, introducano assetti redistributivi

²⁷ De Vidovich L., Tricarico L., Zulianello M. (2023), "Modelli organizzativi per le comunità energetiche. Riflessioni dalla ricerca 'Community Energy Map'", *Impresa Sociale*, 1: 122-137.

²⁸ Bolognesi M., Magnaghi A. (2020), "Verso le comunità energetiche", *Scienze del Territorio*, 142-150.

²⁹ Bernardoni A., Borzaga C., Sforzi J. (2022), "Comunità energetiche rinnovabili. Una sfida per le imprese sociali e di comunità", *Impresa Sociale*, 2: 77-82.

³⁰ Iaione C., De Nictolis E. (2022), "Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi", *Diritto e Società*, 4: 589-639.

³¹ Barrico F., Cappellaro F., Palumbo C. (2020), *Le comunità energetiche in Italia. Una guida per orientare i cittadini nel nuovo mercato dell'energia*, Enea, Roma.

non fondati sulla stretta corrispettività tra apporti e benefici³². Si apre così la possibilità di configurare un modello in cui i vantaggi derivanti dalla condivisione dell'energia prodotta non siano distribuiti in proporzione ai consumi o agli investimenti effettuati, ma secondo criteri di equità sociale, bisogno energetico o inclusione territoriale³³.

L'ammissibilità di tali clausole trova fondamento nell'art. 1322 co. 2 c.c., il quale consente alle parti di concludere contratti diversi da quelli tipici, purché diretti a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico³⁴. La funzione redistributiva integra senz'altro un interesse meritevole, soprattutto se connessa alla promozione della sostenibilità ambientale e all'accesso equo all'energia, beni di rilevanza costituzionale³⁵. Inoltre, la presenza di soggetti vulnerabili all'interno della compagine rafforza la legittimità di una disciplina interna che tenga conto delle disegualianze materiali e che persegua l'equilibrio attraverso regole negoziali condivise³⁶.

La costruzione di un ordinamento interno solidaristico non può tuttavia prescindere da una rigorosa tecnica redazionale, che assicuri la chiarezza delle clausole, la trasparenza dei criteri e la verificabilità delle modalità di attuazione. Solo a queste condizioni, infatti, è possibile evitare il rischio di discrezionalità e garantire la stabilità dell'assetto associativo. Il diritto privato fornisce in questo senso gli strumenti adeguati a sostenere la funzione redistributiva, non tanto mediante l'introduzione di obblighi eteronomi, quanto attraverso la valorizzazione della libertà negoziale quale fonte di solidarietà formalizzata³⁷.

L'autonomia contrattuale, pertanto, non si contrappone alla solidarietà, ma ne diventa il veicolo tecnico, all'interno di un ordinamento che resta privatistico nei mezzi, ma apertamente collettivo nelle finalità³⁸.

³² Carrosio G., De Vidovich L. (2023), "Eco-welfare tra crisi socio-ecologica e campi d'applicazione per politiche eco-sociali", *Politiche Sociali*, 1: 43-62.

³³ Giusti A. (2022), "Comunità energetiche: le protagoniste della transizione ecologica", *Quotidiano Legale*, 1-24.

³⁴ Bausilio G. (2014), *Contratti Atipici*, Cedam, Milano.

³⁵ Carrosio G. (2024), "La comunità nelle comunità energetiche", *Parole Chiave*, 2: 147-158.

³⁶ Lazzari S. (2021), *Le comunità di energia rinnovabile*, in Perrone C., Masiani B. e Tosi F., a cura di, *Una geografia delle politiche urbane tra possesso e governo. Sfide e opportunità nella transizione*, Urban@it, Bologna.

³⁷ Astone A. (2008), *Contratto Negozio Regolamento. Contributo allo studio del negozio unilaterale*, Giuffrè, Milano.

³⁸ Ferrari C. (2022), "Dalle smart grids alle comunità energetiche", *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, speciale: 189-206.

11.4. Fragilità negoziale e protezione dei membri vulnerabili

Il principio della partecipazione volontaria costituisce un cardine del modello giuridico delle CER³⁹. La concreta attuazione solleva dubbi sulla capacità dei soggetti più deboli di orientarsi, contrattare e far valere i propri diritti in un sistema privatistico articolato e prevalentemente autoregolato.

L'adesione a una CER avviene ordinariamente attraverso l'accettazione di uno statuto predisposto unilateralmente dai promotori, oppure mediante la sottoscrizione di un contratto tipico (es. atto costitutivo associativo o mutualistico) che disciplina diritti, doveri, modalità di riparto dell'energia e accesso ai benefici economici. Tale dinamica negoziale può celare situazioni di squilibrio strutturale, soprattutto in presenza di soggetti vulnerabili o di consumatori finali che aderiscono senza disporre di adeguate informazioni⁴⁰.

Occorre considerare la possibilità che talune clausole statutarie o contrattuali si pongano in contrasto con norme imperative o con diritti indisponibili dei membri. Si pensi a previsioni che attribuiscono poteri esclusivi ad alcuni membri in violazione dei principi di democraticità interna, oppure a patti che limitino eccessivamente il diritto di recesso, ovvero introducano penalità sproporzionate. In simili casi, può configurarsi la nullità totale o parziale dell'accordo, ai sensi dell'art. 1418 c.c., per contrarietà a norme imperative o per difetto di causa in concreto⁴¹. La causa del contratto istitutivo o dello statuto, infatti, non può risolversi in uno strumento di compressione arbitraria dei diritti fondamentali dei membri, né può sovvertire l'assetto collaborativo proprio delle CER, come descritto dall'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021.

Accanto all'ipotesi di nullità, trova spazio anche l'annullabilità del contratto ogniquale volta sia possibile dimostrare la presenza di vizi del consenso⁴², ai sensi degli artt. 1427 ss. c.c. L'errore può derivare da un fraintendimento essenziale sulle modalità di accesso ai benefici energetici o sulla portata degli obblighi economici; il dolo, invece, può configurarsi laddove un membro promotore ometta informazioni rilevanti o fornisca dati ingannevoli circa la sostenibilità economica della CER, i costi effettivi o le mo-

³⁹ Brunelli L., Moretti E., Pioppi B., Pisello A.L., Cotana F. (2022), *Le comunità energetiche rinnovabili come modello innovativo di gestione dell'energia: aspetti normativi, benefici e analisi tecnico-economica per un caso di studio*. Atti del XXII Congresso Nazionale CIRIAF: 315-332.

⁴⁰ Persico A. (2022), "Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali", *AmbienteDiritto*, 2: 1-18.

⁴¹ Garofalo A.M. (2023), "La nullità del contratto squilibrato o pregiudizievole: alla ricerca di una clausola generale di invalidità", *Rivista di Diritto Bancario*, 2: 27-58.

⁴² Gallo P. (2010), *Trattato del contratto*, Utet Giuridica, Torino.

dalità di ripartizione. In entrambi i casi, il vizio non riguarda tanto il contenuto tecnico dell'accordo, quanto la genuinità del processo di formazione della volontà.

Ulteriori profili di invalidità potrebbero emergere in relazione alla causa concreta del contratto, intesa come funzione economico-sociale dell'atto. Se una CER viene costituita con finalità elusivamente speculative o con un'organizzazione strutturalmente escludente nei confronti dei consumatori vulnerabili, ciò potrebbe tradursi in una causa in concreto non meritevole di tutela ex art. 1322, comma 2, c.c.⁴³. A maggior ragione, in contesti nei quali la CER venga formalmente qualificata come soggetto del Terzo Settore, la violazione dei principi di democraticità, partecipazione, parità di trattamento e trasparenza potrebbe rendere invalido l'atto costitutivo in base alla disciplina propria degli ETS.

Va infine considerata, sul piano dinamico, la possibilità di una nullità sopravvenuta di singole delibere, qualora esse si pongano in contrasto con i principi generali dell'ordinamento, ovvero ledano in modo irragionevole i diritti di informazione e partecipazione dei membri. In simili ipotesi, oltre alla possibilità di impugnativa, potrebbe profilarsi un'azione di accertamento dell'invalidità, con effetti retroattivi, anche nei confronti di terzi laddove le deliberazioni incidano su rapporti esterni⁴⁴.

L'apparato privatistico delle CER, pur fondato sulla libertà negoziale, non può dunque prescindere da una verifica di conformità sostanziale rispetto ai principi generali di buona fede, correttezza, equilibrio e meritevolezza⁴⁵. L'invalidità rappresenta uno strumento fondamentale per garantire che la partecipazione alla comunità energetica non si traduca in uno svantaggio strutturale per i membri più deboli o meno informati, e per assicurare che l'autonomia statutaria venga esercitata nei limiti della funzione redistributiva cui l'ente è normativamente orientato.

In tali contesti, il rischio di una partecipazione solo formale, priva di reale potere contrattuale, è elevato. È pertanto necessario che l'autonomia privata si declini anche come responsabilità nella predisposizione di un assetto regolativo che non si limiti a consentire l'accesso, ma che protegga attivamente le posizioni più fragili.

L'adesione alla CER, infatti, avviene spesso attraverso l'accettazione di uno statuto e di un regolamento già predisposti, che possono contenere

⁴³ Franzoni M. (2018), "La causa e l'interesse meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico", *Persona e Mercato*, 1: 54-62.

⁴⁴ Masturzi S. (2017), *Invalidità delle deliberazioni assembleari e tutele*, Giuffrè, Milano.

⁴⁵ Rao R. (2024), "Le comunità energetiche rinnovabili (CER): delle "officine" per il diritto commerciale?", *Orizzonti del diritto commerciale*, 2: 726-757.

clausole onerose⁴⁶, ambigue o eccessivamente tecniche. Seppure ciò non configuri di per sé una violazione della libertà contrattuale, diventa problematico laddove la volontà del membro debole non sia stata formata in modo pienamente consapevole.

Si prevede, altresì, un controllo di coerenza rispetto ai principi generali del diritto civile, in particolare quelli di buona fede oggettiva, correttezza e meritevolezza del regolamento statutario.

Sotto questo profilo, l'ordinamento privatistico offre diversi strumenti per garantire un minimo di equilibrio contrattuale, anche nei contesti associativi. La predisposizione unilaterale delle clausole può essere assoggettata ai principi in materia di contratti per adesione e, in presenza di squilibri rilevanti, può dar luogo a ipotesi di invalidità, nullità o annullabilità delle clausole, soprattutto se si tratta di limitazioni significative alla posizione del singolo membro⁴⁷.

Il diritto alla trasparenza, inteso come accesso effettivo e tempestivo alle informazioni rilevanti per la gestione della CER, rappresenta una componente essenziale della tutela dei membri vulnerabili, in quanto consente loro di valutare consapevolmente le scelte associative e di attivare, se necessario, strumenti rimediali⁴⁸.

La protezione della fragilità negoziale implica la necessità di prevedere, già in sede statutaria, procedure accessibili di interlocuzione, contestazione e proposta, che permettano ai membri meno forti di far valere le proprie ragioni senza dover ricorrere al contenzioso giudiziario⁴⁹. Strumenti come le commissioni interne di garanzia, le assemblee tematiche consultive, le procedure di reclamo strutturato o la possibilità di intervento di enti terzi in funzione di mediazione, rappresentano esempi virtuosi di una regolazione capace di tradurre in pratica il principio di inclusione.

Il ruolo del diritto civile, in questo contesto, non è quello di imporre dall'esterno regole di protezione rigide, ma di offrire un quadro normativo flessibile entro il quale l'autonomia privata possa esprimersi in modo coerente con i valori costituzionali di solidarietà e pari dignità sociale. La CER, proprio in quanto entità volontaria, deve poter predisporre un sistema interno in grado di accogliere e sostenere i membri più deboli, facendo

⁴⁶ Venturozzo M. (2024), "Osservazioni sulle conseguenze applicative dell'adozione di clausole statutarie (e di autodisciplina) sul 'successo sostenibile'", *Rivista delle Società*, 1: 129-152.

⁴⁷ Ferrari C. (2022), "Condizioni generali e predisposizione autoritativa del contenuto dei contratti (standard)", *Osservatorio del diritto civile e commerciale*, 1: 103-126.

⁴⁸ Pagliantini S. (2012), "Trasparenza contrattuale". *Annali dell'Enciclopedia del diritto*, 5: 1280-1321.

⁴⁹ Ruggeri L. (2022), "Consumatore e prosumerismo energetico nel quadro regolatorio europeo", *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 16 bis: 3290-3317.

dell'equità uno dei criteri fondativi del proprio ordinamento⁵⁰. La fragilità negoziale, pertanto, diventa elemento strutturale di un modello giuridico inclusivo.

11.5. Governance, rappresentanza e partecipazione

La costruzione di un ordinamento interno coerente con la funzione redistributiva delle CER richiede che la dimensione organizzativa sia modellata secondo criteri non meramente funzionali, ma anche inclusivi e rappresentativi⁵¹. Le scelte di governance determinano l'equilibrio tra potere decisionale, responsabilità gestionale e tutela dell'interesse collettivo, e assumono perciò un rilievo giuridico primario, soprattutto nei contesti in cui partecipano soggetti portatori di interessi divergenti o asimmetrici⁵².

Nelle CER, l'eterogeneità della base associativa produce una naturale complessità nella distribuzione dei poteri interni. Accanto a soggetti pubblici o istituzionali si trovano cittadini singoli, imprese, enti del Terzo Settore, realtà religiose o abitative collettive, ciascuno con una diversa capacità di incidenza sulle scelte organizzative. Questa diversità può tradursi in uno squilibrio gestionale se non vengono previste regole idonee a garantire una rappresentanza equilibrata e non meramente formale. Il rischio è quello di una governance tecnocratica o verticistica, nella quale le decisioni siano prese da una ristretta cerchia di soggetti in grado di comprendere e gestire gli aspetti tecnici e finanziari del progetto⁵³, relegando gli altri membri a un ruolo passivo.

L'autonomia privata si misura con la responsabilità di costruire un sistema decisionale coerente con la finalità solidaristica dell'ente, evitando che la gestione si trasformi in una riproduzione di diseguaglianze strutturali⁵⁴.

La partecipazione include informazione, trasparenza e prevedibilità⁵⁵. L'inclusione passa anche per la possibilità di comprendere il funzionamen-

⁵⁰ Giani L., Iacovone G., Iacopino A. (2022), "Commoning e territori : brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche", *Diritto e Società*, 4: 643-674.

⁵¹ Dudka A., Magnani N. (2024), "Giustizia energetica e comunità energetiche rinnovabili: una relazione promettente", in Maretti M., a cura di, *Energia e mutamento sociale*, FrancoAngeli, Milano.

⁵² Davola A. (2022), "La governance delle Comunità Energetiche tra finalità mutualistiche, democraticità e sostenibilità economica : un'analisi empirica", *Diritto e Società*, 4: 885-908.

⁵³ Miccù R., Bernardi M. (2022), "Premesse ad uno studio sulle *Energy communities*: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale", *Federalismi.it*, 4: 603-646.

⁵⁴ Arena A.I. (2022), "Su alcuni aspetti dell'autonomia del terzo settore. Controllo, promozione, modelli di relazione con il potere pubblico", *Rivista AIC*, 3: 36-51.

⁵⁵ Huybrechts B., Mertens S. (2014), "The relevance of the cooperative model in the field of renewable energy", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 85: 193-212.

to dell'ente, di monitorare le modalità di riparto dell'energia e dei benefici economici, di essere consultati nelle fasi più significative della vita della comunità⁵⁶. Da questo punto di vista, il diritto privato consente l'introduzione di regole organizzative avanzate, che prevedano la creazione di comitati rappresentativi, assemblee tematiche, strumenti digitali di coinvolgimento o garanzie di presenza delle minoranze nei processi decisionali⁵⁷.

Le CER, pur essendo formazioni volontarie, assumono un rilievo ulteriore laddove gestiscono risorse comuni e impattano direttamente sulle condizioni materiali di vita degli aderenti. Ciò impone di pensare la governance come luogo di bilanciamento e non come struttura esecutiva, valorizzando la funzione rappresentativa dei membri meno forti, anche attraverso l'attribuzione di ruoli consultivi o di controllo agli enti del Terzo Settore o ad attori esterni qualificati⁵⁸.

La configurazione della governance non esclude, ma anzi presuppone, un'attenzione particolare alla distribuzione del potere decisionale, soprattutto quando questo si accompagna alla funzione redistributiva⁵⁹. La CER, intesa come ordinamento negoziale collettivo, trova la propria legittimazione non nella sola capacità di produrre energia, ma nella coerenza tra la struttura dei poteri interni e la finalità sociale che dichiara di perseguire⁶⁰. Il diritto civile, in questa prospettiva, non si limita a fornire strumenti organizzativi, ma offre criteri interpretativi per valutarne la correttezza, la trasparenza e l'effettiva apertura alla partecipazione.

11.6. Responsabilità, conflitti, rimedi

La natura contrattuale e associativa delle CER impone di guardare alle dinamiche interne come a un ordinamento giuridico autonomo, nel quale l'esercizio del potere decisionale, la gestione delle risorse comuni e l'attuazione delle finalità redistributive devono confrontarsi con regole di respon-

⁵⁶ Hanke F., Guyet R., Feenstra M. (2021), "Do renewable energy communities deliver energy justice? Exploring insights from 71 European cases", *Energy Research & Social Science*, 80: 102244.

⁵⁷ Libertini M. (2020), *La nuova disciplina delle società*, in Amatori F. e D'Alberti M., a cura di, *Impresa Italiana*, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma.

⁵⁸ Szulecki K. (2018), "Conceptualizing energy democracy", *Environmental Politics*, 27: 21-41.

⁵⁹ Bernardi M., Mura G. (2022), "Le comunità energetiche come risorsa per il territorio: lo scenario italiano ed europeo ieri, oggi e domani", *Diritto e Società*, 4: 845-870.

⁶⁰ Tomasichio F. (2022), "L'avvento delle comunità energetiche: quale prospettiva per l'Italia e l'Europa?", *Munus*, 3: 721-772.

sabilità e meccanismi di tutela tipici del diritto privato⁶¹. L'assenza di una disciplina specifica in materia non significa infatti che l'ordinamento resti privo di strumenti di garanzia: le CER, proprio in quanto fondate sull'autonomia privata, sono tenute ad assicurare che i rapporti tra i membri siano regolati secondo criteri di correttezza, trasparenza e affidabilità, tanto nella fase costitutiva quanto in quella gestionale.

La distribuzione dell'energia, dei benefici economici e dei costi di gestione all'interno della comunità può dare luogo a conflitti⁶², soprattutto in contesti nei quali vi sia una forte eterogeneità tra i membri in termini di posizione contrattuale, capacità tecnica o peso economico. Queste tensioni si manifestano spesso nella contestazione delle scelte gestionali assunte dagli organi di governo dell'ente, nella percezione di disparità nei criteri di riparto o nella difficoltà di accesso alle informazioni necessarie per valutare l'operato della governance⁶³. In tali casi, la configurazione privatistica dell'ente impone che i diritti dei membri siano tutelati attraverso strumenti rimediali idonei, basati sul principio generale di responsabilità contrattuale e sull'applicazione estensiva dei doveri di correttezza e buona fede⁶⁴.

La responsabilità degli organi amministrativi, indipendentemente dalla forma giuridica adottata dalla CER, si fonda sull'obbligo di agire nell'interesse della collettività dei membri, in modo coerente con le finalità espresse nello statuto e secondo criteri di imparzialità, trasparenza e razionalità economica. In caso di scelte gestionali arbitrarie, i membri possono agire per ottenere la riparazione del danno o la reintegrazione del proprio diritto leso, facendo valere la responsabilità contrattuale degli amministratori o, nei casi più gravi, l'invalidità degli atti adottati⁶⁵.

Particolare attenzione merita il tema del controllo interno e della trasparenza gestionale. Il diritto di informazione, pur previsto in termini generici nella maggior parte degli statuti⁶⁶, assume una rilevanza centrale nelle CER, soprattutto per i membri meno strutturati. La conoscenza dei dati sulla produzione e condivisione dell'energia, dei criteri di distribuzione dei

⁶¹ Pisani Tedesco A. (2023), "Tutela ambientale e transizione ecologica: itinerari del diritto privato", *Rivista giuridica dell'ambiente*, 2: 473-527.

⁶² Ostrom E. (2010), "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems", *American Economic Review*, 3: 641-672.

⁶³ Bernardi M., Tricarico L. (2021), "Commoning e comunità energetiche: approcci di citizen science nella produzione distribuita d'energia", *Munus*, 3: 715-745.

⁶⁴ Alamanni A. (2023), "L'interesse ambientale nella prospettiva civilistica. Riflessi sulla responsabilità civile", *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, 18: 318-379.

⁶⁵ Serafini S. (2025), *Doveri e responsabilità degli amministratori*, in Angelici C., Ferri Jr G. e Stella Richter Jr M, a cura di, *Enciclopedia del Diritto, I tematici, Società*, 9: 490-527.

⁶⁶ Zeno Zencovich V. (2009), "Diritto di informazione e all'informazione", *Enciclopedia Italiana, XXI Secolo, Norme e idee*, 301-310.

benefici e delle decisioni assunte dagli organi di governo è condizione necessaria per esercitare consapevolmente i diritti partecipativi e per attivare eventuali forme di tutela⁶⁷. In assenza di meccanismi strutturati di trasparenza, la governance rischia di diventare opaca, con effetti pregiudizievoli soprattutto per i membri vulnerabili.

La predisposizione di meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, ispirati a modelli di giustizia partecipativa, costituisce dunque un'esigenza primaria per evitare conflitti interni tra membri. Statuti ben congegnati possono prevedere procedure di reclamo interno, spazi di interlocuzione con rappresentanti terzi, comitati etici, nonché forme di mediazione obbligatoria o arbitrato rituale. Tali strumenti, se integrati da regole chiare sui tempi, sulle competenze e sull'efficacia delle decisioni, rafforzano la credibilità della CER e ne aumentano la resilienza nei confronti delle tensioni endogene.

Infine, la possibilità di stipulare convenzioni con enti pubblici o soggetti del Terzo Settore per rafforzare le finalità solidaristiche della comunità⁶⁸ apre un ulteriore fronte in cui si riflette la responsabilità privatistica. Anche in questi casi, le relazioni giuridiche sono governate da atti negoziali, che impongono l'adempimento di obblighi precisi e che possono fondare pretese risarcitorie o rimediali in caso di inadempimento⁶⁹. L'autonomia privata, in questa dimensione esterna, assume il valore di strumento di co-progettazione, che consente di estendere l'efficacia dell'azione redistributiva e di sottoporla a forme di responsabilità contrattuale piena, senza che ciò implichi una mutazione pubblicistica dell'ente.

Il modello CER dimostra così che è possibile strutturare, all'interno di un assetto privatistico, un ordinamento responsabile e giuridicamente contendibile, capace di assicurare tutela effettiva ai membri e di prevenire le disfunzioni gestionali. È proprio nella capacità di coniugare autonomia e responsabilità, decisione e rimedio, che il diritto privato rivela la propria attitudine a reggere l'ambizione redistributiva del modello, trasformandola in realtà giuridica effettiva.

La tenuta giuridica delle convenzioni stipulate con soggetti pubblici può essere subordinata, in chiave funzionale, alla trasparenza e regolarità dello statuto della CER, alla documentazione dei flussi energetici e alla corretta rappresentanza interna, pena la possibile risoluzione o nullità del rapporto in caso di carenza degli elementi essenziali.

⁶⁷ Alpa G. (2007), *Che cos'è il diritto privato?*, Editori Laterza, Roma-Bari.

⁶⁸ Petteruti C. (2023), *Il ruolo del Terzo Settore nella tutela dell'ambiente e nella transizione energetica. Esperienze europee a confronto*, in Mitrotti A., a cura di, *Società e Diritti*, Università degli Studi di Milano, Milano.

⁶⁹ Gambino F. (2015), *Le obbligazioni. Il rapporto obbligatorio I*, Utet Giuridica, Milano.

11.7. Oltre la dicotomia pubblico-privato: per un'autonomia contrattuale a funzione redistributiva

L'analisi condotta restituisce l'immagine di un modello organizzativo nuovo, nel quale le categorie tradizionali del diritto civile sono chiamate a confrontarsi con finalità redistributive tipicamente attribuite a soggetti pubblici⁷⁰. Le CER rappresentano, in questo senso, non solo un'innovazione normativa, ma un punto di svolta nella riflessione sul ruolo dell'autonomia privata come strumento di regolazione collettiva. L'elemento che distingue le CER da altre forme associative non è la struttura giuridica adottata, né la pluralità soggettiva che le compone, ma la capacità di realizzare, mediante regole negoziali, una redistribuzione di risorse e opportunità in funzione della coesione sociale e territoriale⁷¹.

La CER non è un ente pubblico né una figura di diritto speciale. È, al contrario, un soggetto privatistico a tutti gli effetti, fondato su atti di autonomia individuale e collettiva, ma orientato in modo stabile e intenzionale a finalità che travalicano l'interesse del singolo aderente. Questo slittamento funzionale impone di ripensare alcune delle coordinate fondamentali del diritto delle obbligazioni e dei contratti: la centralità del sinallagma, la neutralità assiologica della volontà negoziale, la separazione tra funzione pubblica e forma privata. Nell'esperienza delle CER, l'autonomia contrattuale non è esercitata solo per regolare scambi o definire diritti patrimoniali, ma diventa lo strumento attraverso cui si organizza una comunità solidale, si distribuiscono beni essenziali, si attenuano squilibri sociali⁷².

L'assenza di imposizione normativa è un segno della transizione verso la solidarietà volontaria. Le CER diventano così un laboratorio di sperimentazione giuridica, in cui il diritto privato mostra la propria capacità di farsi tecnica di organizzazione dell'equità, senza abdicare alla propria coerenza interna. Le clausole solidaristiche, le regole di governance partecipativa, i meccanismi di protezione dei membri vulnerabili e le procedure interne di risoluzione delle controversie sono tutte espressioni di una funzionalizzazione consapevole dell'autonomia negoziale, che apre uno spazio nuovo di riflessione teorica e operativa.

⁷⁰ Marella M.R. (2012), "Il diritto dei beni comuni. Un invito alla discussione", *Rivista critica del diritto privato*, 1: 103-118.

⁷¹ Magnani N., Patrucco D. (2018), *Le cooperative energetiche rinnovabili in Italia: tendenze e opportunità in un contesto in trasformazione*, in Osti G. e Pellizzoni L., a cura di, *Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali*. EUT, Trieste.

⁷² Brambilla P. (2024), "Le comunità energetiche e la sagacia di Pirandello", *Ambiente-Diritto*, 1: 246-273.

Non si tratta, dunque, di collocare le CER in una zona grigia tra pubblico e privato, né di assimilare le loro finalità a quelle proprie del welfare pubblico. Al contrario, si tratta di riconoscere che, all'interno del diritto privato, è oggi possibile costruire assetti redistributivi formalizzati, basati su principi di equità e responsabilità, pienamente compatibili con la libertà negoziale. In questo scenario, la dicotomia tradizionale tra intervento pubblico e autoregolazione privata si attenua, lasciando spazio a modelli ibridi e cooperativi, in cui la solidarietà non è imposta, ma liberamente assunta come criterio giuridico ordinante⁷³.

Questa prospettiva, pur ancora in fase di consolidamento, offre alla dottrina civilistica un terreno fecondo di indagine, nel quale sperimentare una rinnovata vocazione del diritto privato: quella di farsi strumento tecnico di giustizia relazionale, capace di modellare assetti istituzionali autonomi ma orientati a fini collettivi.

In tal modo, le CER non costituiscono soltanto una buona prassi amministrativa o una risorsa energetica, ma un'occasione concreta per ripensare, dall'interno, i confini e le potenzialità del diritto privato contemporaneo.

⁷³ Martiniello L. (2025), *PPP e transizione energetica: possibili modelli per le Comunità Energetiche*, in Cohen R., Lombardo M., Percoco M. e Tranquilli M., a cura di, *Il partenariato pubblico privato: nuovi orizzonti. Scritti in onore di Pasquale Marasco*, Monte Università Parma Editore, Parma.

12. Comunità energetiche rinnovabili solidali come strumento di contrasto alla povertà energetica

di Clara Silvano

12.1. La povertà energetica nell'epoca della transizione ecologica

L'epoca attuale è attraversata da diverse transizioni¹, quali movimento di risposta istituzionale e strutturata alle crisi proprie della contemporaneità².

Tra le crisi attualmente in atto grande rilievo ha assunto nel dibattito pubblico la crisi ambientale che assurge a esempio paradigmatico di crisi intergenerazionale³.

In risposta a tale crisi è in atto un processo di transizione ecologica che vorrebbe rappresentare un modello di sviluppo di tipo integrato consistente in un insieme di strategie e iniziative finalizzate a costruire le basi di una società attenta agli equilibri planetari che hanno a oggetto, non uno, ma vari sistemi complessi e che hanno nella sostenibilità il proprio punto di forza⁴.

* Per la stesura di questo lavoro si ringrazia l'Amministrazione comunale di Padova, nella persona dell'Ing. Diego Benvegnù, per la disponibilità nell'incontrarmi e nel rispondere alle domande poste.

¹ Per una tematizzazione generale dal punto di vista giuridico del concetto di transizione si confronti l'interessante opera di Fracchia F. (2024), *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli.

² Ivi, 55, il quale individua nella transizione «una risposta alle crisi attuali non solo come “forma della funzione”, ma anche e soprattutto come una “forma di adempimento di responsabilità intergenerazionali”, regolata da uno specifico insieme di norme alle quali sono assoggettati tutti gli attori, tutti i comportamenti, e tutte le iniziative che, considerati congiuntamente, confluiscono nella funzione di cui la transizione è forma».

³ Ivi, 50, il quale esplicita successivamente come «l'ambiente rimane il fattore trainante della costruzione di un diritto applicabile alle restanti questioni intergenerazionali proprio perché rappresenta il terreno in cui si accentuano e si cumulano i caratteri delle crisi attuali. L'angoscia, l'inquietudine di perire o la preoccupazione di allungare l'agonia del genere umano su questa Terra – fa emergere le nervature essenziali di un insieme di principi e di regole che danno corpo alla necessità di “prendersi” cura di chi è debole o di proteggerci da chi è forte (e la natura incarna entrambi questi ruoli, senza lasciarsi mai imbrigliare in una relazione paritaria)».

⁴ Così de Leonardis F. (2021), “La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni”, *Dir. amm.*, 4:794.

Si tratta dunque di un'idea diversa di sviluppo fondata sulla ricerca di un equilibrio duraturo tra utilizzo delle risorse e necessità che non si comprometta irreversibilmente il capitale naturale: e questo nella consapevolezza dell'impossibilità di continuare a considerare la natura in chiave meramente strumentale alle attività umane, secondo la tradizionale prospettiva antropocentrica⁵.

Una delle principali condizioni per realizzare la transizione ecologica⁶ è costituito dalla transizione energetica⁷ è ciò in quanto la produzione di energia è il settore maggiormente responsabile delle emissioni di gas serra⁸.

Tale nesso di condizionalità è messo in luce non solo dalla dottrina, ma anche dalla stessa normativa: in particolare il piano di transizione ecologica e per la sicurezza energetica⁹, approvato con delibera 8 marzo 2022 del Comitato interministeriale per la transizione ecologica a integrazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), prevede espressamente che: «la progressiva sostituzione dei combustibili fossili con le energie rinnovabili rappresenta la principale condizione necessaria della transizione ecologica»¹⁰.

Ora, le politiche europee volte a realizzare la transizione energetica¹¹ comportano, stante il brevissimo arco temporale fissato per il raggiungi-

⁵ Così espressamente Moliterni A. (2022), "Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo", *Diritti comparati*, 2: 403.

⁶ Così Fracchia F. (2024), *op. cit.*, 24. Iaione C., De Nictolis E. (2022), "Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi", *Dir. e soc.*, 4: 590.

⁷ Per transizione energetica si intende «il passaggio dal dominio delle fonti fossili nei bilanci energetici mondiali alla prevalenza delle nuove risorse rinnovabili (altre dall'idroelettrica tradizionale e dalle biomasse) agendo sul duplice versante dei sistemi di produzione e di consumo dell'energia». In questo senso cfr. Clò A. (2018), *Transizione energetica tra Stato e Mercato*, in Bruti Liberati E., De Focatiis M. e Travi A., a cura di, *La Transizione Energetica e il Winter Package. Politiche Pubbliche e Regolazione dei Mercati*, Cedam, Padova, 97.

⁸ Si confronti l'articolo del Parlamento europeo Emissioni di gas serra nell'UE per paese e settore, pubblicato il 2 dicembre 2024 e reperibile al link https://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/2018/3/story/20180301STO98928/20180301STO98928_it.pdf ove si evidenzia come la quota maggiore di emissioni (27,4%) deriva dalla fornitura di energia, consultato per l'ultima volta in data 26 ottobre 2025.

⁹ Il piano è consultabile al link <https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/pte-definitivo-pdf>, consultato per l'ultima volta in data 26 ottobre 2025.

¹⁰ Per un'analisi complessiva del piano si confronti Vetrò F. (2022), "Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica", *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1: 87 ss.

¹¹ Nel corso degli ultimi anni la Commissione europea ha infatti avviato un percorso di trasformazione della politica energetica UE al fine di condurla su un percorso più sostenibile. In linea con gli impegni assunti a livello internazionale nel 2016 la Commissione ha adottato il pacchetto di proposte legislative "Energia pulita per tutti gli europei" (noto come *Winter Package* o *Clean Energy Package*), teso a rinnovare il diritto UE dell'energia e a rendere il mercato dell'energia più sostenibile, partecipato e accessibile. Tra i più noti interventi si

mento degli obiettivi di riduzione delle emissioni¹² quale passaggio necessario per il conseguimento della neutralità climatica¹³, l'aumento dei costi energetici, colpendo soprattutto le famiglie vulnerabili, che sono maggiormente gravate dai prezzi dell'energia¹⁴ e che rischiano maggiormente di essere escluse dai benefici, anche economici, connessi al processo di transizione energetica.

La realizzazione di una transizione energetica equa costituisce un obiettivo espresso delle politiche energetiche europee; in questo senso, come osservato, il *Clean Energy Package* del 2019, pur in linea con il modello di regolazione di tipo *market-oriented* del *Third Energy Package*, costituisce

ricordano il regolamento (UE) 2018/1999 sulla governance della c.d. Unione dell'energia, la direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. RED II), la direttiva (UE) 2019/944 (c.d. IEM) relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. A seguito dell'adozione di tali atti, nel dicembre 2019, la Commissione europea ha poi emanato la nota comunicazione "*Il Green Deal Europeo*" (COM (2019) 640 *final*). A tali interventi ha fatto seguito l'adozione del pacchetto climatico "*Fit for 55*" con cui sono state compiute diverse necessarie modifiche al tessuto normativo esistente e nuove proposte legislative per perseguire gli obiettivi fissati nel Green Deal entro il 2030 e la neutralità climatica entro il 2050. Da ultimo, il conflitto bellico in Ucraina ha condotto all'adozione del Piano "*REPowerEU*" (COM (2022) 230 *final*), adottato con l'obiettivo di «ridurre rapidamente la nostra dipendenza dai combustibili fossili russi imprimendo un'accelerazione alla transizione verso l'energia pulita e unendo le forze per giungere a un sistema energetico più resiliente e a una vera Unione dell'energia». Tale Piano ha previsto anche la revisione di iniziative legislative introdotte in precedenza nel contesto del pacchetto Fit for 55 alla luce delle mutate circostanze e priorità del sistema energetico europeo e, in particolare, la revisione della direttiva sull'efficienza energetica, avvenuta con l'emanazione della direttiva (UE) 2023/1791 e la revisione alla direttiva UE sulla promozione delle energie rinnovabili mediante direttiva (UE) 2023/2413. Per un'analisi di questi ultimi provvedimenti si confronti De Bellis M. (2023), "Crisi energetica e transizione ecologica: le risposte europee tra convergenza e conflitto", *Munus*, 1: 215 ss.; Chirulli P. (2024), "Energie rinnovabili e tutela degli interessi sensibili: tra Repower EU e Direttiva Red III", *Riv. Giur. Urb.*, 2: 196 ss.

¹² Lo scorso 2 luglio la Commissione europea ha presentato un emendamento alla Legge europea sul clima (regolamento 2021/1119) per introdurre l'obiettivo, già indicato in una Raccomandazione del febbraio 2024, della riduzione delle emissioni nette di gas serra nell'UE del 90% entro il 2040, rispetto ai livelli del 1990, obiettivo più ambizioso rispetto a quello già previsto di riduzione entro il 2030 del 55% delle emissioni nette.

¹³ Dalla Legge europea sul clima (Regolamento (UE) 2021/1119) e, in particolare, dal combinato disposto degli artt. 1 par. 1 e 2 par. 1 emerge come il concetto di neutralità climatica presupponga «la riduzione irreversibile e graduale delle emissioni antropogeniche di gas a effetto serra dalle fonti e l'aumento degli assorbimenti dai pozzi regolamentati nel diritto dell'Unione», al fine di raggiungere «l'equilibrio tra le emissioni e gli assorbimenti di tutta l'Unione [...] al più tardi nel 2050». Su questi aspetti si confronti Cavalieri G. et Al. (2022), "Il «Fit for 55» unpacked: un'analisi multi-disciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell'economia europea", *Riv. Reg. dei mercati*, 1: 409.

¹⁴ Iaione C. e De Nictolis E. (2022), *op. cit.*, 595.

il primo tentativo di affrontare in modo sistematico le questioni sociali connesse alla materia energetica¹⁵.

In maniera più specifica e puntuale, in tale pacchetto si rimarca la necessità che le misure di efficienza energetica debbano essere prioritariamente pensate e attuate per migliorare la situazione degli utenti vulnerabili e «per alleviare la povertà energetica, senza incoraggiare un aumento sproporzionato dei costi abitativi, di mobilità o energetici».

Si tratta allora di comprendere cosa si intenda per povertà energetica, fenomeno del quale non esiste una definizione universalmente accettata¹⁶.

In via generale per povertà energetica può intendersi quella condizione che coinvolge tutti coloro che non riescono a soddisfare adeguatamente il proprio fabbisogno energetico¹⁷, con una evidente differenza tra le economie sviluppate, nelle quali la povertà energetica riguarda l'accessibilità economica dell'energia a causa dei suoi costi e della disponibilità di case efficienti dal punto di vista energetico, e le economie in via di sviluppo nelle quali le comunità vulnerabili sono colpite anche da problemi di copertura delle infrastrutture e da un accesso iniquo alle fonti energetiche¹⁸.

A livello europeo, la direttiva (UE) 2023/1791 definisce la povertà energetica (art. 2, punto 52) come «impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un'erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, 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».

Tale definizione dovrebbe essere recepita e attuata negli ordinamenti nazionali al fine di avere una definizione uniforme, così come auspicato nella raccomandazione (UE) 2023/2407 della Commissione del 20 ottobre 2023 sulla povertà energetica.

¹⁵ Cappelli V. (2023), “Le comunità energetiche quali strumenti di energy justice nel nuovo sistema di regolazione del mercato elettrico: limiti e prospettive”, *Riv. Reg. Mercati*, 2: 406.

¹⁶ Federici A, Fiorini A e Viola C. (2021), “La povertà energetica nelle regioni italiane. differenze ed opportunità di sviluppo locale dalle tecnologie di efficienza energetica nel settore residenziale”, 4: 1-15, accessibile su <https://www.aisre.it/wpcontent/uploads/aisre/60fac968774ad4.28409840/Fiorini.pdf>, consultato per l'ultima volta in data 26 ottobre 2025.

¹⁷ Greco M. (2023), “Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia”, *Dirittifondamentali.it*, 2: 437.

¹⁸ Iaione C. e De Nictolis E. (2022), *op. cit.*, 593.

Con riguardo all'ordinamento italiano, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC)¹⁹, nella sua versione aggiornata del 2024, prevede di formalizzare una definizione di povertà energetica con il recepimento della citata direttiva, tenendo in considerazione le indicazioni fornite dalla stessa²⁰.

Rispetto agli indicatori per misurare la povertà energetica, la Commissione europea, nella Raccomandazione sopra richiamata ne individua undici, lasciando agli Stati membri la scelta sull'indicatore che meglio si adatti alla situazione del proprio Paese.

Nelle more della individuazione di una definizione nazionale di povertà energetica e della selezione di opportuni indicatori di monitoraggio, il PNIEC ha fatto riferimento all'indicatore "*Quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione*"; in applicazione di tale indicatore nel 2022 risultavano poco meno di 2,6 milioni di famiglie italiane non in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, pari al 9,9% del totale delle famiglie residenti.

Con riferimento invece all'anno 2023, l'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE), utilizzando il diverso indicatore *low income high cost*²¹, ha stimato 2,36 milioni di famiglie in povertà energetica, pari al 9 per cento del totale, in forte crescita rispetto all'anno precedente (+1,3 punti percentuali, pari a 340 mila)²².

¹⁹ Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima è contemplato dal regolamento UE 2018/1999 che ha introdotto l'obbligo per gli Stati membri di presentare alla Commissione i "Piani Nazionali Integrati per l'Energia ed il Clima" quali misure da adottarsi nel più ampio contesto di governance europea sul clima e l'energia. Per un inquadramento, si veda recentemente Mitrotti A. (2024), "L'obbligazione climatica e la natura del PNIEC nella repubblica italiana: sono eretiche le pretese di un legittimo adempimento?", *AmbienteDiritto*, 2: 1 ss. Sulla natura giuridica del PNIEC si confronti Vettrò F. (2020), "Evoluzioni del diritto europeo dell'energia, transizione energetica e sistema istituzionale: il ruolo del GSE S.p.A.", *Dir. ec.*, 1: 501 ss., spec. 522 e ss.

²⁰ Il PNIEC, nella sua precedente versione del 2019, definiva la povertà energetica come «la difficoltà ad acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici oppure come la condizione per cui l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a quanto socialmente accettabile».

²¹ OIPE pubblica il codice per la produzione dell'indicatore di povertà energetica usato dal 2017 nei documenti governativi (SEN, PNIEC, Piano per la transizione energetica) e dall'Istat (Rapporto Annuale 2023) in base alla metodologia delineata nel lavoro di Faiella I. e Lavecchia L. (2014), *La povertà energetica in Italia*, in *Questioni di Economia e Finanza*, che utilizza quale indicatore quello del *low income high costs* basato sulla spesa e corretto per includere anche le famiglie economicamente vulnerabili con spesa per riscaldamento nulla.

²² Il rapporto è consultabile al link https://oipeosservatorio.it/wp-content/uploads/2024/12/2024_PE_ITA_2023.pdf, consultato per l'ultima volta in data 26 ottobre 2025.

Per contrastare il fenomeno della povertà energetica la politica italiana si è tradizionalmente strutturata attorno a due assi: il primo relativo a misure di sostegno al reddito, il secondo incentrato sulla riqualificazione edilizia, per migliorare l'efficienza energetica degli edifici residenziali²³.

Tuttavia, se certamente le misure di sostegno al reddito permettono di ridurre l'impatto economico delle spese per l'energia, non sembrano determinare un concreto effetto emancipante, rendendo i beneficiari del sussidio sistematicamente dipendenti dall'intervento dello Stato²⁴.

Con riguardo invece alle agevolazioni fiscali connesse agli interventi di riqualificazione edilizia, è stato ampiamente documentato come queste agevolazioni abbiano un'incidenza marcatamente regressiva, andando a beneficio delle persone con redditi più elevati²⁵.

Pertanto, come osservato²⁶, questi strumenti tradizionali di contrasto alla povertà energetica non necessariamente implicano l'abbandono delle fonti di combustibili fossili, non risultando compatibili con gli obiettivi della transizione ecologica.

In tale quadro, si è posta in ottica del tutto innovativa l'introduzione, a livello europeo²⁷ dei modelli di autoconsumo collettivo²⁸, tra cui le comunità energetiche rinnovabili (d'ora innanzi anche CER), che tengono insieme l'esigenza, da un lato, di favorire la produzione di energia di fonti rinnovabili e, dall'altro, di consentirne l'accesso in maniera ampia e inclusiva²⁹.

A livello normativo, la politica energetica dell'UE inquadra il contrasto alla povertà energetica come obiettivo importante della transizione verso un sistema energetico da fonti pulite³⁰, mentre a livello nazionale³¹, si ricono-

²³ Iaione C. e De Nictolis E. (2022), *op. cit.*, 596:

²⁴ Greco M. (2023), *op. cit.*, 454.

²⁵ Baldini M. e Pavolini E. (2022), *Tutto casa e famiglia: il welfare fiscale principale strumento per il sostegno alle famiglie e all'accesso all'abitazione*, in Jessoula M. e Pavolini E., a cura di, *La mano invisibile dello stato sociale*, il Mulino, Bologna.

²⁶ Greco M. (2023), *op. cit.*, 456.

²⁷ Cusa E. (2020), "Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche", *Orizzonti del diritto commerciale*, 1: 71.

²⁸ Sui sistemi di autoconsumo collettivo o aggregato si confronta Renna, M. (2024), "Le comunità energetiche e l'autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato", *Nuove Leggi Civili Commentate*, 1: 93 ss.

²⁹ Cappelli V. (2023), *op. cit.*, 406, per la quale la disciplina delle CER disegnata a livello europeo «mira a conciliare in modo armonico le due istanze sopra descritte, proponendo un modello di produzione e consumo di energia che sia allo stesso tempo ambientalmente sostenibile e socialmente partecipato, inclusivo e accessibile».

³⁰ La direttiva (UE) 2018/2001, nel considerando 67, afferma che il rafforzamento dell'autoconsumo da fonti rinnovabili rappresenta un'opportunità per gli Stati membri di combattere la povertà energetica a livello individuale o familiare, attraverso la riduzione del consumo e tariffe più favorevoli. Gli Stati membri dovrebbero cogliere l'occasione per promuovere, tra le altre cose, l'accesso a queste opportunità delle persone più vulnerabili.

sce espressamente che: «tra gli strumenti che possono contribuire ad alleviare il fenomeno della povertà energetica, è possibile includere anche le configurazioni di energia condivisa, in particolari le comunità energetiche rinnovabili (CER)».

Si tratta allora di capire se e in quale modo le CER possano costituire un effettivo strumento di contrasto alla povertà energetica e ciò anche alla luce di un interessante caso concreto consistente in un accordo tra il Comune di Padova e diversi altri enti pubblici del territorio con il quale vengono definite e articolate le modalità di collaborazione per la co-progettazione di una comunità energetica rinnovabile e solidale (CERS), a totale controllo pubblico.

12.2. Dalle CER alle CERS: un possibile strumento di contrasto alla povertà energetica

La disciplina delle CER, come noto, è contenuta in una normativa di derivazione europea, introdotta con direttiva (UE) 2018/2001, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II)³², recepita transitoriamente con l'art. 42-*bis*, d.l. n. 162/2019, e consolidata con i decreti legislativi n. 199/2021 e n. 210/2021³³.

L'articolo 18 sull'informazione pubblica sottolinea l'aspetto di raggiungere i consumatori più vulnerabili e il 21, che delinea la disciplina delle CER che gli Stati devono mettere in pratica, sottolinea che la normativa deve affrontare il tema di come garantire l'accesso alle CER ai consumatori vulnerabili. In questo senso si confronti anche, più di recente, il considerando 36 della Raccomandazione della Commissione del 2023 sulla povertà energetica qui più volte richiamata.

³¹ Si confronti la versione del PNIEC del 2024 al link https://www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/pniec_2024_revfin_01072024-pdf, consultato per l'ultima volta in data 26 ottobre 2025.

³² Osserva Cavalieri G. (2025), "Le comunità energetiche rinnovabili e il possibile ri-allineamento tra scale di interessi", *Federalismi.it*, 9: 84, come «specialmente in alcune zone del Nord Europa (in particolare Germania, Belgio, Danimarca), si sono sviluppate e hanno conosciuto una diffusione non trascurabile ben prima che, con la menzionata Direttiva 2018/2001, l'Europa introducesse una disciplina specifica». Sulle radici storiche delle CER vedi nota 94 del libro di Duret P. (2024), *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Editoriale scientifica, Napoli, 290.

³³ La Corte costituzionale, nella sentenza 23 marzo 2023 n. 48, relativa alla l. reg. Abruzzo n. 8 del 2022, che prevede interventi di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili (CER), parla di "attuazione in due tempi" della disciplina europea sulle CER, in quanto «in un primo momento, l'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, come convertito, ha dettato una disciplina di carattere transitorio e sperimentale, consentendo, "[n]elle more del completo recepimento" della direttiva (UE) 2018/2001, la realizzazione di CER secondo le modalità e alle condizioni stabilite dal-

In particolare, l'art. 2, punto 16, della direttiva (UE) 2018/2001 definisce la CER quale soggetto giuridico autonomo, la cui partecipazione è aperta e volontaria, che gestisce e sviluppa impianti di produzione di energia rinnovabile al fine di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai membri, e senza avere quale fine principale il profitto.

Quali membri della CER sono individuate le persone fisiche, le PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali.

L'inquadramento euro-unitario è stato interamente recepito dal legislatore nazionale, il quale, nel definire la CER ha ripreso tutti i tratti salienti propri della figura tracciata dalla direttiva europea³⁴.

La dottrina ha inquadrato le CER come un modello di collaborazione pubblico-privato³⁵ volta al perseguimento di finalità economiche, sociali e ambientali. In particolare, la finalità economica consiste nella riduzione dei costi dovuta all'utilizzo della propria energia rispetto a quella fornita dalla rete pubblica e comunque di energia che beneficia di un sistema di incentivazione. La finalità sociale si sostanzia nella creazione di una comunità di soggetti che collaborano tra loro e partecipano ai fabbisogni collettivi in modo responsabile, anche a vantaggio dei cittadini con minori risorse economiche. Infine, la finalità più evidente è quella ambientale che attiene alla produzione di energia rinnovabile al fine di abbandonare le fonti fossili per realizzare la transizione energetica³⁶.

Dalla prospettiva adottata in questo contributo, il collegamento più immediato tra la diffusione di questo modello di produzione e consumo di energia e il contrasto alla povertà energetica è rappresentato dall'allegge-

lo stesso articolo. Successivamente, il d.lgs. n. 199 del 2021 ha provveduto a dare piena e stabile attuazione alla direttiva in esame».

³⁴ Si confronti in particolare l'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021. La disciplina interna è oggi attuata dal d.m. 7 dicembre 2023, n. 414 (decreto CACER), dalla Delibera ARERA 727/2022/R/eel che approva il Testo Integrato dell'Autoconsumo Diffuso (TIAD) e dalle Regole operative per l'accesso al servizio per l'autoconsumo diffuso e al contributo PNRR adottate dal GSE.

³⁵ Tale modello collaborativo viene tradizionalmente considerato attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. In questo senso si confronti; Cusa E. (2020), *op. cit.*, 70; Miccù R. e Bernardi M. (2022), *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, 4: 603-646; Micciché C. (2023), "Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie", *Rivista giuridica di urbanistica*, 3: 486-508. Criticano questa ricostruzione Iaione C. e De Nictolis E. (2022), *op. cit.*, 611, per i quali il riconoscimento delle CER deve «trovare fondamento nel principio di collaborazione civica e in particolare nella declinazione in campo economico che ne offre la Costituzione economica, ossia il principio di comunanza di interessi ricostruito dalla Corte costituzionale attraverso una serie di sentenze che si sono occupate principalmente dell'art. 38 e dell'art. 43».

³⁶ Così Mari C. (2022), "Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica", *Federalismi.it*, 29: 112.

rimento della spesa energetica di coloro che decidono di partecipare alle comunità grazie al sistema di incentivazione previsto dalla normativa³⁷.

Dall'analisi dell'attuale quadro normativo non appare tuttavia scontato che i benefici economici legati a questa diversa modalità di produzione di energia riescano a intercettare anche coloro che possono trovarsi in condizioni di povertà energetica.

Come evidenziato³⁸, non vi è traccia nella disciplina di riferimento di meccanismi idonei a stimolare l'inclusione dei c.d. clienti vulnerabili³⁹ nelle CER e, anzi, si deve evidenziare come l'art. 31, comma 1 lett. d) del d.lgs. n. 199/2021 che prevedeva «la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili», in seguito alle modifiche introdotte dall'articolo 1-bis, comma 1, lettera b), del d.l. 28 febbraio 2025, n. 19, convertito con modificazioni dalla l. 24 aprile 2025, n. 60 oggi si limita a prevedere che: «la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta e volontaria, fermo restando che l'esercizio dei poteri di controllo fa capo ai soggetti di cui alla lettera b) che sono situati nel territorio in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di cui al comma 2, lettera a)».

³⁷ Per tutte le CER sono previsti incentivi sull'energia autoconsumata sotto due diverse forme: una tariffa incentivante sull'energia prodotta da FER e autoconsumata virtualmente dai membri della CER. Tale tariffa è riconosciuta dal GSE - che si occupa anche del calcolo dell'energia autoconsumata virtualmente - per un periodo di 20 anni dalla data di entrata in esercizio di ciascun impianto FER. La tariffa è compresa tra 60 €/MWh e 120€/MWh, in funzione della taglia dell'impianto e del valore di mercato dell'energia. Per gli impianti fotovoltaici è prevista una ulteriore maggiorazione fino a 10 €/MWh in funzione della localizzazione geografica. A ciò si aggiunge un corrispettivo di valorizzazione per l'energia autoconsumata, definito dall'ARERA – Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente. Tale corrispettivo vale circa 8 €/MWh. Inoltre, tutta l'energia elettrica rinnovabile prodotta ma non autoconsumata resta nella disponibilità dei produttori ed è valorizzata a condizioni di mercato. Per tale energia è possibile richiedere al GSE l'accesso alle condizioni economiche del ritiro dedicato. Infine, per le sole CER i cui impianti di produzione sono ubicati in Comuni con una popolazione inferiore a 5.000 abitanti, è previsto un contributo in conto capitale, pari al 40% del costo dell'investimento, a valere sulle risorse del PNRR. Il sistema dell'incentivazione è oggi regolato dal sopra richiamato decreto CACER, in particolare dagli artt. 3 e ss.

³⁸ Cavalieri G. (2025), *op. cit.*, 106.

³⁹ La definizione di “cliente vulnerabile” è recata dall'art. 11 del d.lgs. n. 210/2021 intendendosi per tale il cliente che versa in condizioni economicamente svantaggiate; che versa in gravi condizioni di salute; che convive con persone che versano in gravi condizioni di salute; che rientra tra i soggetti con disabilità; le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse; le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; di età superiore a 75 anni. Sempre secondo tale disposizione (cfr. in particolare comma 4) la condizione di cliente vulnerabile o in condizione di povertà energetica sembra essere considerata allo stesso modo.

La finalità sociale e solidale delle CER è stata invece maggiormente valorizzata da alcune leggi regionali⁴⁰ che hanno previsto le c.d. “comunità energetiche rinnovabili e solidali” (d’ora innanzi anche CERS), ossia una particolare tipologia di CER dedicata a realizzare principalmente benefici sociali, oltre che quelli ambientali ed energetici⁴¹.

In tali normative⁴² un particolare rilievo è riconosciuto a quelle iniziative di CER tese a contrastare la povertà energetica, favorendo la partecipazione di soggetti socialmente svantaggiati o che prevedano, tra i propri membri, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, o enti locali che abbiano approvato piani o strategie di mitigazione dei cambiamenti climatici o che realizzino, anche in collaborazione con gli enti locali, progetti di inclusione e solidarietà o equità sociale.

In ogni caso, anche in assenza di uno specifico quadro normativo regionale in tal senso, la finalità sociale propria delle CER può essere comunque valorizzata in forza della prevista presenza dall’ente locale al loro interno⁴³ che potrà farsi portatore, nella sua veste di ente pubblico, di suddetta istanza.

In questo senso peraltro milita il dato normativo, sia europeo che nazionale; il considerando 36 della Raccomandazione della Commissione sulla povertà energetica, qui più volte richiamata, rimarca come «i comuni sono chiamati a svolgere un ruolo importante nel rendere i regimi di autoconsumo collettivo aperti e accessibili alle famiglie in condizioni di povertà energetica, specialmente nei casi in cui l’ingresso comporterebbe altrimenti obblighi finanziari e procedimenti e costi amministrativi complessi».

Ancora, l’art. 11, comma 7, d.lgs. n. 210/2021 affida al Comune il compito di adottare «iniziative per promuovere la partecipazione alle comunità stesse dei clienti vulnerabili [...] affinché questi ultimi possano accedere ai benefici ambientali, economici e sociali assicurati dalla comunità stessa».

⁴⁰ Per una ricognizione della disciplina regionale in materia di CER si confronti Duret P. (2024), *op. cit.*, 293, in particolare la nota 103. Sul riparto di competenze Stato-Regioni nella disciplina delle CER si confronti Sanchini F. (2024), “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”, *Federalismi.it*, 8: 144.

⁴¹ Coiante A. (2024), *Think global, act local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica*, in *AmbienteDiritto*, 1: 11.

⁴² Si tratta, nello specifico, della l. reg. Emilia-Romagna, 27 maggio 2022 n. 5; l. reg. Toscana, 28 novembre 2022, n. 42; l. reg. Liguria, 6 giugno 2020 n. 13.

⁴³ L’art. 2 punto 16 della direttiva RED II prevede che possano partecipare direttamente a una CER in qualità di membri le «autorità locali, comprese le amministrazioni comunali», con una disposizione di ugual tenore anche a livello nazionale (art. 31, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 199/2021).

Concretamente il Comune può farsi promotore dell'iniziativa di costituire una CER sul proprio territorio, organizzando presso le proprie sedi ovvero in spazi pubblici incontri di sensibilizzazione, così da superare il deficit informativo della collettività locale in merito ai vantaggi e alle opportunità connessi alla condivisione energetica⁴⁴.

Tali iniziative dovrebbero essere organizzate in modo da includere anche le fasce della popolazione tradizionalmente escluse da questi progetti e ciò proprio al fine di evitare una transizione energetica "a due velocità", dove la partecipazione a una comunità energetica segna il discrimine tra chi beneficia della transizione e chi ne rimane escluso, ampliando ulteriormente le disuguaglianze esistenti⁴⁵.

In una fase più avanzata del processo di costituzione della CER, il Comune, in qualità di membro, può partecipare alla stesura dello statuto e del regolamento della comunità, potendo così veicolare in maniera più diretta il perseguimento di fini sociali da parte della comunità⁴⁶.

In questo senso, lo statuto potrebbe prevedere che i benefici legati alla partecipazione alla CER corrispondenti, come visto, agli incentivi previsti dalla normativa e alla eventuale riparto dei proventi derivante dalla vendita dell'energia prodotta e non autoconsumata, invece di essere ripartiti in maniera proporzionale all'investimento originariamente effettuato per la dotazione degli impianti produttivi, siano ripartiti in maniera uguale o addirittura privilegiando coloro che si trovano in una situazione di povertà energetica, in attuazione dei principi di inclusività sociale ed economica che ispirano il quadro legislativo europeo⁴⁷.

Verificata, dunque, la centralità del ruolo dell'ente locale all'interno della CER al fine di valorizzarne le finalità sociale, anche nell'ottica del contrasto alla povertà energetica, si andrà ad analizzare il progetto di costituzione di una CERS promosso dal Comune di Padova all'interno di un piano più ambizioso finalizzato al raggiungimento della neutralità climatica.

⁴⁴ Persico A. (2022), "Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali", *AmbienteDiritto.it*, 2: 7.

⁴⁵ Cavalieri G. (2025), *op. cit.*, 105.

⁴⁶ Coiante A. (2024), *op. cit.*, 13.

⁴⁷ Cappelli V. (2023), *op. cit.*, 418.

12.3. La costituzione di una CERS nell'ambito dell'attuazione del *Climate City Contract*: il caso di Padova

Come messo ben in evidenza, le città, dato il loro forte impatto ambientale⁴⁸, rappresentano uno degli attori più importanti del processo di transizione energetica⁴⁹.

Nell'ambito della Missione dell'Unione Europea per le città climaticamente neutre e intelligenti⁵⁰, la Città di Padova è stata selezionata insieme ad altre centoundici città pilota in Europa tra le città che ambiscono al raggiungimento dell'obiettivo della neutralità climatica entro il 2030.

Oltre all'allineamento dei già esistenti strumenti pianificatori al nuovo obiettivo di neutralità climatica, compresa la revisione del piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima (PAESC)⁵¹, il primo impegno delle città selezionate per questa Missione è stato la predisposizione del cosiddetto *Climate City Contract*, un documento strategico nel quale vengono identificate le azioni da realizzare per azzerare le emissioni nette di gas serra all'interno del territorio urbano, con quantificazione delle riduzioni previste, la pianificazione temporale e il relativo piano finanziario⁵².

La stesura del Piano è stata preceduta da un percorso partecipato nel quale oltre 30 soggetti del territorio hanno discusso ed individuato le principali barriere e opportunità nel raggiungimento della neutralità climatica, per poi giungere alla firma di veri e propri Accordi per il Clima nei quali

⁴⁸ Le città, pur occupando solo il 4% della superficie terrestre dell'UE, ospitano infatti il 75% dei cittadini, consumano oltre il 65% dell'energia e rappresentano oltre il 70% delle emissioni di CO₂.

⁴⁹ Sul ruolo delle città nella lotta al cambiamento climatico si confronti Pinto P. (2023), *Città ed energia: un rapporto antico alla prova del futuro*, in Pizzolato F., P. Costa P. Scalone A., a cura di, *L'autonomia locale e le dimensioni dell'eteronomia*, Giappichelli, Torino.

⁵⁰ NetZeroCities sostiene la missione dell'UE "100 città climaticamente neutre e intelligenti entro il 2030", lanciata nell'ambito del programma Horizon Europe. Il progetto funziona come una piattaforma orientata ai servizi, supportata da professionisti di livello mondiale che intende fornire alle città europee il sostegno e le soluzioni necessarie per raggiungere la neutralità climatica in modo socialmente inclusivo. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al seguente link <https://netzerocities.eu/the-netzerocities-project/>, consultato per l'ultima volta in data 26 ottobre 2025.

⁵¹ Il piano è consultabile al link <https://www.comune.padova.it/il-piano-dazione-lenergia-sostenibile-ed-il-clima-di-padova-paes>, consultato per l'ultima volta in data 26 ottobre 2025.

⁵² Per un'analisi dei *Climate City Contracts stipulati dalle città italiane si confronti il Quaderno ASviS "I Climate City Contract delle nove città italiane della Missione UE sulla neutralità climatica entro il 2030"*, consultabile al link https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Quaderno_ASviS_neutralita_climatica_240729.pdf, consultato per l'ultima volta in data 26 ottobre 2025.

ciascun sottoscrittore si è fatto carico di azioni specifiche che contribuiscono alla decarbonizzazione della città.

L'adesione al *Climate City Contract* mediante la sottoscrizione di altri Accordi per il Clima rimane aperta per tutti coloro che vogliano intervenire.

Tra le azioni strategiche previste in tale Contratto è contemplata la costituzione di una comunità energetica rinnovabile solidale avente una *governance* interamente pubblica.

Si precisa che tale figura non risulta contemplata dalla normativa regionale veneta sulle CER⁵³, che comunque dedica attenzione anche al fenomeno della povertà energetica⁵⁴.

La realizzazione concreta di questo ambizioso progetto è passata dapprima per la stesura del Manifesto delle comunità energetiche rinnovabili e solidali "Padova 2030" al quale hanno aderito diverse realtà pubbliche e private⁵⁵.

Il Comune di Padova, con deliberazione della G.C. n. 2023/0087 del 7 marzo 2023, ha poi approvato le Linee guida per la promozione e l'attuazione delle comunità energetiche rinnovabili e solidali PADOVA 2030, richiamando espressamente tra gli obiettivi legati alla loro diffusione quello della riduzione della povertà energetica.

Infine, uno degli atti più rilevanti di questo percorso è costituito dalla firma di un accordo tra il Comune di Padova, la Provincia di Padova, la Camera di Commercio di Padova, l'Università degli Studi di Padova e Padova Hall s.p.a.⁵⁶ che definisce e articola le modalità di collaborazione fra i soggetti sottoscrittori per la co-progettazione⁵⁷ di una CERS a totale controllo pubblico⁵⁸.

⁵³ Si tratta della l. reg. Veneto, 05 luglio 2022, n. 16.

⁵⁴ Nello specifico, l'art. 3 prevede che la Giunta regionale individui i meccanismi di premialità destinati a contrastare la povertà energetica, mentre l'art. 5 prevede la formazione di un Tavolo tecnico permanente per la riduzione dei consumi energetici con un focus specifico e permanente sulla povertà energetica, per valutare apposite misure di sostegno, Tavolo istituito con delibera G.R. n. 1554 del 06 dicembre 2022.

⁵⁵ Nello specifico: l'Agenzia per l'energia e lo sviluppo sostenibile AEES, l'ASCOM di Padova, l'Associazione per lo Sviluppo Sostenibile ASVESS, la Camera di Commercio di Padova, il Centro Servizio Volontariato di Padova e Rovigo, CIA Agricoltori Italiani Padova, CNA Padova, Coldiretti Padova, Confagricoltura Padova, Confapi Padova, Confartigianato Padova, Confindustria Nordest, la Diocesi di Padova, L'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica OIPE, Legambiente Padova e l'Università di Padova.

⁵⁶ Si tratta di una società partecipata interamente da enti pubblici e, nello specifico, dal Comune di Padova (49,205%) dalla Camera di Commercio di Padova (49,205%) e dalla Provincia di Padova (1,59%).

⁵⁷ Pellizzari S. (2019), "La co-progettazione come forma di collaborazione tra P.A. e enti del Terzo settore", *Munus*, 2: 545-573; Frediani E. (2021), *La co-progettazione dei servizi sociali. Un itinerario di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino; Gori L. (2022), *Terzo*

In tale accordo sono definiti gli obiettivi che si desiderano raggiungere mediante la costituzione della CERS (art. 2), nonché gli impegni comuni e quelli specifici per ogni ente coinvolto (art. 4) finalizzati alla costituzione della CERS suddetta, tra cui quello, comune a tutti gli enti coinvolti, di individuare e mettere a disposizione le superfici per l'installazione degli impianti fotovoltaici.

L'accordo poi prevede che la procedura utilizzata per la costituzione della CERS sia una procedura di co-progettazione⁵⁹.

Ora, rispetto a tale modulo procedimentale, la scelta del Comune ben si attaglia al carattere di innovatività e sperimentaltà degli interventi che si intendono sviluppare nel caso di specie⁶⁰.

Tuttavia, almeno in questa prima fase, la fase di co-progettazione non prevede il coinvolgimento specifico degli Enti del Terzo Settore (ETS), caratteristica fondamentale di questa modalità procedurale⁶¹.

Inoltre, l'art. 7, nel prevedere il possibile coinvolgimento futuro nel tavolo tecnico di ulteriori enti, non richiama comunque specificatamente gli ETS.

Con riferimento al ruolo assegnato all'ente locale nell'accordo finalizzato alla costituzione della CER, è prevista una prima e fondamentale attività di raccolta e clusterizzazione di *big data*⁶² relativamente allo stato socio-

settore e Costituzione, Giappichelli, Torino, 2022; Palazzo D. (2022), *Pubblico e privato nelle attività di interesse generale. Terzo settore e amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino.

⁵⁸ L'accordo è stato approvato con delibera G.C. n. 483 del 03/09/2024.

⁵⁹ Sull'utilizzo di questo strumento per la costituzione delle CER si confronti Aquili A. (2024), "Innovazione e sostenibilità nel settore energetico: nuove forme partenariali e contrattuali per le comunità energetiche", *Munus*, 1: spec. 247 ss.

⁶⁰ Palazzo D. (2022), *op. cit.*, 455-456.

⁶¹ L'ambito di applicazione soggettiva dei c.d. strumenti di amministrazione condivisa prevista dal Codice è limitato ai soli ETS. Questa scelta è stata avallata dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 131/2020 ove si legge che: «lo specifico modello di condivisione della funzione pubblica prefigurato dal richiamato art. 55 è però riservato in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall'art. 4 CTS, in forza del quale costituiscono il Terzo settore gli enti che rientrano in specifiche forme organizzative tipizzate (le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le società di mutuo soccorso, le reti associative, le imprese sociali e le cooperative sociali) e gli altri enti «atipici» (le associazioni riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di diritto privato diversi dalle società) che perseguono, «senza scopo di lucro, [...] finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi», e che risultano «iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore».

⁶² Per una definizione di *big data* cfr. Beyer M.A. and Laney D. (2012), *The importance of big data: A definition*, Stanford, Gartner Retrieved, per i quali si tratta di «high volume,

demografico ed economico dei cittadini di Padova e allo stato degli edifici della città, così da poter conoscere e capire le esigenze del territorio.

Nello specifico, viene impiegato un *software* in grado di elaborare 194 indicatori georeferenziati riguardanti gli ambiti: sociodemografici; economico finanziari; digital/media; tempo libero; trasporti; proprietà immobiliare; affitti; propensione agli acquisti; consumi (spese per la casa, cibo, sanità, utenze, ecc.); stato di conservazione edifici; anno di costruzione edifici.

Ciò anche al fine di individuare i soggetti che si trovano in condizioni di povertà energetica, cercando di includerli in questo processo di innovazione sociale⁶³.

A tal proposito, in tale prima fase, è stato elaborato uno studio volto a valutare l'accettabilità sociale delle CER tra coloro che risiedono nella città di Padova⁶⁴, ciò sul presupposto condiviso per il quale l'effettivo conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione entro le tempistiche prefigurate postula necessariamente anche una profonda modifica dei comportamenti individuali e, in particolare, una convinta adesione dei cittadini al progetto di transizione ecologica ed energetica⁶⁵.

In seguito, i lavori del Tavolo tecnico hanno definito la forma giuridica che assumerà la CERS, che sarà quella della fondazione di partecipazione⁶⁶, nella quale sono individuati i fondatori promotori, corrispondenti ai sogget-

high velocity, and/or high variety information assets that require new forms of processing to enable enhanced decision making, insight discovery and process optimization». Sul loro potenziale conoscitivo dei big data si confronta Falcone M. (2017), "Big data e pubbliche amministrazioni, nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica", *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3: 622, che definisce l'elaborazione dei big data come la «capacità di raccogliere dettagliatamente e continuamente tutte i dati necessari per la ricostruzione completa di fatti e dei fenomeni insieme a quella di elaborare tutti questi dati in maniera tale da produrre informazioni e, quindi, conoscenza completa, originale e anche predittiva sui fenomeni».

⁶³ Murray R., Caulier-Grice J. and Mulgan G. (2010). *The Open Book of Social Innovation*. Nesta & The Young Foundation, reperibile al link <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovation.pdf>, consultato l'ultima volta in data 26 ottobre 2025. Per innovazione sociale, secondo gli Autori si intende un insieme di nuove idee, servizi, modelli e pratiche che mirano a soddisfare bisogni sociali in modo più efficace ed efficiente rispetto alle soluzioni esistenti, creando al contempo nuove relazioni o collaborazioni che generano non solo valore economico, ma soprattutto un impatto positivo sulla società.

⁶⁴ Menegatto M., Bobbio A., Freschi G. e Zamperini A. (2025), "The Social Acceptance of Renewable Energy Communities: The Role of Socio-Political Control and Impure Altruism", *Climate*, 13(3): 1-19.

⁶⁵ Cavalieri G. (2025), *op. cit.*, 100.

⁶⁶ Sulla fondazione di partecipazione sia consentito rinviare a Silvano C. (2023), "Le fondazioni di partecipazione tra capacità di diritto privato delle pubbliche amministrazioni e la nozione di organismo di diritto pubblico: due istituti a confine?", *Federalismi.it*, 27: 114-131 e dottrina ivi citata.

ti pubblici che hanno firmato l'accordo di co-progettazione per lo sviluppo della CERS e che prenderanno parte all'atto costitutivo della fondazione stessa, ai quali sono assegnate prerogative di indirizzo, verifica e controllo sul perseguimento degli obiettivi della fondazione.

Gli enti pubblici fondatori potranno ammettere altri soggetti, sempre nella veste di fondatori (non promotori), tra cui altri enti territoriali, Enti del Terzo Settore o enti ecclesiastici che dovranno dare il proprio apporto economico al fondo di dotazione e/o di gestione.

Infine, tale fondazione sarà aperta a tutti i residenti che desiderino partecipare alla CER nell'area di riferimento della stessa.

A tal riguardo si evidenzia come la CERS comprenderà tutto il territorio comunale e anzi, vi è l'ambizione di realizzarla a un livello sovra-comunale⁶⁷ coinvolgendo i 21 Comuni che condividono le cabine primarie⁶⁸.

Rispetto al preponderante ruolo riconosciuto agli enti pubblici, dapprima nella formazione e poi nella *governance* di questa CERS, si osserva come, tale scelta sia stata dettata dall'esigenza di garantire una continuità e professionalità nella gestione della CERS che richiede competenze diverse e una gestione continuativa e onerosa.

Inoltre, la CER pubblica può meglio salvaguardare i principi che stanno alla base delle comunità energetiche rinnovabili e solidali fatti propri nel Manifesto CERS PADOVA 2030, anche ai fini di una lotta strutturale alla povertà energetica.

Tuttavia, non può in questa sede non evidenziarsi il rischio di una possibile attrazione di questa futura CERS a controllo interamente pubblico al regime pubblicistico, con particolare riguardo alla disciplina dei contratti pubblici, con tutte le relative conseguenze sul piano della concreta operatività sul mercato di questo nuovo ente⁶⁹.

⁶⁷ La possibilità di realizzare CER su un'area vasta si deve al fatto che oggi è possibile avere una CER con diverse cabine primarie ognuna delle quali prende il nome di "configurazione". Vi possono essere quindi diverse configurazioni, ognuna corrispondente a una cabina primaria e i membri di ogni configurazione possono condividere l'energia e accedere così anche alla tariffa premio incentivante prevista dalla normativa.

⁶⁸ Le cabine primarie sono componenti essenziali del sistema elettrico. Queste strutture hanno la funzione di collegare la rete di trasmissione dell'energia ad alta tensione con quella di distribuzione a media tensione, permettendo così un efficace trasferimento dell'energia verso i consumatori finali.

⁶⁹ Su questi aspetti cfr. Silvano C. (2023), *op. cit.*, 114. Questo problema è stato altresì evidenziato in un recente Rapporto dell'Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica (cfr. in particolare p. 16) consultabile al link <https://www.fvgenergia.it/export/sites/energia/documents/CER/Modello-realizzativo-delle-CER-Pubbliche-in-PPP.pdf>, consultato l'ultima volta in data 26 ottobre 2025.

12.4. Conclusioni

Come si è cercato di evidenziare nel presente contributo, la povertà energetica, quale condizione che coinvolge tutti coloro che non riescono a soddisfare adeguatamente il proprio fabbisogno energetico, rischia di essere acuita dal percorso di transizione ecologica messo in atto a livello europeo.

In controtendenza rispetto a questo fenomeno si è cercato di verificare se e in quale misura le CER possano rappresentare un effettivo strumento di contrasto alla povertà energetica e ciò partendo dall'analisi del dato normativo, sia europeo che nazionale, il quale contempla, almeno sul piano astratto, il positivo contributo delle CER nella lotta alla povertà energetica.

Tuttavia, si è potuto constatare come la normativa nazionale in questione non contempli strumenti che consentano un'inclusione effettiva di utenti vulnerabili nelle CER, che rimangono esclusi da questo processo virtuoso anche per gli ostacoli burocratici ed economici connesse alla stessa istituzione e poi al funzionamento delle CER.

La finalità sociale e solidale delle CER è stata, invece, maggiormente valorizzata da alcune leggi regionali, attraverso la previsione delle comunità energetiche rinnovabili solidali, con un'attenzione particolare a quelle iniziative volte a contrastare la povertà energetica.

Inoltre, anche in assenza di una specifica previsione regionale, la finalità sociale della CER può essere in concreto valorizzata dalla presenza al suo interno dell'ente locale, che ne indirizzerà lo sviluppo anche in questo senso.

In tale quadro, l'iniziativa promossa dal Comune di Padova, volta a costituire una CER di tipo solidale a totale controllo pubblico, risulta particolarmente interessante per alcune specificità che la caratterizzano.

In prima battuta, tale progetto si inserisce in un più ampio disegno di decarbonizzazione promosso dal Comune ai fini del raggiungimento della neutralità climatica.

Ciò spiega anche l'ampiezza del progetto nel quale si intendono coinvolgere non solo tutti i quartieri della città, ma anche i 21 comuni limitrofi.

L'ambiziosità dell'intervento che si intende realizzare e, soprattutto, il suo specifico indirizzo verso finalità sociali ha imposto una stretta *governance* pubblicistica della costituenda CERS, che rimane in capo agli enti pubblici che l'andranno a fondare.

Rispetto all'effettività di questa configurazione pubblicistica della CERS nel contrasto alla povertà energetica, la fase attuale di sviluppo del progetto non consente allo stato una valutazione specifica.

Tuttavia già nelle fasi prodromiche alla costituzione della CERS, dettate dal percorso di co-progettazione, il compito affidato al Comune di "clusterizzare" il proprio territorio tenendo conto di diversi fattori, tra cui la spesa

energetica delle famiglie, il titolo di studio conseguito, se l'immobile è in locazione o di proprietà, lo stato di manutenzione del patrimonio immobiliare e la sua epoca di edificazione, consentirà di individuare più facilmente potenziali situazioni di povertà energetica, che potranno essere coinvolte nel positivo circuito della costituenda CERS.

Inoltre, sempre in questo senso, vi è la volontà dell'Amministrazione comunale di coinvolgere nella progettualità della CERS anche le realtà del Terzo settore presenti sul territorio per la loro preziosa funzione di conoscenza e di collegamento con coloro che si trovano in una situazione di vulnerabilità e quindi anche di potenziale povertà energetica al fine di coinvolgerli in questa iniziativa.

Si dovrà allora attendere la costituzione della CERS e, soprattutto, la sua concreta operatività per misurarne concretamente il beneficio in termini di effettivo contrasto alla povertà energetica.

13. Comunità energetiche solidali: un modello di responsabilità condivisa fra potere pubblico e potere privato

di Alessandra Piconese

13.1. Premessa

Il tema delle comunità energetiche si presta a numerosissime riflessioni non solo di ordine giuridico.

Vi sono profili di natura economica e anche politica che riguardano la pianificazione in senso strategico delle attività¹ che afferiscono al sistema dell'energia².

Pertanto, la individuazione dei *nodi critici* che si riferiscono allo sviluppo delle energie rinnovabili nel sistema italiano non è di facile e immediata soluzione³. Così come non è semplice indicare interventi possibili che devono essere in linea con la tutela costituzionale delle future generazioni⁴.

¹ Bruti Liberati E (2024), "Transizione energetica e politiche pubbliche, *Giornale di diritto amministrativo*", 6: 745-758; Bevilacqua D. (2024), "La dialettica tra la promozione delle energie rinnovabili e la tutela di altri beni ambientali", *Giornale di diritto amministrativo*, 1: 125-133; Quadri S. (2024), "Il panorama energetico e le prospettive future nell'era della sostenibilità", *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1: 55-86; Fracchia F. e Vernile S. (2022), "Lo sviluppo sostenibile oltre il diritto ambientale", *Le Regioni*, 1-2: 15-45; Sandulli M.A. (2022), "Introduzione", *Diritto e società*, 4: 583; Giani L. e Iacovone G., Iacopino A. (2022), "Commoning e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche", *Diritto e società*, 4: 643-675; Coppotelli P., "La strategia europea sullo sviluppo sostenibile. In particolare, la finanza sostenibile e le modifiche al quadro regolamentare europeo", *analisi giuridica dell'economia*, 1: 293-314; Sbrescia V. M. (2020), "Politiche energetiche comunitaria e dinamiche socioeconomiche di sviluppo sostenibile. Possibili direttrici nell'era della pandemia", *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2:449-472.

² Questo contributo è parte del progetto "*Entidades locales y comunidades energéticas: desafíos y estrategias jurídicas en contratación pública, patrimonio y ordenación del suelo y edificación*" (ENLOCOMUN), finanziato por el MCIU/AEI y la UE, con ref. PID2024-156927OB.

³ Bailo F. e Francaviglia M., "Il difficile sviluppo delle fonti di energia rinnovabili in Liguria tra governance multilivello e normative a rapida obsolescenza", *Le Regioni*, 3-4: 497-510.

⁴ Rimoli F. (2024), "Tutela dell'ambiente, ecologismo e interesse delle generazioni futu-

La complessità del tema deriverebbe, tra le altre cose, dalla connessione inestricabile fra la questione dell'energia, quella dell'ambiente e quella del clima⁵.

L'attenzione degli studiosi è rivolta non solo all'approvvigionamento, ma anche al riscaldamento globale⁶ e alla sostenibilità ambientale⁷.

Sotto il profilo più strettamente giuridico le prime difficoltà emergono con riferimento ai modelli utilizzabili⁸ per un verso e per l'altro hanno a che vedere con la presenza del potere pubblico e di quello privato nella gestione (i.e. *governance*) dell'energia locale⁹.

Consideriamo allora che il tema più ampio nel quale le comunità sono collocate è quello delle politiche che gli Stati¹⁰ dovrebbero adottare al fine di fronteggiare la diversificazione delle fonti e la sicurezza nell'approvvigionamento energetico¹¹.

In questo senso il tema dell'energia pulita rappresenta una sfida che ha carattere mondiale e che mette in discussione ancora una volta il ruolo e la capacità di intervento nell'economia da parte dello Stato¹².

È in ballo la libertà di iniziativa economica delle imprese e l'esercizio di diritti fondamentali secondo determinati standard di qualità e con la garanzia di prezzi accessibili.

re", *Italian Papers on Federalism*, 3: 301- 317; Caldirola D. (2009), "Energia, clima e generazioni future", *Amministrare*, 2: 281-298. Cfr. l'Art. 1 comma 2 d.lgs. n. 190/2024 secondo cui «Il presente decreto assicura, anche nell'interesse delle future generazioni, la massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili mediante la razionalizzazione, il riordino e la semplificazione delle procedure in materia di energie rinnovabili e il loro adeguamento alla disciplina dell'Unione europea, nel rispetto della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, dei beni culturali e del paesaggio».

⁵ Rossi G. e Macchiati A. (2010), *La sfida dell'energia pulita, Ambiente, clima e energie rinnovabili: problemi economici e giuridici*, Il Mulino, Bologna.

⁶ Valaguzza S. (2024), "Gli orizzonti dell'ambiente a partire dal contenzioso climatico", *Diritto processuale amministrativo*, 4: 917-948.

⁷ Renna M. (2024), "Le comunità energetiche e l'autoconsumo collettivo di energia. Tutela della concorrenza e regolazione del mercato", *Nuove Leggi Civili Commentate*, 161 ss.; Micciché C., "Comunità energetiche e tessuto urbano: nuove occasioni per un accesso solidale alle energie", *Rivista Giuridica dell'Urbanistica*, 3: 486.

⁸ Mari C. (2022), "Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica", *Federalismi.it*, 2: 394-417.

⁹ Vetrò F. (2022), "Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. Profili di governance: efficienza energetica ed energie rinnovabili nel nuovo ordinamento dell'energia", *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1: 53-104.

¹⁰ Aquili A. (2022), "Comunità energetiche: l'evoluzione del quadro regolatorio europeo e italiano", *Diritto e società*, 4: 799-844.

¹¹ Bruti Liberati E (2024), *op. cit.*, 745.

¹² Rossi G. e Macchiati A. (2010), *op. cit.*

Sulla base di queste brevi premesse, vogliamo affrontare il tema delle comunità energetiche attraverso alcune categorie concettuali proprie del diritto amministrativo, che portano a interrogarsi sul ruolo del potere pubblico in relazione agli strumenti di programmazione e attuazione delle politiche economiche europee.

Allo stesso tempo prenderemo in considerazione l'intervento dei privati, come singoli e in forma di impresa, in ordine alla scelta del modello giuridico proposto a livello locale. Faremo riferimento alla funzione di interesse pubblico esercitabile dagli stessi sotto la necessaria vigilanza e protezione da parte del potere pubblico.

Nella nostra riflessione utilizzeremo i valori fondanti della *solidarietà* e *democrazia* per contestualizzare il tema delle comunità energetiche rispetto a un territorio e in modo particolare rispetto ai cittadini che quel territorio abitano¹³.

Obiettivo della nostra ricerca è quello di tentare di rispondere ad almeno tre domande che a noi sembrano essenziali: (1) se le comunità energetiche sono in grado di rappresentare a livello sistemico un modello di sviluppo solidaristico e democratico in attuazione delle politiche pubbliche nazionali ed europee; (2) quali sono le coordinate giuridiche adeguate per uno sviluppo economico locale che sia inclusivo rispetto a tutti gli appartenenti alla comunità e redistributivo delle risorse naturali sfruttate; infine (3) qual è il ruolo del potere pubblico e quello del potere privato nella definizione in senso giuridico delle comunità energetiche, entrambi posti a beneficio delle azioni energetiche collettive.

Dal punto di vista metodologico utilizzeremo non solo le fonti normative e giurisprudenziali, ma analizzeremo il fenomeno giuridico delle comunità energetiche attraverso alcuni dati e informazioni che provengono dalle istituzioni nazionali e sovranazionali.

Ciò per essere in grado di stabilire con maggiore precisione se la risposta normativa del nostro paese risulta adeguata o se, come riteniamo, i risultati finora ottenuti non sono in linea con altri Paesi a noi vicini e più virtuosi.

13.2. Le politiche economiche europee

Nel percorso politico e normativo dell'Unione europea che riguarda la promozione sull'uso dell'energia da fonti rinnovabili la Direttiva 2009/28/Ce (c.d. Red I) definisce i tratti essenziali della transizione energe-

¹³ Piperata G. (2023), "Territori da tutelare e transazioni ecologiche da promuovere: armonizzazione degli interessi e ruolo dei poteri regionali e locali", *Le Regioni*, 5: 903-929.

tica. Non fa specifico riferimento alle comunità energetiche, tuttavia getta le basi della partecipazione degli enti locali e dei cittadini nella produzione di energia da fonti rinnovabili¹⁴. Deriva dalla Red I l'idea secondo cui l'energia può essere prodotta e gestita in modo partecipato non solo da operatori economici, ma anche da soggetti diversi. Nasce nel 2009 la possibilità che il cittadino sia consumatore, ma anche produttore e gestore di energia. A questo proposito il legislatore europeo ha precisato che «Per stimolare il contributo dei singoli cittadini agli obiettivi previsti dalla presente direttiva, le autorità competenti dovrebbero valutare la possibilità di sostituire le autorizzazioni con una semplice notifica all'organismo competente in caso d'installazione di piccoli dispositivi decentrati per produrre energia da fonti rinnovabili» (considerando n. 43).

In questo modo si ritiene utile la semplificazione amministrativa al momento dell'accesso alla produzione di energia da fonti rinnovabili e allo stesso tempo si responsabilizzano i singoli cittadini nel contributo per il raggiungimento degli obiettivi fissati.

Il pacchetto "Clima-energia 20-20-20" dello stesso anno 2009 individuava come parametri da raggiungere entro il 2020 la riduzione del 20% delle emissioni di gas serra, l'aumento di pari valore della quota di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale, infine il miglioramento per la medesima quota dell'efficienza energetica.

Alcuni anni dopo la direttiva (UE) 2012/27 sulla efficienza energetica ha posto le basi per ciò che è definita come una sfida senza precedenti dinanzi alla quale l'Unione europea si trova a dover agire. Si prende atto della «maggiore dipendenza dalle importazioni di energia» e insieme della «scarsità di risorse energetiche» e conseguentemente si consolida allo stesso tempo quella «necessità di limitare i cambiamenti climatici e di superare la crisi economica»¹⁵. Il quadro così rappresentato in realtà era stato precedentemente definito e illustrato nella comunicazione della Commissione del 10 novembre 2010 su «Energia 2020», con cui l'Unione europea colloca giuridicamente «l'efficienza energetica al centro della strategia energetica», che diviene così strumento consentito «a tutti gli Stati membri [per] svincolare l'uso dell'energia dalla crescita economica»¹⁶.

¹⁴ Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE.

¹⁵ Direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE Testo rilevante ai fini del SEE in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32012L0027> data consultazione il 22/09/2025 data di consultazione il 22/09/2025

¹⁶ *Ibidem*.

La direttiva del 2012 indica autonomi «obiettivi di efficienza energetica» e apre verso quelle «politiche e misure volte a stimolare ristrutturazioni degli edifici profonde ed efficaci» (art. 3, comma 3, lett. c)). La «prospettiva [è quella] rivolta al futuro per guidare le decisioni di investimento dei singoli individui, del settore dell'edilizia e delle istituzioni finanziarie» (art. 3, comma 3, lett. d)).

Accanto alla sollecitazione del privato da parte del pubblico, il legislatore europeo stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di individuare «regimi obbligatori di efficienza energetica» destinati al risparmio dei consumi in capo agli utenti finali (art. 7) o, in alternativa, la possibilità per gli Stati membri di «scegliere di adottare altre misure politiche per realizzare risparmi energetici tra i clienti finali» (art. 7, comma 9). Per di più introduce e promuove «audit energetici [...] in rapporto ai costi» per tutti i clienti finali (art. 8), incoraggia «programmi intesi a sensibilizzare le famiglie ai benefici di tali audit attraverso servizi di consulenza adeguata» (art. 8, comma 3). Questo per favorire la più ampia diffusione della strategia energetica messa a punto che mette in rilievo l'acquisizione di maggiore consapevolezza da parte dei privati e promuove il coinvolgimento degli stessi nel perseguimento degli obiettivi prefissati.

Con la successiva direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. RED II) sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili viene finalmente qualificata la «comunità di energia rinnovabile» e indicata come «soggetto giuridico autonomo» basato sulla «partecipazione aperta e volontaria»¹⁷. Il nuovo soggetto giuridico è «effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione». Tra gli azionisti o membri si annoverano «persone fisiche, piccole e medie imprese o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali». L'obiettivo principale della comunità energetica «è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari» (art. 1, n. 16).

La direttiva definisce poi l'autoconsumatore di energia rinnovabile, che è individuato in «un cliente finale che [...] produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta purché, [...], tali attività non costituiscano l'attività commerciale o professionale principale» (art. 1, n. 14).

¹⁷ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

Tra l'altro viene data facoltà agli autoconsumatori di energia rinnovabile di agire «collettivamente» ovvero in un «gruppo di almeno due consumatori di energia rinnovabile [...] [che] si trovano nello stesso edificio o condominio». (art. 1, n. 15).

Consideriamo che la seconda delle direttive RED è inserita nel più ampio pacchetto legislativo conosciuto come «Energia pulita per tutti gli europei» (o meglio *Clean Energy Package*), che ha contribuito alla definizione degli obiettivi sul tema dell'energia e del clima per il periodo 2021-2030 e in attuazione dell'Accordo di Parigi.

Con specifico riguardo ai modelli definiti è possibile individuare l'autoconsumo esteso (RED II, art. 21), che coinvolge più utenti legati dalla prossimità; le comunità energetiche rinnovabili (RED II, art. 22), che sono volontariamente costituite da consumatori, produttori e/o prosumer con cui si intende condividere l'energia generata in loco e in cui è promosso l'autoconsumo collettivo in assenza di scopo di lucro; le comunità energetiche di cittadini (direttiva (UE) 2019/944, art. 16)¹⁸, che si caratterizzano per l'unione volontaria e senza scopo di lucro che è destinata alla produzione, al consumo, all'accumulo o alla condivisione di energia in modo collaborativo, per promuovere la sostenibilità, l'autonomia energetica e il coinvolgimento locale; infine il cliente attivo (direttiva (UE) 2019/944, art. 16) che è inteso come un cliente finale o un gruppo di clienti che consuma o conserva l'energia per sole esigenze personali.

Con la Terza delle direttive RED, la 2023/2413, sono stabiliti obiettivi ancor più ambiziosi e soprattutto fortemente vincolanti per la diffusione delle energie rinnovabili¹⁹.

Si prevede infatti che nel consumo finale lordo di energia debba essere raggiunta una quota di energia rinnovabile pari al 42,5% ed entro il 2030. L'obiettivo sfidante riguarderebbe tutti i principali settori energetici.

Ulteriore prospettiva indicata dalla medesima direttiva è quella della riduzione entro lo stesso anno di gas serra nei carburanti per una quota pari al 14,5%. Come alternativa è introdotta la possibilità di raggiungere la quota minima del 29% di energia rinnovabile nel consumo finale. L'obiettivo indicato per ultimo dovrebbe essere destinato, tra le altre cose, a incentivare l'uso dell'idrogeno verde.

¹⁸ Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE.

¹⁹ Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio.

Per quel che a noi riguarda è interessante sottolineare la richiesta agli Stati membri da parte del legislatore europeo di individuare e abbattere le barriere all'accesso anche tramite «sportelli unici» destinati a semplificare gli adempimenti amministrativi insieme a «termini procedurali abbreviati» e allo snellimento delle valutazioni di impatto ambientale, con la applicazione del silenzio-assenso.

Non trascuriamo il fatto che in virtù degli obblighi derivanti dal regolamento (UE) 2018/1999 sulla *governance* dell'Unione riguardo all'energia e all'azione per il clima²⁰, gli Stati membri sono tenuti ad aggiornare ogni cinque anni i Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima (PNIEC).

13.3. Programmazione e attuazione nell'ordinamento giuridico italiano

Attraverso il Pniec, che è strumento di programmazione strategica, il nostro Paese stabilisce gli obiettivi e le misure per i cinque pilastri dell'Unione Europea e cioè la decarbonizzazione, l'efficienza energetica, la sicurezza energetica, il mercato interno dell'energia, ricerca e innovazione. In questo senso il Piano ha un importante ruolo nell'orientamento dell'azione non solo legislativa, ma amministrativa centrale e regionale. Costituisce inoltre il punto di riferimento per la pianificazione a livello regionale.

Nella sua seconda e attuale versione, che segue quella del 2019, il Piano, a giugno 2024, ha individuato gli obiettivi e i traguardi nazionali insieme alle politiche e alle misure²¹. Ha descritto, inoltre, la situazione attuale e le proiezioni con politiche e misure vigenti. Ha infine provveduto alla valutazione dell'impatto delle politiche e delle misure previste e allo stesso tempo ha individuato il quadro delle necessità di investimenti.

Consideriamo che le azioni principali si riferiscono alla riduzione delle emissioni e all'assorbimento del gas serra, alle energie rinnovabili e agli obiettivi di crescita, quindi all'efficienza e alla sicurezza energetica, quindi al mercato interno dell'energia.

²⁰ Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima che modifica le direttive 663/2009/CE e 715/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE e 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive del Consiglio 2009/119/CE e 2015/652/UE e che abroga il regolamento (UE) 2013/525 del Parlamento europeo e del Consiglio.

²¹ Pniec, (2024) in www.mase.gov.it/portale/documents/d/guest/pniec_2024_rev-fin_01072024-errata-corrige-pulito-pdf

In considerazione degli strumenti utili per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione fissati dall'Unione europea, il Piano ha previsto specifiche misure di sostegno finanziario ai territori (secondo la prospettiva del Fondo per la transizione giusta), nonché mirate azioni normative (e tra queste ha prefigurato la necessità di un testo unico sulle rinnovabili) insieme a quegli interventi che sono destinati alla formazione e assistenza tecnica per gli enti locali e i cittadini.

Per dire delle specifiche misure di sostegno e andare nella concretezza delle stesse, consideriamo che nel nostro Paese «sono state indicate le aree della Provincia di Taranto e del Sulcis Iglesiente». Si tratta di aree per cui vengono definitivi i Piani territoriali, previsti dall'art. 11 del regolamento (UE) 2021/1056²², disegnati in coerenza con il PNIEC e con il Piano per la Transizione Ecologica (PTE) elaborato dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica. Nello specifico i Piani territoriali sono pensati secondo regole di coerenza e sinergia rispetto ai Programmi regionali finanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e dal Fondo Sociale Europeo Plus insieme ad altri programmi territoriali (come ad es. Piano Sulcis, CIS Taranto). Gli stessi contengono una «descrizione del processo di transizione a livello nazionale, una valutazione delle sfide da affrontare e dei relativi effetti sociali, economici e ambientali e una descrizione delle tipologie di intervento da finanziare»²³.

Le sfide individuate riguardano «un significativo incremento della produzione di FER, per mitigare gli effetti della transizione, contrastare la povertà energetica, contribuire alla diversificazione economica delle aree e creare nuova occupazione»²⁴.

Con riferimento specifico al sistema energetico, e in un'ottica di complessità dello stesso e di interconnessione con il clima e l'ambiente, i Piani dovrebbero assicurare «il passaggio a un'economia sostenibile con significative opportunità di sviluppo legate alla crescita delle attività della green economy, dell'agricoltura, del turismo sostenibile e dell'economia sostenibile del mare. L'aumento della domanda di FER creerà spazi di mercato per le PMI dell'area»²⁵.

La pianificazione territoriale tiene in specifica considerazione gli «effetti sociali e occupazionali, per i quali lo sviluppo di nuovi settori economici

²² Regolamento (UE) 2021/1056, che istituisce il Fondo per una transizione giusta PE/5/2021/REV/1.

²³ PNIEC (2024), *op. cit.*, 469.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

e nuove attività porteranno a un aumento della richiesta di personale con competenze green»²⁶.

Se guardiamo al secondo aspetto messo in risalto, e cioè la previsione di mirate azioni normative, il PNIEC, nella versione trasmessa all'Unione Europea, contempla, secondo quanto emerso dalle consultazioni effettuate nella primavera del 2023, «l'esigenza di continuare il percorso di semplificazione autorizzativa, anche auspicando il riordino e la razionalizzazione delle procedure mediante la predisposizione di un Testo Unico dell'Energia»²⁷.

Da ultimo, accanto a specifiche misure finanziarie e strumenti normativi atti a garantire il superamento della frammentazione della disciplina nell'ottica della semplificazione, è possibile evidenziare la «necessità di accompagnare le politiche di supporto con misure di informazione e assistenza».

Quasi a completamento della disponibilità delle risorse da distribuire e di una più efficace regolazione normativa, il Piano coinvolge i consumatori attraverso garanzie di partecipazione alla costruzione del sistema energetico²⁸. Nell'ottica della promozione dell'autoconsumo, per un verso, e dello sviluppo e del sostegno delle comunità di energia rinnovabile, per l'altro, il Piano pretende che sia data attuazione al coinvolgimento degli utenti per il tramite di strumenti che rendano attiva, se non proattiva, la loro presenza²⁹.

Nella descrizione degli obiettivi nazionali che riguardano il mercato interno dell'energia, proprio al fine di aumentare la flessibilità del sistema – anche in considerazione dei prezzi dell'energia – e favorire l'aumento «della capacità di scambio degli interconnettori esistenti, le reti intelligenti, l'aggregazione, la gestione della domanda, lo stoccaggio, la generazione distribuita, i meccanismi di dispacciamento», il Piano intende promuovere il ruolo attivo della domanda. Sotto questo profilo, l'analisi condotta fa riferimento alla domanda che cambia e, in particolare, al cambiamento del soggetto da passivo in attivo, che è in grado di modificare il proprio consumo in risposta ai cambiamenti del prezzo sul mercato. Questi è allo stesso tempo capace di produrre e offrire servizi di rete. Il soggetto attivo, infatti, può scegliere il

²⁶ *Ivi*, 465 ss. Si calcola inoltre che «A livello europeo, il JTF mette a disposizione 17,5 mld€. Con il cofinanziamento nazionale, all'Italia è destinato un importo pari a 1,211 mld€: il Programma destina 367,2 mln€ al Sulcis Iglesiente e 795,6 mln € a Taranto mentre per l'Assistenza Tecnica sono stati riservati 48,4 mln€ come previsto da Regolamento 2021/1060. Le risorse destinate ai territori sono ripartite tra le sfide, con il 30% riservato all'energia e all'ambiente, il 38% alla diversificazione economica, e il 32% per misure destinate a mitigare gli effetti sociali e occupazionali causati dalla transizione».

²⁷ *Ivi*, 59.

²⁸ V. Troisi M. (2018), «La partecipazione delle comunità territoriali nella legislazione regionale. Alcune riflessioni alla luce delle recenti leggi di Toscana, Emilia-Romagna e Puglia», *Federalismi.it*, 7: 7.

²⁹ PNIEC (2024), *op. cit.*, 170.

fornitore e correttamente valutare le offerte commerciali e i servizi; autoprodurre e utilizzare i sistemi di accumulo, nonché gestire in modo efficiente i consumi; infine modificare il carico in risposta ai segnali di prezzo.

Accanto al superamento del regime dei prezzi *retail*, infatti, e parallelamente alla estensione alla clientela domestica della possibilità di scegliere il fornitore, il Piano ha registrato il rafforzamento per la clientela domestica delle iniziative anche di comunicazione, che sono state intraprese per garantire una maggiore consapevolezza dei consumatori.

Inoltre, il ruolo attivo della domanda viene a configurarsi nell'ambito dell'autoproduzione diffusa, che avviene individualmente e collettivamente, anche attraverso «iniziative di cittadini» che sono finalizzate a scopi sociali e ambientali.

Politiche pubbliche di incentivazione tariffaria dell'energia condivisa sono state assicurate e fra queste le comunità energetiche rinnovabili.

Il Piano infine contiene l'auspicio per il raggiungimento di obiettivi nazionali che siano connessi alla partecipazione non discriminatoria delle energie rinnovabili, anche mediante forme di aggregazione, secondo quei progetti pilota avviati da ARERA in attuazione del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210 e della delibera ARERA n. 350/2021³⁰.

Sono questi solo alcuni punti che abbiamo inteso mettere in rilievo del Piano nazionale, il quale affronta nella sostanza gli argomenti e le variabili necessarie per descrivere l'evoluzione del sistema energetico nazionale, attualmente disciplinato dal primo Testo unico per l'energia di fonti rinnovabili, il d.lgs. 25 novembre 2024, n. 190.

Il percorso normativo che negli anni si è caratterizzato da una molteplicità di testi, sulla spinta della pianificazione nazionale voluta dalla Unione Europea, si è evoluto con l'adozione di un unico testo normativo, che rappresenta un punto di svolta per il settore. Questo perché va a modificare i regimi amministrativi per la produzione di fonti da energia rinnovabile nell'ottica più generale della semplificazione dei procedimenti amministrativi e della riduzione dei tempi di azione della pubblica amministrazione.

Riteniamo utile un breve cenno al contesto normativo nel quale il nuovo testo unico va ad inserirsi ovvero il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvato con decisione del Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021³¹, che è uno degli strumenti più ambiziosi per la modernizzazione economica e sociale dell'Italia. Posto all'interno del programma *Next Generation EU*, il PNRR destina oltre 191,5 miliardi di euro a sei missioni

³⁰ *Ivi*, 169.

³¹ Consiglio UE (2021), Decisione di esecuzione del consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia, n. 10160.

strategiche. Tra queste la Missione n. 2, che riguarda la Rivoluzione verde e transizione ecologica, e la specifica componente 2, che riguarda l'«Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile» e, in particolare, le comunità energetiche nei Comuni al di sotto dei 5 mila abitanti, è dedicata alla promozione dell'autoproduzione e autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili, alla riduzione della povertà energetica, all'incremento della resilienza e dell'autonomia energetica locale, alla coesione territoriale attraverso la partecipazione di enti pubblici³².

Tra gli obiettivi di ripresa il PNRR conta la realizzazione di 2.000 comunità energetiche entro il 2026, che dovrebbero essere in grado di generare benefici diretti per circa 400.000 abitanti dell'Unione europea³³.

In attuazione di questa misura il legislatore italiano ha provveduto con il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 con cui è stata recepita la RED II e sono state formalmente riconosciute le comunità energetiche. L'amministrazione vi ha provveduto intanto con il decreto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica del 7 dicembre 2023 sui criteri e le modalità di accesso ai finanziamenti e agli incentivi; infine con le regole operative del Gestore dei Servizi Energetici (GSE) sulla base delle quali sono state definite le modalità tecniche di accesso agli incentivi (ovvero le tariffe incentivanti ventennali sull'energia condivisa; i contributi a fondo perduto per una quota pari al 40% dell'investimento per i progetti nei piccoli Comuni; le priorità con riferimento ai progetti nelle aree di disagio economico).

Il quadro, tanto complesso, si è arricchito con la riforma costituzionale degli articoli 9 e 41, che hanno contribuito a rafforzare per la nostra Carta fondamentale il principio di sostenibilità intergenerazionale (imposto alle imprese con l'art. 41 Cost.) insieme a quello della tutela dell'ambiente, della cultura, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Repubblica (art. 9 Cost.).

13.4. Tra governo centrale e autonomie locali: il ruolo delle Regioni

Sotto il profilo più strettamente costituzionale in aggiunta alla novità di assoluto rilievo che riguarda il sistema energetico secondo il nuovo articolo 9 Cost., è interessante andare a studiare la governance multilivello del set-

³² Ammannati L. (2016), "Governing the energy market between universal access to energy and sustainable development", *Federalismi.it*, 14: 2-16.

³³ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (2023), *Scheda Pnrr Missione 2, Investimento*, 1: 2.

tore energetico per vedere il coinvolgimento nelle funzioni normative e amministrative di altre istituzioni diverse da quelle centrali.

La nostra Carta costituzionale affida alle Regioni e agli enti locali un ruolo di primo ordine in tema di energia e clima³⁴. Ciò non solo riguardo alla individuazione degli obiettivi da conseguire e raggiungere sul proprio territorio, ma anche con riferimento alla disciplina applicabile in relazione ai nuovi regimi amministrativi previsti.

Ricordiamo, infatti, che il d.lgs. 24 novembre 2024, n. 190 ha messo a punto e disciplinato i regimi amministrativi per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, per gli interventi di modifica, di potenziamento, di rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, nonché per le opere connesse e le infrastrutture che sono ritenute indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti.

Nel precisare la ratio in cui il nuovo intervento normativo si inserisce ovvero quella di consentire l'ulteriore sviluppo delle fonti rinnovabili e degli interventi, il d.lgs. n. 190 del 2024 ha stabilito che il decreto «assicura, anche nell'interesse delle future generazioni, la massima diffusione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili mediante la razionalizzazione, il riordino e la semplificazione delle procedure in materia di energia rinnovabili e il loro adeguamento alla disciplina dell'Unione europea, nel rispetto della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, dei beni culturali e del paesaggio» (art. 1, comma 2).

Chiaramente resta ferma l'applicazione delle disposizioni urbanistiche e le norme tecniche che sono contenute del Testo Unico dell'Edilizia, il d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 per l'acquisizione del titolo edilizio necessario per la realizzazione delle costruzioni e delle opere edilizie, che costituiscono opere connesse o infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti.

Coerentemente con la fase di attuazione, il legislatore nazionale prevede che, nel termine di 180 giorni dalla entrata in vigore del decreto legislativo, Regioni ed enti locali provvedano ad adeguarsi ai principi del decreto. È previsto inoltre che per il caso di mancato rispetto del termine sarà applicata la disciplina nazionale. Le regioni e gli enti locali possono comunque stabilire «regole particolari per l'ulteriore semplificazione dei regimi amministrativi» che possono consistere «nell'innalzamento delle soglie di potenza» (art. 1, comma 3).

Riteniamo sia utile e prezioso fare riferimento ad alcune decisioni della Corte costituzionale che hanno riguardato non solo le modalità di attuazio-

³⁴ Tondi della Mura V. (2024), "Il ruolo delle Regioni per una transizione energetica «giusta»", *Le Regioni*, 3-4: 429-431.

ne dei principi dettati per lo sviluppo dell'energia da fonti rinnovabili, ma anche la relazione tra l'autorità centrale e le autorità territoriali, cioè le Regioni e gli enti locali.

Tra le recenti questioni di rilievo portate dinanzi alla Corte costituzionale³⁵ vi è la questione della legittimità costituzionale della legge regione autonoma Sardegna n. 5 del 2024, secondo cui è imposto il divieto di realizzazione di nuovi impianti di produzione e accumulo di energia elettrica da fonti rinnovabili. Su tratta di una legge che è stata adottata nelle more dell'approvazione di altra legge regionale per l'individuazione delle aree idonee ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 199/2021³⁶.

Precisiamo che l'art. 20, comma 4, del citato decreto legislativo contiene i principi fondamentali, ovvero quei principi che sono stabiliti dalla norma statale e in attuazione dei quali le Regioni andranno a legiferare. Questo nel rispetto dell'art. 117, comma 1, della Costituzione secondo cui la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Già con un'altra sentenza la Corte costituzionale aveva colto l'occasione per precisare che il d.lgs. n. 199/2021 è stato adottato nell'esercizio di «un intreccio di competenze legislative»: quelle esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente ovvero secondo l'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione; quelle di tipo concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione»; infine quelle specifiche competenze destinate alla attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili³⁷.

L'obiettivo comune nella governance multilivello è quello di «accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, recando disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili» e conseguentemente raggiungere «gli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030» in conformità con il Piano Nazionale Integrato per l'energia e il clima (art. 1, commi 1, 2, 3, del D.lgs. n. 199/2021).

La Corte costituzionale ha colto inoltre l'occasione per chiarire il mutamento di approccio rispetto al passato ovvero la diversa impostazione contenuta nella nuova legge rispetto alla più tradizionale disciplina delle aree non idonee.

³⁵ Corte cost., 11 marzo 2025, n. 28.

³⁶ Baisi I. (2024), «L'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti da Fer; il regime intertemporale riflette il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni», *Rivista giuridica di urbanistica*, 2: 308-320.

³⁷ Corte cost., 12 giugno 2024, n. 103, richiamata nella sentenza 11 marzo 2025, n. 28.

La riforma prevede oggi come inderogabile il raggiungimento di predefiniti livelli di energia da fonti rinnovabili e allo stesso tempo intende salvaguardare le prerogative regionali in materia paesaggistica: tutto questo attraverso la individuazione delle aree idonee da parte delle leggi regionali (diversamente da quanto in accadeva passato).

Pertanto, la disciplina statale prevede che con legge regionale siano individuate le aree idonee con autonoma qualificazione da cui consegue l'accesso a un procedimento autorizzatorio semplificato per il caso di installazione di fonti da energia rinnovabile.

Nelle ipotesi in cui la Regione non vi provveda lo Stato attiverà i propri poteri sostitutivi, ai sensi dell'art. 41 della legge 24 dicembre 2012, n. 234 che è richiamato dal comma 4 dell'art. 20 d.lgs. n. 199/2021.

Il giudice costituzionale definisce la questione mediante dichiarazione di illegittimità della legge regionale Sardegna, poiché il divieto di installare impianti da fonti rinnovabili, se anche finalizzato alla tutela del paesaggio, è in contrasto con i principi dettati nell'art. 20 del d.lgs. n. 199/2024. A nulla rileva il fatto che il divieto sia circoscritto in un arco temporale definito.

La decisione del giudice costituzionale ci dimostra che le Regioni sono attivamente coinvolte in un processo di elaborazione e attuazione delle politiche energetiche che non è formale.

Il coinvolgimento come vedremo fra poco riguarda anche gli enti locali nella prospettiva della sussidiarietà descritta nella nostra carta costituzionale³⁸.

Se andiamo ad analizzare la sentenza n. 383 del 2005, possiamo avere sicuramente contezza del tipo di coinvolgimento nel processo decisionale non solo delle Regioni, ma anche degli enti locali. In questa decisione, che ha riguardato una legge sul riordino del settore energetico e la delega al governo per il riassetto delle disposizioni in materia di energia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni in cui non era previsto un adeguato coinvolgimento delle regioni e degli enti locali nel processo decisionale. Secondo il giudice costituzionale, infatti, occorre che sia garantito il principio di leale collaborazione ovvero l'equilibrio tra competenze dello Stato e competenze delle Regioni.

D'altra parte, ha precisato la Corte costituzionale in una diversa decisione che il principio di leale collaborazione «si impone in tutte le ipotesi in cui le funzioni legislative e amministrative si intrecciano tra più livelli di governo, come condizione essenziale per il buon funzionamento della forma di Stato regionale» (Corte cost. n. 6 del 2004).

³⁸ Coiante A. (2024), "Think global, act local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica", *Ambienteditto.it*, 1: 344-372.

Per tornare alle comunità energetiche il principio di leale collaborazione richiede una governance di integrazione tra lo Stato, che individua i principi, le Regioni, che promuovono la diffusione e l'attuazione sul territorio, gli enti locali, individuati come promotori e anche membri delle stesse comunità³⁹. Muovono in questo senso tutte le politiche europee destinate a promuovere la sostenibilità ambientale nel raggiungimento degli obiettivi internazionali fissati nell'agenda 2030, approvata dall'Assemblea Generale Onu il 25 settembre del 2015.

Le Regioni, infatti, secondo quanto indicato nel nostro ordinamento dal Testo unico sulle fonti da energia rinnovabile, sono essenziali nella definizione delle politiche energetiche unitamente agli enti locali, quali istituzioni più vicine al territorio.

Per sintetizzare quanto abbiamo cercato di dire le Regioni hanno attualmente un ruolo primario nella definizione di politiche strategiche, nella adozione di leggi, regolamenti e atti amministrativi che riguardano le comunità energetiche.

Agli enti locali, inoltre, è attribuita la precipua funzione di promozione e diffusione delle comunità energetiche a livello territoriale, poiché hanno la possibilità di incidere sulla pianificazione a livello comunale (Piano energetico comunale) e incentivare la produzione di energia attraverso la diffusione delle informazioni e l'attivazione di processi di partecipazione consentiti dal Testo unico degli enti locali.

Secondo le indicazioni contenute nella direttiva (UE) 2018/2001, i Comuni possono avere un ruolo diretto come *parte* della comunità energetica: come mero promotore per un verso, ma anche come membro della comunità sia in qualità di produttore di energia o di consumatore della stessa.

Controversa resta ancora la possibilità che il comune produttore di energia fornisca energia alla comunità senza partecipare alla stessa.

Resta il fatto che la partecipazione dell'ente locale, nella prospettiva dei principi di sussidiarietà e di quelli contenuti nell'art. 9 della Costituzione, sia fondamentale al fine di promuovere gli obiettivi di sostenibilità energetica, tanto sul piano generale della pianificazione, tanto sul piano concreto della produzione, della consumazione e della gestione nel sistema energetico condiviso con la comunità e per il tramite di essa.

Rileviamo tuttavia alcuni elementi di criticità⁴⁰ e in particolare il rischio di restare concretamente privo di inattuazione il principio di sussidiarietà per l'assenza ancora oggi di una cornice organica (che si pretende nei con-

³⁹ Agosta S. (2018), *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano.

⁴⁰ Moroni S., C. Basta (2021), *Comunità e territori nella transizione energetica*, FrancoAngeli, Milano.

fronti del legislatore statale) che sia in grado di mettere al centro delle comunità energetiche l'ente locale come garante della natura pubblica e partecipata della comunità energetica rinnovabile.

Finora al principio di sussidiarietà è stata data attuazione per il tramite di alcune e limitate esperienze locali che probabilmente immaginiamo di difficile riproduzione per altre realtà: tuttavia esse offrono la dimensione in senso democratico, partecipativo e non lucrativo della governance energetica sul territorio.

13.5. Modelli locali di sviluppo solidaristico e democratico: la gratuità tra potere pubblico e potere privato

Nel periodo compreso tra il 2018 e il 2022 le Regioni italiane che hanno adottato una legge sulle comunità energetiche rinnovabili sono 14. Alle stesse si aggiunge la legge della Provincia di Trento n. 20 del 2022.

Possiamo individuare la prima delle comunità energetiche rinnovabili che è stata costituita nel 2011 nel comune di Melpignano, un piccolo comune leccese di 2.500 abitanti.

La comunità ha assunto qui la forma di cooperativa locale su iniziativa di cittadini e della amministrazione locale. L'infrastruttura energetica comprende soci produttori di energia elettrica da 33 impianti fotovoltaici, che sono posti sui tetti di edifici pubblici e privati. L'energia prodotta viene utilizzata per alimentare abitazioni private e attività locali e ha permesso ai soci di ridurre i costi dell'energia e le emissioni di gas serra.

Attualmente la comunità energetica di Melpignano intende aderire come socio ad un'altra comunità energetica che è ubicata in una diversa provincia pugliese. Su questa intenzione espressa con proposta di delibera il Comune ha avviato una consultazione pubblica prevista dall'art. 5, comma 2, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica. Procedura avviata sulla base dell'interesse pubblico sotteso alla partecipazione ad altra CER, quest'ultima infatti sarebbe in grado di «apportare al territorio e ai suoi abitanti non solo un beneficio economico ma anche ambientale e sociale»⁴¹.

Nella proposta di delibera inoltre viene dato atto del fatto che per il tramite dello studio di fattibilità si prevede di «ridurre al massimo i costi gestionali della cooperativa e di non effettuare investimenti di carattere finan-

⁴¹ I documenti sono reperibili all'indirizzo http://www.comune.melpignano.le.it/wp-content/uploads/2025/06/Avviso_consultazione_CER_Gesuiti-signed.pdf data di consultazione il 22/09/2025 data di consultazione il 22/09/2025

ziario» e allo stesso tempo «supportare gli aderenti alla cooperativa interessati alla presentazione di domande di finanziamento», ciò per realizzazione «più impianti di produzione di energia rinnovabile possibile» e «contribuire a favorire la condivisione di energia rinnovabile che sarà prodotta dagli aderenti alla comunità medesima».

Inoltre la stessa delibera dà atto della compiuta «analisi economica» sul consumo di energia e sulla produzione, nonché sulla «energia condivisa che genera l'incentivo».

Infine sono «soddisfatti i requisiti per l'acquisto di una partecipazione nella cooperativa ai sensi del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, poiché la partecipazione è «necessaria per il perseguimento delle finalità assegnate dalla vigente normativa alle amministrazioni locali in materia di incentivo alla produzione e condivisione di energia rinnovabile e che essa sia rispondente a criteri di convenienza economica e sostenibilità finanziaria».

Sarà interessante procedere all'analisi del parere positivo del revisore dei conti e degli altri atti pubblicati sul sito del Comune (atto costitutivo, regolamento e statuto della CER) nella prospettiva del ruolo assunto dall'ente locale e dal consumatore nell'ambito della proposta di adesione.

Il parere richiama in premessa la «centralità del cittadino consumatore/produttore» nell'ambito del quadro normativo europeo, in particolare le garanzie per un «accesso più equo e sostenibile al mercato dell'energia elettrica, in particolare attraverso le comunità energetiche rinnovabili».

Sottolinea poi l'obiettivo delle comunità che è quello «di permettere ai cittadini di creare forme innovative di aggregazione e di governance nel campo dell'energia così da farli divenire parte attiva nelle diverse fasi del processo produttivo»⁴².

D'altra parte, all'interno delle comunità «I cittadini potranno consumare, produrre e scambiare la propria energia collettivamente e quindi ottenere dei benefici economici, ambientali e sociali, attraverso il meccanismo di incentivazione dell'energia prodotta ed autoconsumata».

Il parere, inoltre, considera che «il Comune di Melpignano intende partecipare ad una comunità energetica rinnovabile in grado non solo di produrre, compravendere, utilizzare, erogare e ripartire energia elettrica proveniente da fonti rinnovabili, ma anche di educare la comunità ad un uso consapevole ed ecosostenibile dell'energia, promuovere campagne di sensibilizzazione e percorsi di formazione, perseguire obiettivi di tutela e salva-

⁴² Il documento è reperibile all'indirizzo <http://www.comune.melpignano.le.it/wp-content/uploads/2025/06/2025n10-23-giu-parere-partecipazione-signed.pdf> data di consultazione il 22/09/2025 data di consultazione il 22/09/2025

guardia ambientale, sviluppo culturale e integrazione sociale, per favorire il benessere delle persone e della comunità attraverso attività formative, culturali e di ricerca».

Infine considera due aspetti essenziali: il primo che riguarda «la possibilità di redistribuzione dell'energia prodotta in eccesso rispetto ai bisogni anche ai soggetti meri consumer, non in grado di produrre energia, venendo incontro alle situazioni di povertà energetica»; il secondo la «condivisione» ovvero che «l'energia condivisa consentirà alla comunità energetica rinnovabile di percepire per vent'anni gli incentivi di legge che in base allo studio di fattibilità della comunità medesima risultano sufficienti a garantire la sostenibilità finanziaria della cooperativa».

Gli aspetti descritti e messi in rilievo nel parere sono stati già fatti propri dal Comune nella proposta di delibera condivisa.

A noi sembra che attraverso la consultazione degli atti relativi alla procedura di adesione del Comune ad altra CER siamo in grado di affermare che il Comune può essere rappresentato come un facilitatore dell'incremento di produzione di energia tra soggetti privati.

Dall'atto di adesione emerge che la destinazione di una quota di euro 100,00 per la partecipazione ad altra CER di fatto avvia un incremento di produzione dalla quale si prevede la possibilità di redistribuire il surplus per fronteggiare situazioni di povertà energetica.

La prospettiva è quella della condivisione per un verso e quella di una più equa distribuzione delle utilità prodotte.

Consideriamo che le attività compiute non rientrano nella logica del profitto, ma in quella diversa della gratuità della prestazione, a fronte degli incentivi economici e dei benefici che si hanno in termini ambientali e anche sociali.

Da ultimo è infatti di notevole interesse andare a rappresentare gli obiettivi che sono condivisi nell'intera operazione tra Comune per un verso, CER cui si aderisce e produttori di energia.

Negli obiettivi della configurazione di autoconsumo della Melpignano CER si possono leggere i seguenti punti: (1) equilibrio tra produzione di energia da fonti rinnovabili (fotovoltaico, eolico, agri-voltaico) e consumi di energia pulita; (2) sviluppo locale, sostenibile e innovativo 3) riduzione della povertà energetica 4) incremento dell'efficienza dei consumi tradizionali 5) introduzione di nuovi modelli produttivi (coniugando tecnologia avanzata e vocazione artigianale e agricola dei territori); (6) benefici ambientali; (7) creazione del senso di prossimità, vicinanza, comunità a tutto vantaggio dello sviluppo locale; (8) gestione dal basso delle politiche energetiche del territorio; (9) benefici economici.

Tra i passaggi ritenuti fondamentali occorrerà «Svolgere ogni attività di promozione, di pubblicità, di informativa e di evidenza pubblica al fine di raccogliere adesione di consumatori e produttori perché si attivi la configurazione, con tutti i benefici sopra elencati e le loro ricadute sul territorio».

I dati aggiornati al primo semestre 2024 annoverano 168 comunità energetiche rinnovabili. Le iniziative di autoconsumo sono aumentate dell'89% rispetto al precedente anno.

Emerge un quadro fortemente frammentato che però è in grado di fornire in molti casi la dimensione del fenomeno giuridico nel senso di una maggiore responsabilizzazione del potere, pubblico e privato.

La ragioneria generale dello Stato ha recentemente pubblicato linee guida operative per aiutare i Comuni e gli enti pubblici nella costituzione e gestione di CER pubbliche in Partenariato Pubblico privato⁴³, mediante l'utilizzazione di incentivi e modelli sostenibili⁴⁴.

La Ragioneria indica di prestare la massima attenzione alle conseguenze che derivano dalla partecipazione da parte di un soggetto pubblico alla CER. La pubblica amministrazione, infatti, può partecipare come prosumer o come semplice consumer.

Si afferma nel documento «l'importanza della partecipazione dell'ente pubblico, in particolare si consideri di un Comune, alla CER rileva non tanto per i profili di carattere ambientali, che sarebbero sostanzialmente perseguiti, bensì per quelli di carattere sociale. Una presenza forte dell'ente pubblico all'interno della CER può per esempio consentire di destinare le risorse guadagnate a finalità sociali oppure sostenere le spese energetiche delle persone maggiormente bisognose, secondo un meccanismo di uguaglianza sostanziale che è radicato nella vocazione solidaristica delle comunità energetica»⁴⁵.

13.6. Strumenti di inclusione delle fragilità

La questione della distribuzione delle risorse prodotte in sovrappiù attira a sé il tema delle fragilità e della povertà energetica sul territorio.

La prospettiva viene definita come *Just Transition* ed è inserita nel Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima. Nel documento emerge la

⁴³ Sul tema di recente Martiniello L., Giliberti B. e Presciutti A. (2025), a cura di, *Partenariato Pubblico Privato e Comunità energetiche a transizione pubblica. Profili tecnici, giuridici ed economici*, FrancoAngeli, Milano.

⁴⁴ <https://www.infobuildenergia.it/wp-content/uploads/2025/07/II-Modello-realizzativo-delle-CER-Pubbliche-in-PPP.pdf> data di consultazione il 22/09/2025

⁴⁵ *Ivi*, 72.

volontà di «alleviare le condizioni di coloro che potrebbero essere maggiormente colpiti dalla transizione, come i consumatori vulnerabili e/o in condizioni di povertà energetica»⁴⁶. Per questo occorre «puntare soprattutto su misure di efficientamento e di decarbonizzazione in edilizia attraverso incentivi che abbattano i costi iniziali di investimento (sconto in fattura e cessione del credito)».

Si ritiene perciò che le comunità energetiche rinnovabili sono «efficace strumento per la condivisione di benefici ambientali, economici e sociali nelle comunità locali anche in quelle geograficamente più svantaggiate».

Il d.lgs. 8 novembre 2021 n. 210 di recepimento della direttiva (UE) 2019/944 ha introdotto la definizione di clienti vulnerabili indicati come quei «soggetti in condizioni economicamente svantaggiate o che versano [...] in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche salvavita alimentate dall'energia elettrica; soggetti con disabilità; soggetti le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse; soggetti le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; soggetti di età superiore ai 75 anni» (art. 11 comma 1).

Il d.l. 18 novembre 2022, n. 176 conv. in l. 13 gennaio 2023, n. 6 contiene inoltre previsioni in materia di clienti vulnerabili e viene disciplinata una specifica offerta di fornitura di energia elettrica a prezzi che riflettono il costo dell'energia nel mercato all'ingrosso. Le misure sono estese anche al mercato del gas naturale.

In ciò il legislatore ha inteso perfettamente allinearsi con quanto già indicato nella Comunicazione della Commissione sugli orientamenti agli Stati membri, secondo cui va garantito il prezzo accessibile ai consumatori vulnerabili e in povertà energetica.

Tra gli ulteriori strumenti di attuazione della disciplina contenuta nel d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210 è per noi rilevante la Delibera di Arera 727/2022 del 22 dicembre 2022 e il suo allegato che contiene il Testo Integrato Autoconsumo Diffuso. Andiamo a considerare inoltre il Decreto del

⁴⁶ Secondo il d.lgs n. 210/21 sono clienti vulnerabili i clienti domestici che soddisfano almeno una delle seguenti condizioni (art. 11, comma 1): i. si trovano in condizioni economicamente svantaggiate o versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico terapeutiche alimentate dall'energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita, ai sensi dell'articolo 1, comma 75, della legge n. 124/17; ii. iii. iv. v. presso i quali sono presenti persone che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita; rientrano tra i soggetti con disabilità ai sensi dell'articolo 3 della legge n. 104/92; le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse; le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; vi. di età superiore ai 75 anni.

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (Mase) del 7 dicembre 2023, n. 414 sulle Configurazioni di Auto-consumo per la Condivisione dell'Energia rinnovabile e le regole operative fissate dal GSE nel gennaio 2024.

I benefici indicati riguardano un contributo a fondo perduto pari al 40% dei costi ammissibili e una tariffa incentivante sull'energia rinnovabile prodotta e condivisa per tutto il territorio nazionale.

La delibera Arera del 21 gennaio 2025 10/2025/R/eel descrive le «modalità per richiedere l'accesso al servizio a tutele gradualità da parte dei clienti vulnerabili», in attuazione delle disposizioni contenute nella legge 193/2024⁴⁷. L'aggiornamento è contenuto nella successiva del 25 marzo 2025 n. 110 in attuazione del d.l. n. 19/25.

Sono infine previsti bonus sociali che si riferiscono direttamente all'abbattimento dei costi in bolletta per coloro che sono individuati come soggetti fragili e vulnerabili⁴⁸.

13.7. Riflessioni conclusive

Il percorso di ricerca fin qui compiuto ci consente di fare alcune riflessioni conclusive che riguardano la transizione energetica nel nostro Paese su sollecitazione di più ampi obiettivi stabiliti nel diritto dell'Unione europea.

Abbiamo visto che le politiche di decarbonizzazione e di riduzione del gas serra conducono verso strumenti di sostegno della produzione di energia da fonti rinnovabili.

Gli Stati membri hanno l'obbligo di introdurre negli ordinamenti giuridici le misure necessarie per il raggiungimento di quanto indicato dai Paesi membri delle Nazioni Unite nell'Agenda 2030 in relazione allo sviluppo sostenibile.

⁴⁷ La legge n. 193/24 prevede che «i clienti domestici vulnerabili [...] hanno la facoltà di chiedere, entro il 30 giugno 2025, l'accesso al servizio a tutele gradualità di cui alla deliberazione dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) n. 362/2023/R/eel del 3 agosto 2023, fornito dall'operatore aggiudicatario dell'area ove è situato il punto di consegna interessato» e attribuisce all'Autorità il compito di stabilire, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge, «le modalità di attuazione del presente articolo, ivi incluse quelle concernenti l'attestazione circa la sussistenza dei requisiti di vulnerabilità di cui al medesimo articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 210 del 2021, dandone evidenza nel proprio sito internet istituzionale» (art. 24)

⁴⁸ D.l. 28 febbraio 2025, n. 19 Misure urgenti in favore delle famiglie e delle imprese di agevolazione tariffaria per la fornitura di energia elettrica e gas naturale nonché per la trasparenza delle offerte al dettaglio e il rafforzamento delle sanzioni delle Autorità di vigilanza.

L'interconnessione tra le politiche energetiche, la tutela dell'ambiente e il clima contribuisce a fornire la dimensione della complessità nella individuazione degli interventi possibili rispetto alle criticità che emergono.

Tra le soluzioni indicate riteniamo che il modello delle comunità energetiche, ancora tutto da definire nel nostro ordinamento giuridico, possa essere un percorso da esplorare secondo i canoni indicati nella nostra Carta costituzionale.

Abbiamo infatti messo in evidenza due aspetti dell'ordinamento che costituirebbero i pilastri entro cui andare a disegnare quanto ancora rimane indefinito dal punto di vista giuridico.

Per un verso il principio di sostenibilità intergenerazionale imposta alle imprese nel nuovo art. 41 della Costituzione e per l'altro la tutela ambientale per come ridisegnata nell'art. 9 della Costituzione.

Questo in un quadro organizzativo istituzionale che guarda non solo al ruolo di regolazione delle autorità centrali, ma anche alle funzioni di pianificazione e programmazione delle regioni e degli enti locali, questi ultimi enti di prossimità nel rispetto dell'attuazione del principio di sussidiarietà.

Attraverso alcune esperienze locali abbiamo osservato il carattere della frammentarietà delle soluzioni in assenza di principi fissati dal legislatore nazionale e l'aspetto virtuoso che può essere innescato sulla base di una responsabilità condivisa tra potere pubblico e potere privato⁴⁹.

Su sollecitazione del privato e con il sostegno dell'ente locale, la comunità è in grado di avviare politiche e strumenti per la produzione energetica, la sua gestione, il consumo e la distribuzione di quanto prodotto in sovrappiù. Abbiamo analizzato alcuni recenti documenti e tra questi lo studio di fattibilità insieme il parere del revisore contabile che riguardano la proposta avanzata dell'ente locale per la partecipazione ad altra comunità energetica. Tra gli obiettivi indicati vi è l'efficientamento del sistema di produzione per il tramite di una spesa pari a 100,00 di quota partecipativa.

Siamo in grado di affermare che la logica della comunità energetica non è quella del profitto, ma quello della gratuità del sinallagma finalizzato all'incremento delle fonti di energia rinnovabile e l'abbattimento dei costi per il consumo (già notevolmente ridotti negli anni per la produzione di energia elettrica da impianti fotovoltaici di autoconsumo).

La finalità indicata, cioè, non è quella di produrre più energia per la sua immissione nel mercato di riferimento, ma incrementare i benefici di tipo

⁴⁹ In generale sul tema Arena G. (2016), *Nuovi modelli di amministrazione*, in Bombarrelli M., a cura di, *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi. Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 143-150; Gori L. (2022), "L'amministrazione condivisa: contributo alla ricomposizione del quadro normativo", *Studium Juris*, 7-8: 835-846

economico, ambientale e sociale della comunità stessa in una logica di redistribuzione in senso equo nella comunità.

Una logica che accede alla prospettiva della condivisione e che è in grado, nel lungo termine e nell'ottica della tutela delle generazioni future, di contribuire ad amplificare i benefici che derivano dalle misure predisposte dal legislatore nazionale (riduzione delle barriere per strutture edilizie; semplificazione dei regimi amministrativi; distribuzione di finanziamento a fondo perduto; bonus di abbattimento dei costi in bolletta).

In questa prospettiva a noi sembra che i nodi critici da più parti evidenziati (per esempio scelta del modello giuridico delle comunità energetiche oppure requisiti e limiti di partecipazione del Comune nelle CER; ancora principi e regole di uniformità) possano essere superati attraverso il rafforzamento all'interno delle comunità della doppia responsabilità del potere pubblico e di quello privato.

Il primo quale ente facilitatore e di aggregazione delle risorse disponibili, pubbliche e private, il secondo quale punto privilegiato di osservazione per il pieno soddisfacimento dei bisogni di una comunità. Ciò attraverso strumenti di informazione predefiniti e organizzati dal pubblico potere, ma soprattutto attraverso la promozione di strumenti di partecipazione degli utenti finali nella definizione del modello da realizzare.

Le comunità energetiche possono in questo senso rappresentare un modello di sviluppo solidaristico e democratico, che è in grado di incrementare l'accesso anche mediante l'abbattimento di barriere in ingresso e far fronte a situazione di fragilità e di povertà energetica.

Le coordinate giuridiche sono quelle disegnate all'interno della Costituzione ovvero della solidarietà, dell'uguaglianza, della tutela dei diritti delle generazioni future, della responsabilizzazione imprenditoriale.

*14. Verso le comunità energetiche rinnovabili ad alto impatto sociale e territoriale: il percorso promozionale della legislazione regionale**

di *Fulvio Leonzio*

14.1. La disciplina multilivello delle comunità energetiche rinnovabili: il ruolo attivo degli enti territoriali

La Missione M2C2-47 del PNRR sostiene l'installazione di 2 GW di nuova capacità di produzione di energia da fonti rinnovabili ad opera di autoconsumatori di energia rinnovabile in forma collettiva o di comunità energetiche rinnovabili (di seguito, CER), collocando tali modelli al centro della sfida della transizione energetica del Paese.

Nel tentativo di favorire il percorso di diffusione delle CER, la normativa statale è stata oggetto di frequenti mutamenti. Tra le novità strettamente connesse alla Missione predetta, sono di interesse due decreti ministeriali del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica (di seguito, MASE). Si fa riferimento, anzitutto, al d.m. del 28 febbraio 2025, che proroga al 30 novembre 2025 la scadenza per la presentazione delle richieste per l'ottenimento dei contributi PNRR da parte delle CER, precedentemente fissata al 30 marzo 2025; e al d.m. del 16 maggio 2025, cui si deve l'estensione da 5.000 abitanti a 50.000 abitanti del limite demografico dei Comuni nel cui territorio è possibile realizzare gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili avvalendosi del medesimo contributo PNRR¹.

Invero, tali interventi rappresentano solo la più recente evoluzione del percorso normativo delle CER, quali soggetti giuridici composti da persone fisiche e giuridiche, tanto private quanto pubbliche, chiamati alla produzio-

* Questa pubblicazione si inserisce nell'ambito del progetto *SustAge-Integrating green and grey transition: design and governance of sustainable homecare services for active ageing in rural and mountain areas with renewable energy communities*, finanziato dal Progetto di Eccellenza 2023-2027 del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

¹ Sui più recenti aggiornamenti relativi alla Missione M2C2-47 si ritornerà in conclusione dell'elaborato.

ne di energia da fonti rinnovabili da destinare prioritariamente alla sua condivisione tra i membri della compagine. Un percorso invero piuttosto accidentato, che trae le sue fondamenta dalla direttiva (UE) 2018/2011 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (cd. RED II)², cui è imprescindibile fare riferimento per inquadrare brevemente l'istituto. Secondo quanto è ricavabile dal combinato disposto degli artt. 2, comma 1, n. 16) e 22) della predetta direttiva, i tratti qualificanti la CER sono: l'autonomia del soggetto giuridico; la natura aperta e volontaria della partecipazione di tutti i consumatori – persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali – alla compagine comunitaria; l'esercizio del potere di controllo da parte di azionisti o membri situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili di cui la CER si avvale; il compito di perseguire benefici ambientali, economici o sociali in favore della compagine comunitaria o delle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari; lo stimolo all'ingresso nella CER di consumatori appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, allo scopo di contrastare la povertà energetica³.

L'introduzione delle CER si connette alla volontà delle istituzioni europee di avviare il percorso di decarbonizzazione energetica, nell'alveo del più ampio obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050⁴. Secondo le aspirazioni del legislatore europeo, la natura intrinseca-

² Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (cd. RED II).

³ Tra le prime riflessioni sul potenziale delle CER, si vedano *ex multis* Cusa E. (2020), "Il diritto dell'Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento", *Riv. Trim. Dir. Econ.*, 2: 287-329; Mari C. (2022), "Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica", *Federalismi.it*, 29: 111-134; Miccù R. e Bernardi M. (2022), "Premesse ad uno studio sulle energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale", *Federalismi.it*, 4: 603-646; Novaro P. (2022), "Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario", *Nuove Aut.*, 3: 1053-1094; Chiappetta A. (2023), *Comunità energetiche rinnovabili e costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in Di Salvatore E., a cura di, *Il futuro delle comunità energetiche: profili giuridici e soluzioni*, Giuffrè, Milano: 1-29.

⁴ Per quanto una ricostruzione analitica degli impegni dell'Unione europea sul punto esuli dallo scopo della presente trattazione, può sottolinearsi come la direttiva RED II citata si inserisce all'interno del *Clean energy for all Europeans package*. Merita inoltre un cenno l'approvazione della Normativa europea sul clima (Regolamento (UE) 2021/1119), che impone l'azzeramento delle emissioni nette di gas ad effetto serra – emissioni al netto degli assorbimenti – nel territorio europeo entro il 2050 (art. 2). Per approfondire, Bruti Liberati E. (2021), "Green deal, Green industrial policy e settore dell'energia", *Riv. Giur. Amb.*, 1: 129-144; Chiti E. (2022), "Managing the Ecological Transition of the Eu: the European Green Deal as a Regulatory Process", *Comm. Mark. Law Rev.*, 1: 25-28; Donati F. (2023), "Il Green Deal e la governance europea dell'energia e del clima", *Riv. Reg. Merc.*, 1: 13-24.

mente comunitaria, partecipativa e a forte ancoraggio territoriale delle CER può contribuire significativamente alla diffusione di nuovi impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili nel territorio. Più nel dettaglio, il potenziale del nuovo soggetto giuridico si lega, in primo luogo, al coinvolgimento diretto dei consumatori nel processo produttivo di energia, perseguito attraverso la valorizzazione della figura del cd. *prosumer*, quale soggetto al contempo produttore e consumatore dell'energia prodotta dall'impianto di cui è titolare; in secondo luogo, all'avvicinamento fisico tra produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili, in grado di contribuire al decentramento del mercato energetico e al conseguente decongestionamento delle reti di distribuzione dell'energia; in terzo luogo, alla concentrazione dei benefici – ambientali, economici o sociali – della produzione dell'energia rinnovabile in favore della comunità locale⁵.

Spicca inoltre la scelta europea di attribuire un ruolo significativo alle amministrazioni territoriali, cui è richiesto uno sforzo di diffusione delle CER sul proprio territorio, assumendo le vesti di “facilitatori” della loro istituzione; entrando a far parte di una compagine comunitaria già costituita; o ancora, in alternativa, avviando il processo istitutivo di una propria CER, facendosi carico della sua gestione. Le CER a diretto coinvolgimento pubblico sono state immediatamente osservate con interesse da parte della dottrina giuspubblicistica, che le ha progressivamente ricondotte nell'alveo degli strumenti dell'amministrazione condivisa⁶.

⁵ Come sottolinea Persico A. (2022), “Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni”, *AmbienteDiritto.it*, 2: 2, nelle CER «i clienti finali assumono in tal modo la veste di prosumers, cumulando il ruolo di produttori e consumatori di beni e servizi energetici, con conseguenze positive in termini di minori costi per l'acquisto di detti beni e servizi, di minori perdite di rete (in ragione del minor transito dell'energia sulle reti pubbliche), di diffusa accettazione sociale dei lavori tesi alla realizzazione di nuovi impianti alimentati da fonti rinnovabili». Sono poi di interesse le riflessioni di Miccù e Bernardi (2022, pp. 616-619), i quali contestualizzano la crescente centralità della figura dei *prosumers* – e delle CER – nell'ambito della spinta alla decentralizzazione “economica” e territoriale del mercato energetico. Sullo stretto rapporto tra CER e territorio in cui operano, Prudente V. (2023), “Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?”, *Dir. Reg.*, 1: 274-277 e De Vita A. (2024), “Le Comunità Energetiche Rinnovabili e gli Enti pubblici territoriali: rapporti, limiti e prospettive”, *CERIDAP*, 3: 12-14.

⁶ Sul punto, Mari C. (2022), *op. cit.*, 111-126; Chiappetta A. (2023), *op. cit.*, 15-26; Coiante A. (2024), “Think global, act local. Le comunità energetiche rinnovabili e il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica”, *AmbienteDiritto.it*, 1: 1-8; Gotti G. e Greco M. (2025), “Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'Unione europea: il caso della disciplina delle comunità energetiche”, *Dir. Pubbl. Eur. – Rass. Online*, 2: 137-141; Pizzanelli G. (2025), *I partenariati dell'amministrazione condivisa: il caso delle Comunità energetiche rinnovabili*, in Frediani E., a cura di, *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 111-115.

Ad ogni modo, l'impianto normativo europeo rappresenta un quadro di riferimento abilitante, che rimette agli Stati membri il compito di definire un contesto normativo di sostegno per la più ampia diffusione delle comunità energetiche nei rispettivi ordinamenti (art. 22, comma 3), con una particolare attenzione alla rimozione degli eventuali «ostacoli normativi e amministrativi ingiustificati» alla diffusione delle CER (art. 22, comma 4, lett. a) e al sostegno delle istituzioni territoriali nella loro funzione di promozione delle CER (art. 22, comma 4, lett. h).

Il legislatore statale italiano ha però proceduto ad un adeguamento legislativo piuttosto fragile. A un'iniziale attuazione provvisoria e avente chiari tratti sperimentali, volta a dare vita a prime esperienze di comunità energetiche ad estensione territoriale piuttosto ridotta (art. 42-*bis*, d.l. n. 162/2019, convertito con l. n. 8/2020)⁷, ha fatto seguito il d.lgs. n. 199/2021, espressamente dedicato all'attuazione della RED II, che disciplina le CER nel Titolo IV, Capo I (artt. 31-32).

Tra i contenuti più significativi, oltre all'apertura verso un ambito territoriale maggiormente esteso rispetto a quanto previsto dalla precedente disciplina⁸, risalta l'individuazione dei soggetti che possono partecipare alle CER: si tratta – secondo la versione ancora da ultimo modificata dall'art. 1-*bis*, d.l. n. 19/2025, convertito con l. n. 60/2025 – di persone fisiche, PMI anche partecipate da enti territoriali, associazioni, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, aziende pubbliche di servizi alla persona, consorzi di bonifica, enti e organismi di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del Terzo settore e associazioni di protezione ambientale (art. 31, comma 1, lett. b). È inoltre di rilievo la scelta di limitare la possibilità per le CER di ricorrere ad impianti di energia da fonti rinnovabili già esistenti alla data di entrata in vigore della normativa: questi ultimi possono infatti generare energia per una misura

⁷ Nel dettaglio, gli impianti di produzione di energia rinnovabile non potevano superare i 200 KW di potenza e tutti i produttori e consumatori della CER afferenti ad un'unica configurazione di autoconsumo dovevano connettersi alla rete elettrica nazionale tramite punti di prelievo e punti di immissione ubicati su reti elettriche sottese alla medesima cabina elettrica secondaria. La scelta è stata giudicata infelice per aver di fatto rallentato il percorso di diffusione nel territorio delle CER. Per approfondire i contenuti dell'art. 42-*bis*, Sanchini F. (2024), *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*, *Federalismi.it*, 8: 148-149 e Pizzanelli G. (2025), *op. cit.*, 120-123.

⁸ Ad oggi, gli impianti di produzione di energia rinnovabile non possono superare 1 MW di potenza e tutti i produttori e consumatori della CER afferenti ad un'unica configurazione di autoconsumo devono connettersi alla rete elettrica nazionale tramite punti di prelievo e punti di immissione ubicati su reti elettriche sottese alla medesima cabina elettrica primaria.

non superiore al 30% della potenza complessiva che fa capo alla comunità (art. 31, comma 2, lett. d).

In generale, per quanto sia apprezzabile la scelta di prevedere una cornice organica in materia di CER, si è osservato come la disciplina statale non abbia colto i margini di discrezionalità ad essa riservati dalla normativa europea, riprendendone i contenuti quasi acriticamente⁹. L'immediata conseguenza è stata l'emersione a livello decentrato di alcuni nodi di tipo normativo e tecnico-operativo, sulla cui problematicità la dottrina si è a lungo interrogata: si pensi alla neutralità della forma giuridica, che ha richiesto studi per individuare il modello organizzativo più efficace per costituire una CER¹⁰; ai dubbi relativi alla possibilità per le CER di qualificarsi come enti del Terzo settore, risolti solo a seguito dei più recenti interventi normativi¹¹; per ciò che attiene le CER pubblico-private, all'applicabilità del regime giuridico delle società a partecipazione pubblica (d.lgs. n. 175/2016)¹²; ancora, all'assenza di una chiara identificazione delle attività delle CER che possano avere un impatto sociale sul territorio, che rischia di svuotare di significato la finalizzazione normativa delle comunità al perseguimento di benefici – anche – sociali¹³.

⁹ Per tutti, si vedano le osservazioni di Chiappetta A. (2023), *op. cit.*, 7-8, che nota criticamente come «la disciplina interna derivatane sconta il difetto di esser rimasta legata alla pedissequa riproduzione delle direttive europee di riferimento, dando forma a un complesso normativo dalla spiccata natura finalistica e programmatica, ma monco di precisi riferimenti riguardo al mezzo giuridico da adottare, alle modalità e ai tempi di adesione alla comunità, nonché alle forme di tutela dei cittadini più vulnerabili».

¹⁰ *Ex multis*, Cusa E. (2020), *op. cit.*, 311-315; Novaro P. (2022) *op. cit.*, 1060-1066; Balestra L. (2023), “Proprietà e soggettività delle Comunità energetiche: profili privatistici”, *Giur. It.*, 12: 2777-2781; Meli M. (2023), “Le comunità di energia rinnovabile: i diversi modelli organizzativi”, *Giur. It.*, 12: 2763-2766.

¹¹ Si fa riferimento alla modifica – ad opera dell'art. 3-septies, comma 1, d.l. n. 57/2023 – dell'art. 5, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 117/2017 (codice del Terzo settore), che ha incluso gli interventi e servizi finalizzati «alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199» tra le attività di interesse generale che possono svolgere gli ETS. Su questi aspetti, Pizzanelli (2025), *op. cit.*, 111-115; Croce C. e Scivoletto A. (2024), *Le Comunità Energetiche Rinnovabili come Enti del Terzo Settore*, in Monticelli S. e Bonafede A., a cura di, *Comunità energetiche 2.0. L'autoconsumo alla luce dei recenti aggiornamenti normativi*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 59-73; Gotti G. e Greco M. (2025), *op. cit.*, 141-142.

¹² Piselli R. (2023), “Comunità energetiche e modelli organizzativi”, *Merc. Conc. Reg.*, 1-2: 117-137; Novaro P. (2022), *op. cit.*, 1074-1085; Cuocolo L. (2024), “Le comunità energetiche rinnovabili quale nuovo paradigma della sostenibilità urbana”, *Nomos*, 3: 13-16.

¹³ Coiante A. (2024), *op. cit.*, 8-18; Iaione C. e Aquili A. (2024), “Le comunità energetiche sociali solidali per una transizione ecologica giusta e democratica”, *Dir. Soc.*, 4: 773-781; Pizzanelli G. (2025), *op. cit.*, 123-126.

In effetti, sotto quest'ultimo aspetto, la normativa statale si limitava a fare un generico riferimento alla possibilità di coinvolgere nella compagine comunitaria soggetti appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, già di per sé non soddisfacente rispetto alla necessità di stimolare la capacità di innovazione sociale delle CER (art. 31, comma 1, lett. d). Peraltro, il già citato art. 1-*bis*, d.l. n. 19/2025, convertito con l. n. 60/2025, ha sorprendentemente abrogato tale riferimento, con una modifica che sembra confermare l'incertezza di fondo del legislatore statale su come declinare la funzione sociale delle comunità¹⁴.

Sono poi i decreti ministeriali del MASE e le norme tecniche dell'ARERA a dare corpo alla regolazione delle CER. Tale normativa tecnica definisce infatti le regole operative delle comunità, prevedendo un ampio – e invero intricato – pacchetto di incentivi, articolato su un duplice piano. Da un lato, si è detto della Missione PNRR M2C2-47, che destina contributi a fondo perduto per la realizzazione di nuovi impianti di energia da fonti rinnovabili ai fini di autoconsumo collettivo, che possono coprire sino al 40% delle spese per l'investimento. Dall'altro lato, la diffusione delle CER passa per la definizione di un corrispettivo di valorizzazione per l'energia autoconsumata, il cui valore è determinato annualmente dall'ARERA (deliberazione del 27 dicembre 2022, Testo integrato sull'autoconsumo diffuso, cd. TIAD); e di una tariffa incentivante sull'energia prodotta e autoconsumata virtualmente dalla CER, riconosciuta dal GSE per un periodo di 20 anni dalla data di entrata in esercizio dell'impianto e limitata entro valori soglia predeterminati (d.m. MASE n. 414/2023, cd. decreto CACER). Ai nostri fini, è importante sottolineare che, nel caso in cui la tariffa premio ottenuta superi determinati valori percentuali – in particolare, il 55% del valore soglia in caso di accesso alla sola tariffa premio; o il 45% del valore soglia nei casi in cui la tariffa premio sia cumulata con contributi in conto capitale – l'importo premio eccedentario deve essere destinato ai soli consumatori diversi dalle imprese e/o utilizzato per finalità sociali aventi ricadute sui territori ove sono ubicati gli impianti (art. 3, comma 2, lett. g), decreto CACER). Tale disposizione è così, ad oggi, lo strumento centrale cui è affidata la realizzazione di comunità che apportino benefici diretti – anche di tipo sociale – in favore di consumatori persone fisiche e del territorio in cui esse operano¹⁵.

¹⁴ L'art. 31, comma 1, lett. d) fa oggi solo cenno alla natura «aperta e volontaria» della partecipazione alle CER.

¹⁵ Per approfondire, può essere utile consultare il portale del GSE sulle configurazioni per l'autoconsumo diffuso, <https://www.gse.it/servizi-per-te/autoconsumo/gruppi-di-autoconsumatori-e-comunita-di-energia-rinnovabile>.

Nel complesso, ne risulta una cornice regolatoria instabile, a tratti carente e incapace di stimolare appieno la realizzazione delle CER nel territorio¹⁶. In questo senso, la difficoltà di tradurre adeguatamente il ruolo delle comunità quali soggetti facilitatori di una transizione energetica equa e solidale – che invero dovrebbe rappresentare uno degli elementi giustificativi dell’attribuzione degli incentivi – ne è testimonianza emblematica¹⁷.

Di fronte a tali complessità, alle amministrazioni territoriali è così richiesta una significativa assunzione di responsabilità per la promozione delle CER, sotto un duplice profilo. Si fa riferimento, da un lato, allo sforzo operativo di facilitazione del percorso istitutivo e della gestione della CER, cui sono chiamati in particolare gli enti di prossimità, anche con la propria partecipazione alla compagine comunitaria. Dall’altro lato, diviene centrale che Regioni ed enti locali intervengano, con i propri strumenti di pianificazione, per favorire la rimozione di quegli «ostacoli normativi e amministrativi ingiustificati» ed adempiere così all’obbligo istituzionale di fornire un “terreno giuridico fertile” per la realizzazione delle comunità¹⁸.

In questo contesto, può essere di interesse approfondire il modo in cui le Regioni, avvalendosi della propria potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» ex art. 117, comma 3 Cost., hanno tentato di riacquisire competenza in una materia il cui spazio è sempre più eroso da obblighi internazionali ed europei e dall’interferenza statale. Premessi brevi cenni sull’evoluzione interpretativa della competenza concorrente Stato-Regioni in materia di energia, si procederà dapprima ad analizzare la l. reg. Piemonte n. 12/2018, primo esempio di legge regionale sulle CER, che ha inizialmente assunto il ruolo di modello di riferimento per le altre Regioni. Successivamente, ci si concentrerà sulla “seconda stagione” di interventi legislativi regionali, temporalmente riconducibile al consolidamento della legislazione statale in materia di CER, per verificare in che modo le Regioni hanno tentato di arricchire la disciplina normativa delle CER.

¹⁶ Chiappetta A. (2023), *op. cit.*, 7-8; Sanchini F. (2024), *op. cit.*, 151-152; Cavalieri (2025, p. 110).

¹⁷ Si vedano in particolare le notazioni di Cavalieri G. (2025), “Le comunità energetiche rinnovabili e il (possibile) ri-allineamento tra scale d’interessi”, *Federalismi.it*, 9: 104-108 che evidenzia come «la disciplina di riferimento sulle comunità energetiche rinnovabili (...) sembra “recessiva” rispetto all’esigenza di garantire che le comunità energetiche siano effettivamente in grado di soddisfare i rilevanti obiettivi d’interesse pubblico sanciti nella disciplina europea e nazionale quanto alla diffusione delle rinnovabili e al contrasto alla povertà energetica» (106).

¹⁸ Sul necessario coinvolgimento di tutti i livelli di governo per la diffusione delle CER si vedano in particolare Prudente V. (2023), *op. cit.*, 289-296 e De Vita A. (2024), *op. cit.*, 14-19.

L'analisi comparativa permetterà di trarre alcune considerazioni sull'interesse delle Regioni nei confronti delle CER, lette non soltanto quale volano per la diffusione dell'energia da fonti rinnovabili nel contesto della transizione energetica, ma parimenti quale strumento di rafforzamento della coesione sociale.

14.2. Il percorso della legislazione regionale di sostegno alle comunità energetiche rinnovabili

La disciplina normativa delle fonti di energia rinnovabile è pacificamente riconducibile alla «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», materia enucleata nel riparto di competenze concorrenti *ex art.* 117, comma 3 Cost. e oggetto di un significativo contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, a seguito della revisione del Titolo V, parte II della Costituzione ad opera della l. cost. n. 3/2001.

Da principio, la Corte costituzionale è stata chiamata a valutare l'ampiezza della locuzione predetta, che sembrava rimettere alcune fasi del processo di soddisfazione della domanda energetica nazionale alla competenza regionale. La portata applicativa del titolo competenziale è stata però interpretata estensivamente in ragione di un'opportuna uniformità regolatoria in materia di energia: facendo seguito ad alcune autorevoli letture, la locuzione ha *de facto* assunto i tratti del concetto di politica energetica nazionale¹⁹.

Con il progressivo consolidamento della giurisprudenza costituzionale, la competenza concorrente regionale in materia ha poi subito ulteriori compressioni, ad opera di almeno tre fattori.

In primo luogo, la Consulta ha più volte legittimato il meccanismo della cd. “chiamata in sussidiarietà”, in tal modo estendendo la potestà legislativa statale ogniquale volta l'attribuzione di una funzione amministrativa al livello statale rendesse necessario una corrispondente competenza legislativa, in ossequio al principio di legalità. A parziale compensazione, il Giudice delle leggi condiziona la legittimità della chiamata di sussidiarietà al controllo della proporzionalità e ragionevolezza della misura legislativa e al rispetto

¹⁹ Come osserva Cassese S. (2002), “L'energia elettrica nella legge costituzionale n. 3/2001”, *Federalismi.it*: 1: 4 «colpisce l'assenza, nell'elenco, dell'importazione, dell'esportazione e dello stoccaggio di energia, che non possono, evidentemente, essere lasciati, con la nuova tecnica di ripartizione, alla competenza legislativa residuale (o meglio, esclusiva) delle regioni». Similmente, Caravita B. (2003), “‘Taking constitution seriously’: federalismo e energia nel nuovo titolo V della Costituzione”, *Federalismi.it*: 1: 3, che si spinge ad affermare «la verità è che il legislatore costituzionale intendeva riferirsi al “governo dell'energia”, quale settore complessivo e onnicomprensivo».

del principio di leale collaborazione, quest'ultimo da tradurre nel raggiungimento di un'intesa tra lo Stato e le Regioni. In secondo luogo, il settore energetico interseca inevitabilmente alcune competenze esclusive statali – si pensi alla tutela dell'ambiente e alla tutela della concorrenza – capaci di restringere in maniera trasversale il ruolo normativo regionale. Da ultimo, la proliferazione di obblighi internazionali ed europei in materia energetica ha ridotto in maniera significativa i margini di discrezionalità statali e regionali²⁰.

Del resto, può rilevarsi che il conflitto istituzionale risulta persino più aspro in materia di energia da fonti rinnovabili. In effetti, l'esigenza di diffondere sul territorio impianti di produzione di energia rinnovabile, strettamente connessa agli ambiziosi obiettivi internazionali ed europei verso la transizione energetica, si scontra – tra gli altri – con l'interesse alla tutela dell'ambiente e del paesaggio²¹. In questo senso, non sorprende che le Regioni abbiano spesso adottato un approccio ostruzionistico in materia di localizzazione di nuovi impianti di energia da fonti rinnovabili nel proprio territorio²².

²⁰ Per approfondire, *ex multis*, De Bernardin L. (2006), “Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”: l'esempio di una giurisprudenza costituzionale equilibrata, in Tarchi R., a cura di, *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Giappichelli, Torino: 79-93; Donati F. (2007), *Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in Bruti Liberati E. e Donati F., a cura di, *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Giappichelli, Torino: 35-54; Colavecchio A. (2009), *Il nuovo (?) riparto di competenze Stato-Regioni nella materia “energia”*, in Florenzano D. e Manica S., a cura di, *Il governo dell'energia tra Stato e Regioni*, Università degli Studi di Trento, Trento: 9-33; Buzzacchi C. (2010), *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in Id., a cura di, *Il prisma energia: integrazione di interessi e competenze*, Giuffrè, Milano: 10-23; Cuocolo L. (2011), *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni: un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Giuffrè, Milano, 2011, 23-69; Di Gesù J. (2020), “Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria”, *IPOF*, 2: 1-11; Provisiero G. (2023), *L'energia, le comunità energetiche rinnovabili e le regioni*, in Di Salvatore E., a cura di, *Il futuro delle comunità energetiche: profili giuridici e soluzioni*, Giuffrè, Milano: 63-79.

²¹ Su tale difficile bilanciamento, si vedano Pianta S. (2015), *Le fonti energetiche rinnovabili: profili giuridici – Vol. Decimo*, in Picozza E. e Sambri S. M., a cura di, *Il diritto dell'energia*, Wolters Kluwer-CEDAM, Padova: 553-556; Piperata G. (2023), *op. cit.*, 914-919; Celati B. (2023), “La localizzazione degli impianti energetici da fonti rinnovabili nel difficile bilanciamento tra interessi locali e finalità di tipo sistemico”, *Le Regioni*, 5: 1025-1028; Bailo F. e Francaviglia M. (2024), “Il difficile sviluppo delle fonti di energia rinnovabili in Liguria tra governance multilivello e normative a rapida obsolescenza”, *Le Regioni*, 3-4: 497-501; Bitto L. e Furlan F. (2024), “La transizione dalle aree non idonee alle aree idonee tra ambiziosi obiettivi europei e cauta legislazione domestica”, *Le Regioni*, 3-4: 511-514.

²² Sul conflitto Stato-Regioni in punto di localizzazione di aree idonee, Mainardis C. (2020), “Competenza concorrente e fonti secondarie nel “governo” dell'energia rinnovabi-

Pur esulando una ricostruzione analitica in tema di localizzazione di aree idonee dagli scopi della presente trattazione, può osservarsi che la conflittualità Stato-Regioni sul punto sembra ancora lontana dall'aver trovato una soluzione. In origine, la disciplina statale rimetteva alle Regioni il potere – e non l'obbligo – di individuare soltanto le aree non idonee²³. Il frequente esercizio di tale competenza allo scopo di introdurre divieti generalizzati da parte delle Regioni ha dato luogo a un diffuso contenzioso costituzionale, che ha visto la Consulta riaffermare la centralità del principio di massima diffusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili, di derivazione europea²⁴.

Non sorprende pertanto che il legislatore abbia nel tempo ripensato il sistema: anzitutto, con l'art. 20, d.lgs. n. 199/2021, che chiamava le Regioni ad individuare tanto le aree idonee quanto le aree non idonee, nel rispetto di principi e criteri omogenei fissati – con evidente ritardo – dal d.m. MASE del 21 giugno 2024; e ancora, da ultimo, con il d.l. n. 175/2025 – in attesa di conversione – che ha assegnato alla stessa normativa statale l'individuazione di aree idonee alla realizzazione di nuovi impianti, rimettendo alla Regione la sola individuazione di ulteriori aree idonee, nel rispetto di principi e criteri direttivi, individuati dal decreto stesso.

14.2.1. Le esperienze regionali “pionieristiche”: il modello piemontese e la sua diffusione

È in questo quadro che la Regione Piemonte approva la l. reg. n. 12/2018 per la promozione delle comunità energetiche sul proprio territorio²⁵. In premessa, è significativo sottolineare che in quella fase la RED II

le”, *Oss. Fonti*, 3: 1331-1336); Celati B. (2023), *op. cit.*, 1025-1028); Provvvisiero G. (2023), *op. cit.*, 79-83); Gallarati F. (2025), “La diffusione delle energie rinnovabili nel bilanciamento tra principi costituzionali: evoluzioni giurisprudenziali e scenari futuri”, *AmbienteDiritto.it*, 3: 2-13); Scalia F. (2025), “Pianificazione delle aree idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili e riserva di procedimento amministrativo”, *Federalismi.it*, 32: 226-251.

²³ Si fa riferimento al combinato disposto dell'art. 12, d.lgs. n. 237/2003 e del d.m. 10 settembre 2010.

²⁴ Si pensi, da ultimo, alla questione di costituzionalità sollevata dal T.A.R. Sardegna, sezione I con ordinanza 26 giugno n. 600. Il detto T.A.R. dubita della legittimità costituzionale della l. reg. Sardegna, 5 dicembre 2024, n. 20, nella parte in cui stabilisce il divieto assoluto di installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (c.d. FER) presso «aree non idonee». Sulla progressiva evoluzione del principio di massima diffusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili nella giurisprudenza costituzionale, si veda il recente lavoro di Gallarati F. (2025), *op. cit.*, 13-22.

²⁵ L. reg. Piemonte, 3 agosto 2018, n. 12.

non era ancora stata recepita dal legislatore statale, neppure con la disciplina transitoria introdotta dall'art. 42-*bis*, d.l. n. 162/2019: in questo senso, il testo piemontese precorre i tempi, rappresentando la prima normazione in materia di CER dell'ordinamento italiano.

La legge definisce le comunità energetiche quali «enti senza finalità di lucro, costituiti al fine di superare l'utilizzo del petrolio e dei suoi derivati, e di agevolare la produzione e lo scambio di energie generate principalmente da fonti rinnovabili, nonché forme di efficientamento e di riduzione dei consumi energetici» (art. 1, comma 1), cui possono partecipare «soggetti pubblici e privati» (art. 2, comma 1). Invero, la definizione appare approssimativa, posto che – come si inferisce dall'utilizzo dell'avverbio «principalmente» – non tiene ancora conto della distinzione tra comunità energetiche rinnovabili (CER) e comunità energetiche di cittadini (CEC). In effetti, queste ultime verranno introdotte con la direttiva (UE) 2019/944 al medesimo scopo di diffondere forme di autoconsumo collettivo di energia, senza tuttavia l'elemento distintivo – tipico delle sole CER – della produzione di energia da fonti rinnovabili²⁶.

La Regione promuove il momento costitutivo delle CER, destinando un contributo finanziario per la predisposizione di progetti e della documentazione correlata, ripartiti secondo criteri individuati dalla Giunta regionale (art. 4)²⁷.

Importante è il tentativo della legislazione piemontese di chiarire le modalità di gestione delle comunità, con l'obiettivo di garantire che esse possano raggiungere i risultati auspicati in termini di efficienza energetica: ciò passa dall'approvazione di un bilancio energetico annuale, che faccia emergere i risultati di gestione, e di un documento strategico, quale piano di interventi di medio termine per l'efficientamento dei consumi energetici; a ciò si aggiunge la previsione di uno spazio di collaborazione con il GSE, al fine di ottimizzare l'utilizzo delle reti energetiche (art. 3, comma 1).

Può inoltre evidenziarsi la volontà dell'ente regionale di ritagliare per sé il ruolo di regia del percorso di progressiva diffusione di comunità energetiche sul territorio. Tale aspirazione si evince dall'attribuzione alla Giunta regionale di una serie di compiti significativi: si pensi, anzitutto, all'obbligo

²⁶ Direttiva (UE) 2019/944 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE. Per approfondire le caratteristiche delle CEC, si veda per tutti Cusa E. (2020), *op. cit.*, 287-311.

²⁷ La delibera di giunta regionale 8 marzo 2019, n. 18-8520 ha provveduto in tal senso, stanziando 50.000 euro per le Comunità energetiche richiedenti, per la cui graduatoria si tiene conto de: a) il numero di Comuni e di soggetti coinvolti; b) la presenza di più produttori di energia elettrica e termica; c) l'entità di produzione e di consumo elettrico e termico afferente ai soggetti aderenti alla comunità.

per i Comuni di adottare un protocollo d'intesa, redatto sulla base di criteri standard definiti dalla Giunta regionale, se interessati a costituire una CER o a entrare a far parte di una già esistente (art. 1, comma 2); alla già citata individuazione dei criteri premiali per il riparto dei contributi finanziari; ancora, al controllo triennale sull'attuazione del documento strategico e sui risultati di gestione in termini di riduzione dei consumi energetici, il cui esito negativo può portare al blocco dei finanziamenti regionali in campo energetico e ambientale (art. 3, comma 2 e art. 6).

Da ultimo, sempre alla Giunta regionale è rimesso il compito di istituire un Tavolo tecnico permanente fra le comunità e la Regione, che acquisisca dati sulle performance energetiche delle CER del territorio e avanzi proposte migliorative per l'efficiente utilizzo delle reti e il dialogo tra le comunità, la Regione e l'ARERA (art. 5).

Traendo spunto dall'attivismo piemontese, altre Regioni approvano testi legislativi in materia di CER. È questo il caso della Regione Puglia (l. reg. n. 45/2019)²⁸ e della Regione Liguria (l. reg. n. 12/2020)²⁹, le cui discipline – seppur con lievi differenze – ricalcano le scelte promozionali piemontesi. In particolare, entrambe le leggi regionali chiariscono finalità e attività delle comunità, caratterizzandole per: l'assenza dello scopo di lucro; la realizzazione di progetti energetici innovativi; l'utilizzo equilibrato e sostenibile delle risorse del territorio; il primario obiettivo di autoconsumo dell'energia tra i membri della comunità, anche al fine di contrastare la povertà energetica (art. 2, ll. rr. predette). Inoltre, la legge pugliese stanziava 100.000 euro per le annualità 2019 e 2020 (art. 9) e parametra «l'intensità del contributo (...) in modo da favorire le aree svantaggiate» (art. 4). Al contrario, la Regione Liguria non destina risorse per la costituzione delle comunità. Può poi aggiungersi che la Regione Puglia rimette alla Giunta il compito di predisporre linee-guida che individuino «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle comunità energetiche» e illustrino «le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza finalità di lucro» (art. 2, comma 5), accrescendone ulteriormente il ruolo di regia.

Sono di poco successive le leggi regionali di Calabria n. 25/2020³⁰, Campania n. 38/2020³¹, Marche n. 10/2021³² e Lazio n. 14/2021³³. Le Re-

²⁸ L. reg. Puglia, 9 agosto 2019, n. 45 (versione originaria).

²⁹ L. reg. Liguria, 06 luglio 2020, n. 13.

³⁰ L. reg. Calabria, 19 novembre 2020, n. 25.

³¹ L. reg. Campania, 29 dicembre 2020, n. 38.

³² L. reg. Marche 11 giugno 2021, n. 1.

³³ Art. 74, l. reg. Lazio 11 agosto 2021, n. 14, che modifica l'art. 10, legge regionale 27 febbraio 2020, n. 1.

gioni Campania e Lazio optano per il mero inserimento di un articolo dedicato alla promozione delle CER nel territorio in provvedimenti normativi spuri (art. 20, l. reg. Campania n. 38/2020; art. 74, l. reg. Lazio n. 14/2021). Al contrario, la Regione Calabria e la Regione Marche prediligono l'approvazione di un impianto normativo organico. In particolare, la prima compie delle scelte piuttosto singolari, introducendo anzitutto un marchio di qualità ecologica denominato «Energia Rinnovabile di Calabria», al fine di garantire «la tracciabilità dell'energia» prodotta dagli impianti presenti nella Regione (art. 3). Le CER tratteggiate dalla legge calabrese sembrano acquisire connotati spiccatamente pubblicistici: su tutte, si pensi alla sostituzione del documento strategico con l'adozione di un Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima (PAESC), strumento la cui approvazione coinvolge tipicamente gli enti locali (art. 4, comma 2, lett. b). Per ciò che attiene la Regione Marche, pur in continuità con le discipline regionali menzionate, la principale novità è rappresentata dall'ampliamento delle azioni promozionali regionali: ad affiancare l'ormai consolidato sostegno finanziario alla fase di costituzione delle CER, è prevista l'assegnazione di contributi alla realizzazione di nuovi impianti di energia da fonti rinnovabili; inoltre, la Regione si impegna a rimuovere gli ostacoli normativi ed amministrativi allo sviluppo delle CER e a lanciare campagne di comunicazione, per favorire la più ampia partecipazione alle comunità (art. 5).

Ad uno sguardo complessivo sulla “prima stagione” di leggi regionali, i tentativi promozionali delle CER nel territorio passano anzitutto dallo sforzo di fornire una definizione di CER, allo scopo di superare il ritardo statale nell'implementazione della direttiva RED II. Inoltre, si cerca di meglio individuare le modalità di gestione delle comunità, attraverso linee-guida standard – il protocollo d'intesa; l'individuazione dei requisiti dei membri partecipanti e delle modalità di riparto dell'energia all'interno della comunità – e obblighi documentali soggetti a controllo regionale, il cui esito è stato però l'introduzione di oneri burocratici non del tutto coerenti con le esigenze di semplificazione amministrativa. Ancora, ulteriore tratto comune delle leggi analizzate è la collocazione della Giunta regionale alla guida della diffusione delle CER, anche grazie all'istituzione di un Tavolo tecnico permanente tra le comunità, le Regioni e gli ulteriori attori istituzionali coinvolti nel processo. Da ultimo, il sostegno finanziario regionale mira a favorire la costituzione delle Comunità, con l'auspicio di superare i dubbi degli operatori economici sulla loro sostenibilità e sul più appropriato modello di gestione delle CER³⁴.

³⁴ Per approfondire, si veda in particolare Greco M. (2024), “La promozione delle comunità energetiche in Puglia: considerazioni a margine della recente riforma della l. r.

14.2.2. La “stagione” del consolidamento: il coordinamento regionale e la valorizzazione dell’impatto sociale delle comunità energetiche rinnovabili

A seguito dell’approvazione del d.lgs. n. 199/2021 e della scelta del PNRR di puntare sull’autoconsumo collettivo di energia da fonti rinnovabili, le Regioni proseguono con rinnovato slancio nella loro produzione normativa. In particolare, a partire dall’inizio del 2022, buona parte delle Regioni ancora prive di una disciplina normativa sulle CER adotta atti volti a promuoverne la diffusione sul proprio territorio³⁵; allo stesso tempo, le Regioni Calabria³⁶, Campania³⁷, Liguria³⁸ e Puglia³⁹ aggiornano la propria legislazione, alla ricerca di una maggiore compatibilità con la nuova cornice statale. Tale complementarità si evince sin dai primi articoli delle leggi regionali, che chiariscono le finalità degli interventi e connotano le CER: lo sforzo definitorio delle prime discipline regionali viene meno (es., artt. 1-2, l. reg. Piemonte n. 12/2018; artt. 1-2, l. reg. Liguria n. 13/2020 versione originale), in favore dell’adesione alla definizione fornita dagli artt. 31-32, d.lgs. n. 199/2021, spesso espressamente richiamata (es., art. 2, l. reg. Puglia n. 45/2019, versione vigente; artt. 1-2, l. reg. Abruzzo n. 8/2022).

L’indicazione delle modalità operative di gestione delle comunità si conferma un aspetto centrale in tutte le leggi regionali, con scelte però non del tutto univoche. In effetti, alcune discipline confermano gli oneri documentali e progettuali, nelle forme del bilancio energetico annuale sui risultati in termini di efficienza energetica (es., art. 8, l. reg. Sardegna n. 15/2022; art. 5, l. reg. Umbria n. 6/2024) e del piano di interventi di medio termine (es., art. 3,

45/2019”, *Le Regioni*, 3-4: 561-568 il quale, partendo dalla legislazione pugliese, offre spunti di interesse. Più in generale, si vedano anche Mainardis C. (2024), “Regioni ed energia: questioni aperte e prospettive future”, *Le Regioni*, 3-4: 662-665 e Sanchini F. (2024), *op. cit.*, 157-160.

³⁵ L. reg. Lombardia, 23 febbraio 2022, n. 2; l. reg. Abruzzo, 17 maggio 2022, n. 8; l. reg. Emilia-Romagna, 27 maggio 2022, n. 5; l. reg. Basilicata, 16 giugno 2022, n. 12; l. reg. Veneto, 5 luglio 2022, n. 16; l. reg. Sardegna, 13 ottobre 2022, n. 15; l. reg. Toscana, 28 novembre 2022, n. 42; l. reg. Umbria, 6 maggio 2024, n. 6; l. reg. Valle d’Aosta, 29 luglio 2024, n. 15. Ad oggi, rimangono prive di testi legislativi in materia di CER le Regioni Friuli-Venezia Giulia, Molise e Sicilia e le Province Autonome di Bolzano e Trento.

³⁶ La l. reg. Calabria n. 25/2020 viene modificata dapprima nel 2021 (l. reg. Calabria n. 2/2021) e più ampiamente nel 2023 (ll. rr. Calabria nn. 20-47/2023).

³⁷ L’art. 20 della l. reg. Campania n. 38/2020 viene modificato dall’art. 44 della legge di stabilità per il 2023 (l. reg. Campania n. 18/2023).

³⁸ La l. reg. Liguria n. 13/2020 viene profondamente rimaneggiata nel 2022 (l. reg. Liguria n. 14/2022) e ritoccata nuovamente nel 2023 (l. reg. Liguria n. 14/2023).

³⁹ La l. reg. Puglia n. 45/2019 viene significativamente modificata dalla l. reg. Puglia n. 32/2022.

l. reg. Abruzzo n. 8/2022; art. 4, l. reg. Basilicata n. 12/2022); buona parte delle Regioni predilige invece la strada della semplificazione, richiedendo alle CER il meno oneroso invio di dati identificativi degli impianti e della quantità di energia rinnovabile prodotta e condivisa annualmente tra i membri. Le informazioni arricchiscono i registri di monitoraggio regionali, istituiti al fine di meglio conoscere gli effettivi risultati delle CER in termini di efficienza energetica e di diffusione dell'energia rinnovabile nel territorio (es., art. 5, l. reg. Lombardia n. 2/2022; art. 5, l. reg. Emilia-Romagna n. 5/2022; art. 5, l. reg. Toscana n. 42/2022). Inoltre, tali dati sono utilizzati dal Tavolo tecnico di monitoraggio – confermato in quasi tutti i testi regionali⁴⁰ – a garanzia di un coordinamento più consapevole.

A mutare è poi il ruolo della Giunta regionale, della quale viene stemperata la funzione di regia-controllo in favore di una dimensione maggiormente collaborativa. Ciò appare evidente in due passaggi: *in primis*, non vengono confermati i poteri sanzionatori per il mancato rispetto degli obiettivi progettuali da parte della CER (es., l. reg. Puglia n. 45/2019, versione vigente; l. reg. Liguria n. 13/2020, versione vigente); del pari, non viene riproposta l'adozione di linee-guida che definiscano i requisiti dei soggetti partecipanti alle CER, in coerenza con la maggiore chiarezza della normativa statale su tali aspetti e con la necessità che le Regioni non limitino, anche solo in potenza, la partecipazione di altri soggetti alle CER⁴¹. Al contrario, l'onere comunale di adottare un protocollo d'intesa redatto sulla base di criteri definiti dalla Giunta regionale viene tendenzialmente mantenuto, nell'idea che la standardizzazione del processo di avvio di CER compartecipate da enti locali mantenga una certa utilità, anche per compensare la

⁴⁰ Fanno eccezione la Regione Puglia, che abroga il Tavolo tecnico precedentemente istituito; la Regione Lombardia, che opta per un modello innovativo fondato sulla costituzione di un nucleo operativo, all'interno dell'Agenzia regionale per l'Energia, denominato "Comunità energetica regionale lombarda – CERL", con compiti di supporto tecnico e sostegno finanziario agli operatori sul territorio (art. 3, l. reg. Lombardia n. 2/2022); la Regione Toscana, che attribuisce al Comitato scientifico per la transizione ecologica il compito di supporto in materia di promozione delle CER (art. 6, l. reg. Toscana n. 42/2022).

⁴¹ Si noti che la Corte costituzionale ha dichiarato con sentenza n. 48/2023 l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della l. reg. Abruzzo n. 8/2022, nella parte in cui rimetteva alla Giunta regionale il compito di adottare linee guida che individuassero i requisiti di partecipazione alle CER. Il margine decisionale regionale si poneva infatti in contrasto – anche solo in potenza – con il principio di massima apertura della partecipazione alle Comunità, cui si è fatto riferimento *supra*, par. 2.1. Per approfondire la sentenza, Greco M. (2023), "Le comunità energetiche rinnovabili nel sistema di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni", *Giur. Cost.*, 2: 634-643; Provisiero G. (2024), "La Regione Abruzzo alla prova della transizione energetica: il caso delle comunità energetiche rinnovabili", *Le Regioni*, 3-4: 438-440; Sanchini F. (2024), *op. cit.*, 160-165.

manca di competenze tecniche nelle amministrazioni locali sugli aspetti operativi dell'autoconsumo⁴².

È però nell'ambito delle azioni regionali di sostegno attivo alle CER che si registrano le più significative innovazioni rispetto al passato: dall'assoluta preminenza del sostegno alla fase costitutiva si passa infatti alla promozione e al finanziamento di misure di varia natura. Tra esse, si segnalano l'avvio di campagne informative in materia di autoconsumo e condivisione di energia da fonti rinnovabili (es., art. 6, l. reg. Abruzzo n. 8/2022; art. 5, l. reg. Basilicata n. 12/2022); l'attivazione di percorsi formativi in favore di funzionari di enti locali e di operatori del settore (es., art. 3, l. reg. Emilia-Romagna n. 5/2022; art. 3, l. reg. Toscana n. 42/2022); la stipula di accordi con attori istituzionali e non – su tutti, l'ANCI, l'ARERA e il GSE – per la standardizzazione della gestione operativa delle CER, nell'ottica di valorizzare le buone pratiche del territorio (art. 3, l. reg. Veneto n. 16/2022; art. 3, l. reg. Toscana n. 42/2022); l'impegno della Regione – richiesto anche agli enti locali – di individuare i tetti pubblici e le aree di proprietà pubblica idonee alla realizzazione di impianti di energia rinnovabile a fini di autoconsumo (es., art. 6-*bis*, l. reg. Liguria n. 13/2020, versione vigente; art. 20, l. reg. Campania n. 38/2020, versione vigente); la destinazione di contributi economici estesa alla realizzazione di nuovi impianti da porre al servizio delle comunità (es., art. 3, l. reg. Puglia n. 45/2019, versione vigente; art. 4, l. reg. Valle d'Aosta n. 15/2024).

Inoltre, per ciò che riguarda il sostegno finanziario alle CER, è di particolare rilevanza la scelta di destinare contributi premiali in favore di CER capaci di generare valore aggiunto in termini di innovazione e impatto sociale sul territorio. La maggiorazione dei contributi viene variamente declinata, in favore di comunità che: sviluppino progetti ad alto impatto sociale (es., art. 9, l. reg. Sardegna n. 15/2022; art. 3, l. reg. Umbria n. 6/2024); coinvolgano soggetti economicamente svantaggiati nella propria compagine e contribuiscano a contrastare la povertà energetica (es., art. 3-*bis*, l. reg. Liguria n. 13/2020, versione vigente; art. 4, l. reg. Toscana n. 42/2022); coinvolgano enti del Terzo settore nella propria compagine o con essi collaborino (es., art. 6, l. reg. Abruzzo n. 8/2022; art. 3, l. reg. Puglia n. 45/2019, versione vigente); coinvolgano enti locali che hanno messo a disposizione aree pubbliche per la realizzazione di impianti di energia rinnovabile (es., art. 3-*bis*, l. reg. Liguria n. 13/2020, versione vigente; art. 4, l.

⁴² Fa nuovamente eccezione la Regione Puglia, dalla cui legge regionale oggi vigente traspare la volontà di favorire in massimo grado la semplificazione amministrativa e di «valorizzare la funzione sussidiaria degli enti locali nel facilitare i processi di costituzione delle comunità», Greco M. (2024), *op. cit.*, 569.

reg. Emilia-Romagna n. 5/2022); operino in contesti territoriali marginali (es., art. 4, l. reg. Lombardia n. 2/2022; art. 3, l. reg. Veneto n. 16/2022).

Dalla rassegna, emerge un chiaro interesse politico regionale verso la valorizzazione della dimensione sociale delle CER, che in taluni casi sfocia sino alla definizione della categoria delle «Comunità energetiche rinnovabili a forte valenza sociale e territoriale»⁴³. Un interesse che si direbbe sempre più radicato, vista la recentissima approvazione all'unanimità della nuova legge del Piemonte per la promozione delle CER (l. reg. Piemonte n. 22/2025), la quale supera il precedente impianto normativo allo scopo di razionalizzare la disciplina regionale, in coerenza con le riforme statali succedutesi nel tempo, facendo altresì tesoro dell'esperienza di altre Regioni precipuamente nel sostegno alle comunità ad alto impatto sociale e territoriale⁴⁴.

L'apprezzabilità dell'indirizzo regionale per il rafforzamento della finalizzazione sociale delle CER aumenta riprendendo le contraddizioni della cornice statale sul punto: le Regioni paiono infatti aver compreso il potenziale offerto dalla condivisione dell'energia in modo comunitario e solidaristico, cui le comunità devono essere improntate, e si ritagliano uno spazio normativo per darvi sostanza⁴⁵. Inoltre, l'anima solidaristica delle CER non viene esclusivamente declinata con riferimento al contrasto alla povertà energetica; al contrario, si incentiva il coinvolgimento nelle comunità energetiche degli attori del territorio attivi in campo sociale – anche attraverso la loro diretta partecipazione alla compagine – al fine di realizzare attività e progetti che tengano insieme le esigenze della transizione energetica con quelle dell'inclusione sociale; cui si accompagna la consapevolezza – in linea con gli obiettivi del PNRR, quantomeno nella sua prima versione – che l'impatto delle CER possa avere effetti esponenziali nelle aree interne, dove l'approccio comunitario può aiutare a intercettare i bisogni sociali del territorio e a rispondervi in maniera innovativa⁴⁶.

In definitiva, può così registrarsi il rafforzamento del sostegno alle CER da parte delle Regioni, in grado di adattarsi al mutato quadro normativo statale e alla necessità di ridurre gli oneri amministrativi dapprima introdotti. Emerge così con nitidezza l'intenzione delle Regioni di assumere un ruolo

⁴³ In questo senso in particolare l'art. 3-bis, l. reg. Liguria n. 13/2020, versione vigente; l'art. 4, l. reg. Emilia-Romagna n. 5/2022; l'art. 3, l. reg. Puglia n. 45/2019, versione vigente.

⁴⁴ L. reg. Piemonte, 17 dicembre 2025, n. 22.

⁴⁵ Come osserva Mainardis (2024), *op. cit.*, 667-668, tali scelte normative «costituiscono espressione di discrezionalità politica riflesso dell'autonomia che le Regioni hanno esercitato: un esempio virtuoso, in linea con la cornice normativa dettata dal livello europeo e da quello statale».

⁴⁶ Riflettono sull'indirizzo regionale per lo sviluppo di CER solidali Coiante A. (2024), *op. cit.*, 10-12; Mainardis C. (2024), *op. cit.*, 666-668; Sanchini F. (2024), *op. cit.*, 160-165.

di regia di tipo collaborativo per lo sviluppo di comunità che sappiano rispondere agli interessi energetici e sociali dei propri territori.

14.3. La promozione regionale di comunità energetiche rinnovabili (solidali): spunti conclusivi e orizzonti evolutivi

Traendo qualche breve considerazione, l'approccio statale minimale e attendista in materia di CER ha lasciato spazio al ruolo proattivo delle amministrazioni territoriali, da subito interessate al potenziale delle CER quali "collettori di comunità": tale attivismo – insito nella natura delle CER e auspicato dallo stesso legislatore europeo – permette di parametrare le caratteristiche salienti delle comunità sulla specificità dei territori, in coerenza con l'inquadramento ormai pacifico dell'istituto nell'alveo dell'amministrazione condivisa⁴⁷.

Si è potuto osservare che le Regioni hanno colto l'occasione di riacquisire rilevanza politico-normativa in campo energetico, come testimonia il proliferare di interventi legislativi nelle due fasi antecedenti e successive alla disciplina delle CER a livello statale. Da questo punto di vista, le Regioni hanno sfruttato i margini competenziali a esse attribuiti dal riparto della potestà concorrente in materia di energia, il cui limite, ormai ampiamente radicato nella giurisprudenza costituzionale, è individuabile nel rispetto del principio di massima apertura alla diffusione degli impianti di energia da fonti rinnovabili.

La scelta di adottare interventi legislativi promozionali è tanto più significativa se si ricorda l'atteggiamento ostruzionistico che le stesse Regioni hanno assunto nei confronti della diffusione di nuovi impianti di energia da fonti rinnovabili. In questo senso, le CER vengono percepite dagli enti regionali quale strumento in grado di sistematizzare le contrastanti esigenze della transizione energetica e degli interessi di natura ambientale-paesaggistica dei territori, grazie alla loro finalizzazione al perseguimento di benefici immediati per i membri della compagine comunitaria e delle aree in cui esse operano: il sostegno finanziario delle più recenti normative regionali in favore della realizzazione di nuovi impianti, cui si affianca l'altrettanto rilevante impegno alla ricognizione delle superfici pubbliche da porre al ser-

⁴⁷ Secondo Pizzanelli (2025), *op. cit.*, 114, è proprio «tramite le esperienze di comunità [delle CER che] il settore energetico entra a pieno titolo nell'orbita del principio di sussidiarietà: lo dimostrano la responsabilizzazione dell'utente elevato a produttore per favorire il processo di transizione energetica, così come la centralità del ruolo dell'amministrazione territoriale più prossima al cittadino; elementi che mettono a fuoco la dimensione orizzontale e verticale del principio in questione».

vizio delle comunità, sono sintomi emblematici della visione regionale delle CER quali soggetti capaci di condurre verso un «ri-allineamento d'interessi»⁴⁸.

Inoltre, l'attivismo normativo regionale in materia di CER è di grande rilievo perché intriso di un evidente indirizzo politico di favore per la valorizzazione della dimensione solidaristica e comunitaria delle stesse: le Regioni sembrano aver compreso che il potenziale delle CER è strettamente connesso alla capacità di queste ultime di coinvolgere i territori nella transizione energetica, favorendo un percorso partecipativo e democratico, e stimolando nuove progettualità di stampo anche sociale in un'ottica *bottom-up*⁴⁹. Tale consapevolezza appare ancor più significativa nella misura in cui prova a compensare una cornice normativa statale particolarmente contraddittoria sulla declinazione sociale delle CER; contraddittorietà che, come si è potuto osservare, è ben lontana dall'essere risolta, e anzi – tenendo a mente le più recenti novità normative – pare persino acuirsi. Nondimeno, la portata innovativa della legislazione regionale andrà attentamente monitorata, per verificare se e in quali termini la promozione di Comunità a trazione sociale abbia accresciuto il positivo impatto delle CER sul territorio.

Più in generale, il percorso delle CER nell'ordinamento italiano rimane particolarmente complesso. La difficoltà di attuare la Missione M2C2-47 – che ha da ultimo condotto ad una drastica riduzione delle risorse a disposizione⁵⁰ – testimonia non solo le perplessità degli operatori economici in ordine al modello di produzione di energia tramite CER⁵¹; ma altresì un'evi-

⁴⁸ Mutuando l'espressione di Cavalieri G. (2025), *op. cit.*

⁴⁹ In questo senso, si vedano le osservazioni di Lazzari S. (2024), "Transizione energetica e Comunità energetiche rinnovabili: il caso della Regione Lazio", *Le Regioni*, 3-4: 496, che, ragionando sui motivi dell'interesse regionale, sottolinea che «le CER si prestano a diventare un valido supporto per una transizione energetica che parta dal basso, fornendo sia un sostegno alla capacità di produzione dei grandi impianti, che percorsi di informazione, conoscenza e diffusione delle buone pratiche di cultura energetica, mettendo al centro i benefici sociali per le comunità di riferimento».

⁵⁰ Secondo quanto di recente comunicato dal MASE, la sesta revisione del PNRR – già presentata alla Commissione europea ma ancora in fase di definitiva approvazione – rimodula al ribasso l'importo della Missione M2C2-47, ora finanziata per 795,5 milioni di euro, con un taglio di risorse di circa il 63%. La notizia è reperibile al sito <https://www.mase.gov.it/portale/web/guest/-/pnrr-comunita-energetiche-rinnovabili-aggiornata-la-dotazione-finanziaria-a-795-5-milioni>. La scelta è particolarmente critica considerando che, alla data di scadenza della presentazione delle istanze di ammissione al beneficio (30 novembre 2025), il loro valore complessivo è pari a 1.456 milioni di euro. Per quanto una parte significativa di tali istanze deve ancora essere oggetto di istruttoria tecnica e amministrativa, è evidente il rischio di lasciare un numero importante di domande prive di finanziamento. I dati appena evidenziati sono reperibili al sito <https://www.gse.it/servizi-per-te/attuazione-misure-pnrr/comunit%C3%A0-energetiche-5000abitanti>.

⁵¹ Per approfondire le criticità economiche ed operative del modello delle CER, si veda-

dente confusione dello stesso legislatore, che ha più volte modificato il quadro normativo di riferimento, generando incertezza.

Si è ormai agli albori di una nuova fase, la cui priorità non sarà tanto l'attuazione della misura PNRR – ormai prossima alla scadenza – bensì il consolidamento dell'esperienza delle comunità sinora realizzate. Le CER dovranno dimostrare la sostenibilità del modello di autoconsumo di energia in forma comunitaria, da misurare tanto sul piano economico-finanziario quanto sui positivi effetti ambientali e sociali prodotti.

A questo proposito, al legislatore statale sono rimessi due compiti fondamentali: da una prospettiva generale, è imprescindibile trovare una soluzione allo spinoso tema della localizzazione delle aree idonee alla realizzazione di nuovi impianti di energia da fonti rinnovabili, che, condizionando il numero di impianti da mettere in potenza al servizio delle comunità, incide sulla capacità delle stesse di perseguire i propri obiettivi; per ciò che attiene più specificamente le CER, è invece fondamentale procedere verso una più accurata definizione della loro finalizzazione sociale – traendo spunto dagli esiti dell'esperienza normativa regionale e nel rispetto di un'adeguata prospettiva multilivello in grado di coinvolgere anche gli enti locali – per cogliere appieno il potenziale dell'istituto in favore di una transizione energetica equa, partecipata e solidale.

no le recenti osservazioni di Cavalieri C. (2025), *op. cit.*, 104-110, e Clò S. (2025), “Potenzialità delle CER e limiti dell'attuale assetto istituzionale”, *Energia*, 2: 52-58.

*15. Il ruolo del Terzo settore nella generazione di benefici sociali per le CER. Una scoping review della letteratura sul tema**

di *Elena Salamino, Martina Francesconi*

15.1. Obiettivi della ricerca

A partire dal quadro teorico e giuridico di seguito descritto, è stato elaborato un disegno della ricerca che si propone di indagare la generazione di benefici sociali nell'ambito delle CER, sia in forma mutualistica che a favore della collettività più ampia e il potenziale ruolo che il Terzo settore può avere in tale dinamica.

Per rispondere a tale domanda, è stato costruito un disegno della ricerca a più fasi. In primo luogo, è stata condotta una *scoping review* della letteratura¹, che sarà esplorata nel presente articolo. In una fase successiva, saranno presi in esame alcuni casi studio selezionati nel contesto territoriale italiano. Questo approccio permetterà di leggere quanto emerso dalla revisione teorica alla luce delle rilevazioni empiriche, contribuendo a una comprensione più approfondita delle conseguenze sulle persone e sui contesti territoriali che gli enti dell'economia sociale possono creare attraverso l'infrastruttura sociale CER.

* Il capitolo è frutto del confronto e del lavoro condiviso tra le autrici. Per esigenze formali di attribuzione, Elena Salamino è autrice del paragrafo 15.2. e relativi sottoparagrafi, Martina Francesconi è autrice del paragrafo 15.3. e relativi sottoparagrafi, mentre i paragrafi 15.1. e 15.4. sono condivisi.

¹ Arksey H. and O'Malley L. (2005), "Scoping studies: towards a methodological framework", *International Journal of Social Research Methodology*, 1: 19-32.

15.2. Quadro teorico e stato dell'arte

15.2.1. I benefici sociali delle comunità energetiche rinnovabili

L'Unione europea ha risposto all'urgente necessità di accelerare il processo di transizione energetica attraverso il *Clean Energy Package for All Europeans*², adottato nel 2019, un articolato insieme di atti normativi volto a riformare il mercato energetico europeo in chiave sostenibile. All'interno di tale pacchetto si colloca la Direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, comunemente nota come RED II. Questa direttiva introduce e definisce il concetto di Comunità Energetiche Rinnovabili (CER), riconoscendole come strumenti essenziali per la democratizzazione della produzione energetica e per il suo orientamento verso finalità di interesse generale. Le CER sono infatti concepite non solo per promuovere la produzione, l'uso e la condivisione di energia da fonti rinnovabili, ma anche per «fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari», come stabilito dall'art. 2 della Direttiva (UE) 2018/2001 (RED II). Tuttavia, a fronte di un impianto normativo che attribuisce alle CER un potenziale trasformativo anche sul piano sociale, la letteratura scientifica non offre ancora un quadro altrettanto solido sulle effettive ricadute di tali esperienze, rivelando una significativa distanza tra ambizioni regolative e riscontri empirici³.

I vantaggi ambientali delle CER non si discostano più di tanto da quelli conseguenti l'utilizzo di energia da fonti rinnovabili attraverso le altre configurazioni di autoconsumo diffuso, individuale e collettivo. Quelli ambientali sono infatti ampiamente riconosciuti in letteratura come motivazioni determinanti per il coinvolgimento degli attori all'interno di CER nelle fasi iniziali, ad esempio l'interesse a aderire e l'effettiva adesione⁴.

Tuttavia, come sottolinea Carrosio⁵, le diverse modalità di diffusione delle rinnovabili rispondono a spinte differenti: accanto a quelle «individualizzan-

² Per una panoramica, Nouicer A. et al. (2020), *The EU Clean Energy Package. Technical Report*, Florence School of Regulation, testo disponibile al sito <https://hdl.handle.net/1814/68899>.

³ Bielig M., Kacperski C., Kutzner F. and Klingert S. (2022), "Evidence behind the narrative: Critically reviewing the social impact of energy communities in Europe", *Energy Research & Social Science*, 94: 1-12.

⁴ Sloot D., Jans L. and Steg L. (2019), "In it for the money, the environment, or the community? Motives for being involved in community energy initiatives", *Global Environmental Change*, 57: 1-10.

⁵ Carrosio G. (2024), "La comunità nelle comunità energetiche", *Parolechiave*, 2: 147-158.

ti» e «disuguagliatrici» – che caratterizzano il modello dei singoli prosumer e delle grandi imprese energetiche – esiste una spinta comunitaria e collettiva, ancora minoritaria, ma capace di concepire l’energia come bene comune e di generare ricadute sociali e territoriali più ampie. È proprio in questa prospettiva che le CER si distinguono dalle altre configurazioni di autoconsumo, non limitandosi a produrre e condividere energia pulita, ma provando a costruire comunità e generando altri tipi di benefici, di tipo socioeconomico.

Le ricadute economiche e sociali vengono spesso citate in accostamento al contrasto alla povertà energetica, che consiste nell’impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali a causa di una combinazione di costi elevati dell’energia, basso reddito e scarsa efficienza abitativa e che nel 2022 ha riguardato il 7,7 % delle famiglie italiane, come monitorato dall’OIPE⁶. Da questa prospettiva, la dimensione sociale e quella economica degli esiti delle CER risultano infatti strettamente interrelate. La prima, tuttavia, può contribuire a contrastare anche tutta una serie di altre vulnerabilità e disuguaglianze sociali, come, ad esempio, l’esclusione sociale e l’isolamento, la scarsa partecipazione civica e la stigmatizzazione territoriale. Allusioni a tali benefici sociali sono ampiamente presenti nelle introduzioni della quasi totalità di articoli sul tema delle CER, come se vi fosse una correlazione automatica e intrinseca fra la costituzione di queste ultime e la generazione di benefici sociali per i contesti territoriali di riferimento. Tale convinzione è dunque largamente diffusa nella letteratura e nel dibattito di settore, sebbene costituisca una generalizzazione non supportata dalle evidenze empiriche⁷. Al contrario, esiste un numero esiguo di studi europei che hanno preso direttamente in esame la letteratura accademica europea prodotta fino al 2021 contenente un interesse rispetto ai benefici sociali delle CER.

Nella *scoping review* di Urban *et al.*⁸ emerge con chiarezza che la letteratura scientifica sulle CER privilegia principalmente le dimensioni tecniche ed economiche, mentre gli aspetti sociali risultano trattati in modo marginale. Su 243 studi tra il 2015 e il 2021, le descrizioni e gli *outcomes* attesi si concentrano prevalentemente su questioni quali l’efficienza tecnica, la riduzione dei costi e i benefici economici, mentre le prospettive sociali sono affrontate con

⁶ Faiella I., Miniaci R., Lavecchia L. e Valbonesi P. (2023), a cura di, La Povertà energetica in Italia nel 2022, 3, testo disponibile al sito: https://oipeosservatorio.it/wp-content/uploads/2024/03/2024_PE_ITA_2022.pdf. L’OIPE, promosso da studiosi provenienti da diverse istituzioni e dal mondo accademico, è un osservatorio che produce regolarmente stime sulla dimensione della povertà energetica a partire dai dati delle indagini Istat sulle spese delle famiglie e sul reddito e le condizioni di vita.

⁷ Bielig *et al.* (2022), *op. cit.* Urban S., Hertting N., Palm K. and Åberg M. (2025), “The social perspectives of energy communities in EU policy and research – a scoping review”, *Local Environment, The International Journal of Justice and Sustainability*, 12: 1550-1565.

⁸ Urban *et al.* (2025), *op. cit.*

minore approfondimento e frequenza – soltanto otto articoli adottano una prospettiva esclusivamente sociale. Tuttavia, secondo gli autori tali elementi rimangono spesso trattati in maniera implicita o secondaria. Un dato ritenuto sorprendente dagli autori è la relativa scarsità della combinazione tra prospettive sociali ed economiche per gli esiti attesi, nonostante la forte correlazione che esisterebbe tra il profilo economico e alcune questioni sociali, come nel caso della povertà energetica. In sintesi, la conclusione principale è che, sebbene l'UE consideri le CER come uno strumento per l'equità sociale, la letteratura scientifica le ha studiate prevalentemente come sistemi tecnici. Per questo, gli autori ritengono necessario condurre ulteriori ricerche su come i benefici sociali possano essere effettivamente raggiunti.

Altre evidenze empiriche⁹ suggeriscono inoltre che, sebbene le motivazioni finanziarie siano spesso percepite come le più importanti, sono in realtà quelle ambientali e quelle definite “comunitarie” (cioè, il desiderio di essere attivamente coinvolti nella propria comunità) a correlarsi in modo significativo con l'effettiva partecipazione alle iniziative di energia di comunità. Tuttavia, come riportato, risulta che tali dinamiche comunitarie non siano state sufficientemente indagate e confermate dalla letteratura. Per questo, appare cruciale un'analisi approfondita delle condizioni che consentono ai benefici sociali di manifestarsi pienamente, considerando i sistemi energetici non solo unicamente come infrastrutture tecniche, ma come pattern di vita sociale, rappresentazioni, modelli organizzativi e strutture relazionali¹⁰.

Per superare la mancanza di chiarezza concettuale e di metodi di misurazione, può essere utile delineare brevemente la cornice concettuale entro cui si colloca la presente analisi. Una *review* che ha orientato la ricerca qui proposta¹¹ definisce l'impatto sociale delle CER concentrandosi su quattro dimensioni principali: giustizia energetica, democrazia energetica, empowerment di comunità e capitale sociale.

La giustizia energetica, radicata nei principi della giustizia sociale, riguarda l'equa distribuzione di benefici e oneri generati dal sistema energetico. Come osservano Diestelmeier e Cappelli¹², questa lente consente di valutarne il contributo alla giustizia distributiva, procedurale e ricognitiva: le CER possono promuovere un accesso equo all'energia rinnovabile, favorire l'inclusione dei soggetti vulnerabili e optare per una governance democratica fonda-

⁹ Sloot *et al.* (2019), *op. cit.*

¹⁰ Magnani N. (2018), *Transizione energetica e società: Temi e prospettive di analisi sociologica*. FrancoAngeli, Milano.

¹¹ Bielig *et al.* (2022), *op. cit.*

¹² Diestelmeier L. and Cappelli V. (2023). “Conceptualizing ‘Energy Sharing’ as an Activity of ‘Energy Communities’ under EU Law: Towards Social Benefits for Consumers?”, *Journal of European Consumer and Market Law*, 1: 15-23.

ta sulla trasparenza. La democrazia energetica, considerata parte integrante della dimensione procedurale della giustizia energetica, mette in discussione le strutture economiche e di potere del settore energetico, richiedendo un suo ripensamento in chiave più partecipativa. Così, i cittadini diventano attori in grado di influenzare le politiche energetiche e partecipano anche alla produzione e gestione dell'energia, tramite modelli di proprietà condivisa. L'*empowerment* di comunità è una categoria molto porosa, associata a maggiore partecipazione, coesione sociale e fiducia comunitaria. Consiste nel processo che consente ai gruppi di accrescere il controllo sulle proprie condizioni di vita, ampliando risorse materiali, organizzative e cognitive, capacità e opportunità. Fortemente correlato all'empowerment, infine, il capitale sociale riguarda le strutture relazionali che facilitano il mutuo beneficio e l'accesso alle risorse tramite connessioni individuali e collettive. Anche il capitale sociale può essere sia preesistente sia generato dal funzionamento stesso delle comunità, alimentando valori condivisi e identità comune. I principali costrutti che lo compongono includono coesione sociale, fiducia comunitaria, reti social e identificazione sociale con la comunità.

È alla luce di questa eterogeneità concettuale e della limitata documentazione empirica che diventa particolarmente rilevante esaminare quelle esperienze che rivendicano un orientamento esplicitamente sociale, come nel caso delle "Comunità energetiche rinnovabili solidali" (CERS).

15.2.2. Le comunità energetiche rinnovabili solidali

Nonostante il quadro di scarsità di evidenze sui loro effettivi benefici sociali delineato precedentemente, vi sono esempi di CER che mettono al centro del proprio operato esplicitamente la finalità sociale, anche note come CERS. Un esempio emblematico è rappresentato dalla pioniera CERS di Napoli Est, promossa da enti dell'economia sociale come Legambiente Campania e la Fondazione Famiglia di Maria nel quartiere complesso di San Giovanni a Teduccio di Napoli. All'intento di Legambiente Campania di avviare percorsi per la costituzione di CERS ha risposto con interesse la Fondazione Famiglia di Maria, particolarmente sensibile alla tematica della sostenibilità e impegnata nel contrasto alla povertà educativa attraverso la gestione di un centro socioeducativo del quartiere di San Giovanni a Teduccio. Costituita già nel 2021, essa ha dimostrato come la partnership tra organizzazioni no-profit e cittadini possa affrontare la povertà energetica, favorendo la rigenerazione urbana e la giustizia sociale.

Nel 2021 è nata anche la Rete delle Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali, promossa, oltre che da Legambiente e dalla CERS di Napoli Est,

anche dal Comune di Ferla, dove nel medesimo anno è stata costituita *CommOn Light*, la prima CERS della Sicilia. Tale rete ha prodotto un manifesto delle CERS, modificato e ampliato a marzo 2025 da CO-Energia in collaborazione con il Coordinamento Regionale per l'Economia Solidale¹³, stilando anche una lista di criteri concreti affinché una CER diventi una CERS. L'obiettivo riguarda la creazione di un'alleanza dal basso per la lotta alla povertà energetica grazie alle fonti di energia rinnovabile, rendendo da un lato le comunità protagoniste della transizione ecologica "giusta", dall'altro promuovendo la nascita di processi di economia civile in grado di aiutare le comunità a ridurre le disuguaglianze e aprire virtuosi processi di partecipazione dal basso, attraverso il volontariato e con il ruolo fondamentale del Terzo settore¹⁴.

Nel rapporto Legambiente 2024 *Comunità energetiche rinnovabili. Il punto della situazione in Italia*¹⁵ vengono riportate 52 comunità energetiche che intendono la finalità sociale come costitutiva della propria identità. Una ricerca avviata dall'Università di Roma Tor Vergata e Next Nuova Economia per Tutti, invece, ha creato il primo database *open source* in Italia per mappare e valorizzare i diversi modelli di CER. Il database, diviso fra CER, CERS e CERIS (Comunità a Impatto Sociale), al momento della scrittura registra 38 CERS e 2 CERIS.

Nonostante se ne inizino a conteggiare in numero consistente, tali iniziative che pongono particolare enfasi sugli aspetti sociali non sono state riconosciute giuridicamente. Eppure, sono in qualche modo entrate a far parte della normativa italiana, ad esempio nella politica regionale dell'Emilia-Romagna sullo sviluppo delle CER. La l. reg. Emilia-Romagna n. 5/2022 prevede di concedere contributi maggiori per la costituzione di comunità energetiche rinnovabili «a forte valenza sociale e territoriale»¹⁶, composte da soggetti con fragilità economica, oppure da enti del Terzo settore, enti proprietari di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale, o, in alternativa, che realizzino progetti di inclusione e solidarietà in collaborazione con gli enti del Terzo settore o con gli enti locali.

¹³ Il CRESER è un coordinamento di attori, associazioni e gruppi della regione Emilia-Romagna che si riconoscono nei principi dell'Economia Solidale. Non è un'associazione formale ma un coordinamento assembleare, focalizzato su temi come il consumo critico, i gruppi di acquisto solidale e lo sviluppo di reti alternative locali per un'altra visione dell'economia.

¹⁴ *IL MANIFESTO DELLE COMUNITA' ENERGETICHE RINNOVABILI E SOLIDALI* <https://www.comunirinnovabili.it/manifesto-c-e-r-s/>

¹⁵ Eroe K., D'Agostino O. e Imparato M. (2024), a cura di, *Comunità energetiche rinnovabili: Il punto della situazione in Italia. Rapporto*, testo disponibile al sito: https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/11/Comunita-energetice_report_2024.pdf.

¹⁶ Art. 4, l. reg. Emilia-Romagna n. 5/2022.

Un altro esempio di normativa pioneristica è rappresentato dal Regolamento del Comune di Roma, approvato con delibera n. 174/2024 dell'Assemblea Capitolina. Il Comune di Roma si distingue, infatti, come la prima amministrazione ad aver introdotto un regolamento che disciplina l'utilizzo delle proprie superfici pubbliche – tetti di scuole, mercati e edifici amministrativi – mettendole a disposizione, in comodato gratuito, delle comunità energetiche rinnovabili e solidali. In base a tale modello, elaborato insieme all'associazione di secondo livello Coordinamento CERS Roma e Lazio, le comunità beneficiarie si impegnano a destinare i ricavi derivanti dagli incentivi e dalla vendita di energia a iniziative sociali radicate nel territorio, trasformando così l'autoproduzione energetica in uno strumento di sostegno collettivo. Il regolamento presenta un vincolo normativo per garantire che i proventi derivanti dagli incentivi siano interamente reinvestiti in attività di welfare e progetti di solidarietà: richiede che tali comunità siano costituite nella forma di ETS.

Il caso delle CERS è, infine, incluso in quello che De Vidovich, Tricarico e Zulianiello¹⁷ accanto a quelli *public lead* e *community energy builders*, definiscono “modello pluralista” di attivazione di CER¹⁸. Quest'ultimo è infatti costituito da due macrocategorie: la prima con fini meramente economici, la seconda che «prevede la partecipazione di attori che localmente vogliono identificare strumenti per generare impatti positivi da un punto di vista ambientale e sociale»¹⁹.

In sintesi, proprio l'emergere di queste configurazioni che attribuiscono centralità agli obiettivi sociali rende necessario interrogarsi sul ruolo degli enti dell'economia sociale, che «in quanto rappresentanti della società solidale» (Corte cost., n. 131/2020) possono essere potenziali promotori e garanti di questa declinazione solidale delle CER.

¹⁷ Tricarico L., De Vidovich L. e Zulianiello M. (2023), “Quali modelli organizzativi per la transizione energetica locale? Suggerimenti dalla ricerca community energy map”, *ANALYSIS Rivista di cultura e politica scientifica*, 1: 33–44. De Vidovich L., Tricarico L. e Zulianiello M. (2021), *Community energy map: Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*. FrancoAngeli, Milano.

¹⁸ Il modello *public lead* presenta soggetti proponenti locali e un forte ruolo dell'attore pubblico, con generazione di benefici collettivi e locali; quello pluralista applica modelli più orizzontali di comunità generando benefici per soci e attori locali; quello *community energy builder* vede un'intermediazione tra consumatori individuali e progetti locali in cui sono il modello di autoconsumo in sé e il risparmio per i consumatori ad essere considerati i principali benefici generati.

¹⁹ Zulianiello M. (2024), *Le comunità energetiche: strumento per la transizione energetica?* in Gerli, F. & Tricarico, L., a cura di, *Energie di comunità. Le comunità energetiche rinnovabili per un futuro sostenibile*, Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, 27.

15.2.3. Il potenziale ruolo del Terzo settore

Come riporta la sentenza n. 131/2020 della Corte costituzionale parlando del loro ruolo sussidiario, gli ETS: «costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, e sono quindi in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico sia preziosi dati informativi [...] sia un'importante capacità organizzativa e di intervento: ciò che produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse che di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate».

In virtù di tali caratteristiche, risulta particolarmente interessante indagare il potenziale ruolo del Terzo settore nelle CERS.

Dal punto di vista normativo, l'intervento di riforma del Codice del Terzo settore, operato dal d.l. 29 maggio 2023, n. 57²⁰, ha incluso tra le «attività di interesse generale» di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 117/2017 anche gli «interventi e servizi finalizzati [...] alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo», svolti ai sensi del d.lgs. n. 199/2021. In questo modo, non solo è stata legittimata e rafforzata la partecipazione degli ETS come membri di CER, ma è stato anche sancito un riconoscimento formale che consente alle CER di assumere la forma giuridica di ETS e di perseguire obiettivi di tutela ambientale come parte della propria missione istituzionale. A tal proposito, la Delibera ARERA n. 318/2020 suggerisce per le CER la possibilità di scegliere come forma giuridica di ETS, scelta particolarmente indicata per il perseguimento di obiettivi di tipo solidale²¹.

Da un punto di vista teorico, infatti, il Terzo settore si può configurare come attore centrale nella generazione di benefici sociali nelle CER. Lo è innanzitutto per la sua natura mutualistica, che orienta gli ETS verso finalità collettive anziché speculative. A questo si aggiunge il profondo radicamento territoriale: la presenza capillare e la conoscenza diretta delle comunità consentono agli ETS di intercettare bisogni reali – come la povertà energetica o l'esclusione sociale – e di connetterli in modo efficace alle opportunità offerte dalle CER. Proprio questa prossimità ai territori permette al Terzo settore di attivare i cittadini con maggiore credibilità e continuità, favorendo forme di partecipazione consapevole e inclusiva, essenziali per la riuscita di progetti che richiedono cooperazione, corresponsabilità e vi-

²⁰ Nello specifico, il riferimento è all'art. 3-septies del d.l. 29 maggio 2023, n. 57, recante misure urgenti per il settore energetico, convertito con modificazioni dalla l. 26 luglio 2023, n. 95.

²¹ Aquili A. (2024), "Innovazione e sostenibilità nel settore energetico: nuove forme partenariali e contrattuali per le comunità energetiche", *Munus*, 1: 210-254.

sione condivisa. Il contributo del Terzo settore si esprime dunque, inoltre, sul piano dell'innovazione istituzionale: la sua esperienza nella costruzione di processi collaborativi può supportare l'elaborazione di nuovi modelli di governance partecipativa nelle CERS, in cui la produzione e la gestione dell'energia diventano occasioni per sperimentare forme di democrazia economica e sociale, come sancito dal considerando 30 della Direttiva (UE) 2023/2413 (RED III). In questa prospettiva è possibile richiamare anche il paradigma dell'amministrazione condivisa, che valorizza la cooperazione tra cittadini, enti pubblici e organizzazioni sociali del Terzo settore²².

In conclusione, il ruolo del Terzo settore nelle CER può diventare quello di *driver* di giustizia sociale. Integrando la dimensione energetica con quella del welfare, esso permette di concepire le comunità energetiche non soltanto come strumenti tecnici di transizione ecologica, ma come dispositivi capaci di generare nuove opportunità di inclusione, equità e coesione sociale.

15.3. *Scoping review* sui benefici sociali delle CER e il ruolo del Terzo settore

15.3.1. *Disegno della revisione della letteratura*

Muovendo dal quadro normativo e dottrinale sopra descritto, la presente ricerca intende indagare i benefici sociali generati dalle CER e il potenziale contributo del Terzo settore. Per perseguire tali finalità, è stato strutturato un disegno di ricerca multifase, la cui prima tappa è consistita in una *scoping review* della letteratura esistente, condotta secondo le linee guida del protocollo *PRISMA Extension for Scoping Reviews* (PRISMA-ScR)²³. Tale approccio è stato scelto in quanto particolarmente indicato per esplorare aree di studio emergenti o caratterizzate da una produzione scientifica eterogenea, come quella relativa all'impatto sociale delle CER e al ruolo del Terzo settore al loro interno.

Il protocollo PRISMA-ScR ha guidato tutte le fasi del processo di revisione:

1. definizione della domanda di ricerca;
2. identificazione delle fonti e strategia di ricerca;
3. selezione degli studi pertinenti;

²² Gotti G. e Greco M. (2024), "Il principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale e l'Unione Europea: Il caso della disciplina delle comunità energetiche", *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2: 127-144.

²³ Tricco A. C. *et al.* (2018), "PRISMA Extension for Scoping Reviews (PRISMA-ScR): Checklist and explanation", *Annals of Internal Medicine*, 7: 467-473.

4. estrazione e analisi dei dati;
5. sintesi narrativa dei risultati.

In linea con quanto previsto da tale protocollo, non è stata condotta una valutazione critica della qualità metodologica degli studi inclusi, poiché tale passaggio non rientra tra gli obiettivi delle *scoping review*. Il procedimento seguito per identificare e selezionare le fonti è sintetizzato nel diagramma di flusso PRISMA-ScR (Fig. 1), che riporta le diverse fasi del processo di screening, dall’individuazione degli articoli alla selezione di quelli inclusi nella sintesi qualitativa.

15.3.2. Costruzione della domanda di ricerca

La domanda di ricerca è stata elaborata seguendo il “PCC (Population/Concept/Context) Research Question Framework”, raccomandato dal *Joanna Briggs Institute* per la costruzione di quesiti di ricerca nelle *scoping review*²⁴. Tale impostazione consente di circoscrivere con chiarezza l’ambito di indagine, guidando la selezione delle parole chiave e dei criteri di eleggibilità (come esplicitato in Tab. 1).

Tab. 1 - Elementi per costruire la domanda di ricerca secondo il “PCC Research Question Framework”

Elemento	Descrizione nel presente studio
Population	Iniziative di comunità energetiche rinnovabili.
Concept	Benefici sociali generati dalle CER (con riferimento alle dimensioni di giustizia energetica, democrazia energetica, empowerment comunitario e capitale sociale); enti di Terzo settore come possibili driver dei benefici sociali delle CER in qualità di forma giuridica o membri delle comunità energetiche stesse.
Context	Contesto italiano, nel periodo successivo all’adozione del Clean Energy Package for All Europeans (2019–2025).

La domanda che ha orientato la presente revisione, come anticipato, è la seguente: *In che modo la letteratura scientifica ha esplorato i benefici so-*

²⁴ Peters M. D. J. et al., (2020), “Updated methodological guidance for the conduct of scoping reviews”, JBI Evidence Synthesis, 10:2119-2126.

ciali generati dalle CER in Italia e gli eventuali ruoli del Terzo settore come possibile driver di tali benefici?

Nel dettaglio, il quesito è stato costruito a partire da due obiettivi, ossia individuare quali sono i vantaggi sociali delle CER in Italia che sono stati trattati nella letteratura scientifica e capire se l'azione del Terzo settore, quale potenziale driver dei benefici sociali, è stata oggetto di analisi.

15.3.3. Fonti e strategie di ricerca

La ricerca bibliografica è stata svolta tra marzo e luglio 2025 su Scopus e Google Scholar, scelti per garantire un'adeguata copertura della letteratura scientifica italiana e internazionale sulle CER. La definizione delle parole chiave è stata guidata da una ricognizione preliminare e dalle quattro dimensioni dell'impatto sociale proposte da Bielig *et al.*²⁵, da cui sono state elaborate tre stringhe: due per Scopus (benefici sociali; Terzo settore) e una per Google Scholar. Il tentativo iniziale di integrare in un'unica stringa i due nuclei concettuali su Scopus non ha prodotto risultati, suggerendo una prima evidenza dell'assenza di contributi che trattino congiuntamente entrambe le tematiche sul database.

Come indicato in Tab. 2, la formulazione delle stringhe ha distinto tra terminologia utilizzata nella letteratura internazionale e lessico più consolidato nel contesto italiano, privilegiando quest'ultimo su Google Scholar. Su Scopus è stato possibile specificare la posizione dei termini (titolo, abstract, parole chiave), prevedendo che “Comunità energetic*” o “Cooperativ* energetic*” comparissero nel titolo, mentre i termini relativi ai benefici sociali e al Terzo settore potessero essere presenti in almeno uno dei metadati indicizzati. L'uso dell'asterisco ha consentito di includere tutte le varianti morfologiche rilevanti.

²⁵ Bielig *et al.* (2022), *op. cit.*

Tab. 2 - Termini chiave utilizzati per creare le stringhe di ricerca

Categorie	Termini ricercati in inglese	Categorie	Termini ricercati in italiano
CER	<i>Energy communit*</i> <i>Energy cooperativ*</i>	CER	<i>Comunità energetiche rinnovabili</i>
	<i>Social benefit*</i> <i>Public benefit</i> <i>Social impact</i> <i>Social capital</i> <i>Community empowerment</i> <i>Energy democracy</i> <i>Energy justice</i> <i>Social cohesion</i> <i>Community confidence</i> <i>Empowerment</i> <i>Participatory governance</i>		<i>Benefici sociali</i> <i>Impatto sociale</i> <i>Capitale sociale</i> <i>Empowerment della comunità</i> <i>Democrazia energetica</i> <i>Giustizia energetica</i> <i>Coesione sociale</i> <i>Fiducia nella comunità</i> <i>Empowerment</i> <i>Governance partecipativa</i>
Benefici sociali		Benefici sociali	
	<i>Third sector</i> <i>Non-profit</i> <i>Social economy</i>		<i>Terzo settore</i> <i>No profit</i> <i>Economia sociale</i>
Terzo settore		Terzo settore	

Tutti gli elementi di ciascuna categoria di ricerca sono stati combinati con l'operatore booleano "OR", mentre le categorie sono state combinate con l'operatore booleano "AND". Il simbolo * è stato inserito a indicare "tutti i derivati della parola".

La ricerca ha prodotto 150 risultati per la stringa sui benefici sociali e 23 per quella sul Terzo settore su Scopus, mentre la stringa unitaria di Google Scholar ha restituito 187 fonti. L'applicazione dei filtri ha ridotto tali risultati a 84 articoli per la stringa sui benefici sociali, 13 per quella sul Terzo settore e 65 per Google Scholar. Su Scopus è stato possibile filtrare per periodo (2019–luglio 2025), tipologia di documento e stato della pubblicazione; Google Scholar permette invece solo filtri per lingua e intervallo temporale, rendendo necessari affinamenti manuali.

I risultati su Scopus sono stati esportati in formato CSV per l'elaborazione tramite fogli di calcolo; i riferimenti identificati tramite Google Scholar sono stati importati in Zotero e successivamente trasferiti in Excel per facilitarne l'organizzazione nelle fasi di screening. La natura anglofona del-

le stringhe di Scopus ha determinato una prevalenza di risultati in inglese, ma sono emersi anche articoli in italiano, spagnolo e catalano, poiché non sono state applicate restrizioni linguistiche.

15.3.4. Criteri di eleggibilità

I fogli Excel hanno agevolato la gestione dei dati e la successiva analisi volta a individuare le fonti da mantenere all'interno della *scoping review*, nonché la comparazione dei risultati, considerando che l'esame dei contributi è stato condotto in parallelo dalle due autrici. La selezione si è articolata in due fasi successive, ciascuna seguita da un confronto intersoggettivo finalizzato a discutere gli esiti raggiunti separatamente e a risolvere eventuali divergenze interpretative. Nella prima fase sono stati esaminati titoli e abstract per verificare l'attinenza con l'oggetto della ricerca, ossia la presenza di riferimenti rilevanti ai benefici sociali e/o al Terzo settore nei diversi ruoli che esso può assumere nelle comunità energetiche. Un abstract veniva considerato "incluso" qualora soddisfacesse uno o entrambi i criteri. È stata dapprima adottata una strategia di inclusione ampia, definita gradualmente nel corso dell'analisi, che ha permesso di mantenere anche quei contributi per i quali, sulla base del solo abstract, il peso attribuito ai due elementi di interesse non risultava pienamente chiaro. In questa fase sono stati selezionati 24 articoli da Scopus per la stringa sui benefici sociali, 9 per quella sul Terzo settore e 21 articoli da Google Scholar. Nella seconda fase, i testi integrali sono stati analizzati in modo approfondito per verificarne l'effettiva eleggibilità. Gli articoli sono stati classificati come inclusi o esclusi sulla base di due criteri principali:

1. la presenza di un'analisi sostanziale dei benefici sociali generati dalle CER;
2. la presenza di un riferimento al ruolo del Terzo settore, sia come forma giuridica delle CER, sia come promotore (es. tramite strumenti di sostegno) o come membri.

Poiché la domanda di ricerca circoscrive l'analisi alle comunità energetiche operanti nel contesto italiano, è stato adottato un ulteriore criterio di eleggibilità non esplicitato nelle stringhe ma applicato in fase di screening: l'inclusione riguarda esclusivamente articoli che analizzano casi italiani di CER. Gli studi che trattano unicamente comunità energetiche in altri Paesi sono stati esclusi, mentre negli articoli comparativi sono state considerate unicamente le evidenze relative al caso italiano. Questa scelta è inoltre motivata dalla specificità del Terzo settore italiano, che presenta caratteristiche normative, organizzative e territoriali peculiari: un confronto con modelli

esteri non avrebbe consentito di analizzare adeguatamente il ruolo degli enti di Terzo settore all'interno delle CER.

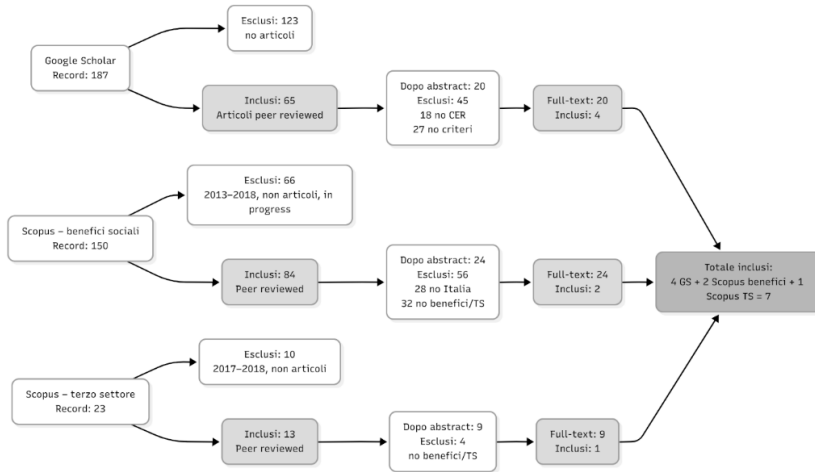


Fig. 1 - Diagramma di flusso, con criteri di esclusione (PRISMA)

Al termine del processo di selezione, 7 articoli²⁶ sono stati inclusi nella sintesi qualitativa finale, 2 dei quali derivanti dalla stringa Scopus sui bene-

²⁶ Per ragioni di chiarezza espositiva, i sette articoli inclusi nella *scoping review* sono identificati nel testo mediante una numerazione progressiva da 1 a 7, corrispondente ai seguenti riferimenti:

- 1) Dudka A. e Magnani, N. (2024). Do energy communities need to be local? A comparative study of two energy cooperatives in Europe. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 18: 227–249.
- 2) Kaiser S., Oliveira M., Vassillo C., Orlandini G. e Zucaro A. (2022). Social and Environmental Assessment of a Solidarity Oriented Energy Community: A Case-Study in San Giovanni a Teduccio, Napoli (IT). *Energies*, 15(4): 1557.
- 3) De Vidovich L. (2024). Niches seeking legitimacy: Notes about social innovation and forms of social enterprise in the Italian renewable energy communities. *Sustainability*, 16(9): 3599.
- 4) Bosone M., Vito D. e Pirelli B. (2025). Comunità energetiche rinnovabili: un modello sostenibile tra decentramento energetico e blockchain. *QualEnergia Science*, (1): 186-197.
- 5) Tricarico L., De Vidovich L. e Zulianello M. (2023). Quali modelli organizzativi per la transizione energetica locale? Suggerimenti dalla ricerca community energy map. *ANALYSIS Rivista di cultura e politica scientifica*, XXIV(1): 33–44.
- 6) Bernardi M. e Tricarico L. (2021). Commoning e comunità energetiche: approcci di citizen science nella produzione distribuita d'energia. *Munus*, 3: 715–746.
- 7) Cerreta M., Ciardella, C. e Prisco M. (2024). Immaginare e realizzare futuri solidali:

fici sociali, 1 da quella sul Terzo settore e 4 dalla ricerca effettuata su Google Scholar (Fig. 1).

15.3.5. Dimensioni di analisi

Lo studio integrale dei testi, avvenuto nel corso della seconda fase di selezione e finalizzato alla verifica dell'effettiva eleggibilità, ha consentito, contestualmente, di esaminare alcuni elementi chiave utili a delineare le dimensioni centrali della presente revisione. Le sezioni che seguono presentano i tre principali aspetti estratti dai contributi inclusi:

- la metodologia adottata, distinguendo i contributi basati su studi empirici (qualitativi, quantitativi o misti) da quelli a prevalente impostazione descrittiva o teorico-concettuale, con l'obiettivo di delineare un quadro comparativo delle strategie di ricerca presenti nella letteratura;
- i benefici sociali discussi dagli autori, identificando sia i concetti esplicitamente menzionati sia le ricadute sociali descritte in modo implicito o integrate all'interno di cornici teoriche più ampie, al fine di ricostruire la varietà di esiti sociali attribuiti alle comunità energetiche nelle diverse fonti;
- la presenza del Terzo settore – rilevato come forma giuridica delle organizzazioni coinvolte, come membro delle comunità energetiche o come attore promotore, facilitatore o intermediario nei processi di attivazione e governance – e le configurazioni organizzative e territoriali delle CER utilizzate come casi studio che comprendevano un qualche ruolo del Terzo settore.

15.3.6. Metodologie adottate negli articoli inclusi

L'analisi metodologica dei sette contributi inclusi (Tab. 3) restituisce un quadro eterogeneo, ma segnato da una netta prevalenza di approcci qualitativi: sei articoli adottano esclusivamente metodi qualitativi, mentre uno soltanto presenta un disegno *mixed-methods* [1], combinando un'indagine *survey* su larga scala con interviste qualitative. Non emergono studi propriamente quantitativi, anche se due contributi incorporano componenti metriche o valutative strutturate: l'applicazione del *Social Life Cycle Assessment* (S-LCA) che integra questionari, matrici di impatto e valutazioni qualitative per differenti categorie di stakeholder [2]; un impianto multidimensionale basato su

dall'esperienza della CERS alla rigenerazione del patrimonio di edilizia pubblica a Napoli. *Scienze del Territorio*, 12(2): 65–75.

26 indicatori sociali, economici e ambientali (KPI), affiancato da dati tecnici, interviste e osservazione diretta [4]. Ulteriori contributi presentano un impianto qualitativo esplorativo fondato su diversi strumenti empirici. Un articolo [3] si basa su analisi documentale e ricostruzione teorica delle dinamiche di legittimazione; un altro [5] combina *desk analysis*, focus group (incluso uno con organizzazioni del Terzo settore) e nove casi studio approfonditi tramite interviste e *business model canvas*; un ulteriore studio [7] utilizza un approccio partecipativo che integra laboratori, co-progettazione, osservazione etnografica e questionari; infine, un articolo [6] applica il framework della Co-City per analizzare i processi di governance collaborativa.

In sintesi, soltanto tre contributi integrano indicatori o metriche strutturate [1, 2, 4], mentre gli altri si collocano nell'ampio spettro delle metodologie qualitative basate su interviste, osservazione, strumenti partecipativi e analisi documentale. Tale configurazione riflette sia la natura emergente del campo di studio, sia la tendenza della letteratura sulle comunità energetiche a privilegiare strumenti adatti a cogliere processi sociali, configurazioni organizzative e dinamiche territoriali difficilmente riducibili a misurazioni standardizzate.

Tab. 3 - Metodi di ricerca e strumenti di raccolta dati nei contributi della scoping review

N° Articolo	Approccio metodologico	Fonti e strumenti di raccolta dati	Tecniche di analisi
1	<i>Mixed-methods</i> (quantitativo–qualitativo)	Survey a 291 membri di cooperativa italiana (N = 5114 per quella belga) Interviste semi-strutturate a soci e CDA interviste a professionisti del settore	Analisi statistica descrittiva (U di Mann-Whitney; χ^2) Analisi tematica Nvivo
2	<i>Mixed-methods</i> (Social Life Cycle Assessment – S-LCA)	Costruzione dei questionari tramite incontri (online/off-line) Questionari per categorie di stakeholder (famiglie, comunità locale, lavoratori, società)	Fasi S-LCA (LCI, LCIA) Elaborazioni numeriche + sintesi qualitative descrittive
3	Qualitativo – desk-based teorico–descrittivo	Analisi documentale (Community Energy Map; fonti legislative 2021–2024)	Analisi teorico-concettuale; Ricostruzione interpretativa
4	Approccio valutativo multidimensionale	26 KPI Interviste a membri fondatori Dati energetici e tecnici Osservazione partecipante	Valutazione multidimensionale KPI (dimensioni ambientale, economica, sociale)

5	Qualitativo – esplorativo	Desk analysis 58 casi 4 focus group (PA, esperti, imprese, Terzo settore) 9 case study con interviste semi-strutturate	Analisi tematica <i>Business model canvas</i> per comparazione dei casi
6	Qualitativo – teorico-empirico, <i>hypothesis-generating</i>	Studio di casi tramite framework Co-City Codifica secondo 5 principi di design (co-governance, stato abilitante, pooling, sperimentalismo, giustizia tecnologica)	Analisi istituzionale (Ostrom + Co-City) Codifica qualitativa <i>hypothesis-generating</i>
7	Qualitativo – partecipativo	Laboratori di attivazione CERS Questionari agli abitanti Osservazione prolungata sul campo	Valutazione degli impatti Analisi interpretativa delle preferenze e dei processi

La prevalenza dei metodi qualitativi rispecchia quanto osservato nella letteratura internazionale sulle comunità energetiche, dove l'analisi della dimensione sociale privilegia la comprensione di processi relazionali, configurazioni di governance e pratiche di partecipazione, difficilmente traducibili in metriche standardizzate²⁷. Tale orientamento consente di cogliere la complessità socio-territoriale delle CER, ma limita la comparabilità dei risultati e la possibilità di formulare inferenze causali robuste, anche a causa della contenuta numerosità di casi inclusi.

Per quanto riguarda l'oggetto di indagine, nessuno degli studi esaminati assume come finalità primaria l'analisi dei benefici sociali o del ruolo del Terzo settore. Le ricerche si concentrano prevalentemente su modelli organizzativi, forme cooperative, dinamiche partecipative e assetti di governance; i benefici sociali emergono come esiti secondari o integrati in cornici teoriche più ampie. Analogamente, il Terzo settore non è mai tematizzato come unità analitica autonoma, ma compare in modo laterale all'interno delle descrizioni dei processi territoriali e delle pratiche di inclusione.

Nel suo insieme, il panorama metodologico restituisce un campo di ricerca in consolidamento, caratterizzato dalla centralità dei casi studio, dalla scarsa standardizzazione degli strumenti e dalla limitata presenza di disegni comparativi o longitudinali. Tuttavia, gli studi contribuiscono a mappare le configurazioni organizzative delle CER, a chiarirne i modelli di governance

²⁷ Bielig *et al.* (2022), *op. cit.*

e a delinearle come spazi di innovazione sociale e territoriale, in cui pratiche di osservazione e co-progettazione operano come dispositivi di apprendimento collettivo.

15.3.7. Benefici sociali delle iniziative di energia condivisa

L'analisi qualitativa condotta a valle della *scoping review* ha permesso di individuare i benefici sociali presenti nelle sette fonti esaminate. La loro distribuzione e i riferimenti numerici agli articoli (si veda la Nota 7) sono riportati in Tab. 4. Il procedimento si è articolato in due fasi. Nella prima sono state isolate le porzioni testuali in cui gli autori affrontano gli effetti sociali delle comunità energetiche, sia sulla base di evidenze empiriche, sia attraverso argomentazioni concettuali o descrizioni fondate su letteratura e fonti secondarie; da tali porzioni sono state estratte le espressioni lessicali impiegate per designare i benefici. Questa "codifica *in vivo*" è stata affiancata da una codifica tematica per i casi in cui mancasse un termine esplicito, attribuendo una locuzione che sintetizzasse il beneficio descritto. Complessivamente, sono state individuate dodici etichette corrispondenti ad altrettanti benefici. In una seconda fase, le etichette sono state raggruppate in quattro macrocategorie sulla base di affinità semantiche, funzionali e relative al livello di impatto: "Sviluppo locale", "Riduzione delle disuguaglianze", "Governance diffusa e innovazione sociale", "Creazione di legami". La categorizzazione è stata elaborata in modo iterativo dalle due ricercatrici fino al raggiungimento di un consenso interpretativo. Questa articolazione consente di sistematizzare un insieme di effetti che presentano tuttavia una natura fortemente interdipendente. Molti benefici, infatti, generano esiti simultanei su più piani, rendendo le distinzioni concettuali utili alla lettura analitica ma non pienamente rappresentative della complessità empirica. Il beneficio "sensibilizzazione e formazione", approfondito nel paragrafo successivo, ne costituisce un esempio: esso non solo favorisce lo sviluppo di competenze tecniche e l'accettabilità delle tecnologie rinnovabili, ma contribuisce anche al rafforzamento del capitale sociale, all'inclusione, alla destigmatizzazione territoriale e a una partecipazione più consapevole alla governance.

In aggiunta alla categorizzazione appena descritta, è stata applicata una seconda classificazione, volta a qualificare la natura degli esiti individuati. Riprendendo la distinzione tra *mutual benefit* e *public benefit* proposta da Bauwens e Defourny²⁸, i benefici sono stati distinti tra quelli rivolti princi-

²⁸ Bauwens, T., & Defourny, J. (2017). Social capital and mutual versus public benefit: The case of renewable energy cooperatives. *Annals of Public and Cooperative Economics*,

palmente ai membri della comunità energetica e quelli che producono ricadute per la collettività più ampia, così da integrare la lettura funzionale delle macrocategorie con una valutazione della direzione e dell'ampiezza degli impatti sociali. La classificazione dei tredici benefici secondo tale dicotomia è riportata in Tab. 4.

Tab. 4 - *Benefici sociali individuati nelle fonti e loro categorizzazione*

Macrocategoria	Benefici sociali	Public / Mutual	N°. articoli in cui il beneficio è presente
Sviluppo locale	Servizi e spazi comunitari	Public	4, 5, 6, 7
	Adesione ad altre iniziative e realtà associative	Public	1
	Valorizzazione del capitale umano locale	Public / Mutual	5, 6, 7
Riduzione delle disuguaglianze	Inclusione	Public / Mutual	2, 3, 4, 5, 6, 7
	Benessere e qualità di vita	Mutual	4
	Riduzione della povertà energetica	Mutual	2, 3, 4, 5, 6
	Destigmatizzazione	Public / Mutual	2, 4, 7
Empowerment e governance diffusa	Sensibilizzazione e formazione	Public / Mutual	3, 4, 5, 6, 7
	Democrazia energetica	Public / Mutual	1, 2, 3, 4, 6, 7
	Giustizia tecnologica	Mutual	2, 4, 6, 7
	Empowerment	Mutual	1, 2, 3, 6, 7
Creazione di legami	Capitale sociale	Public / Mutual	1, 5, 6, 7
	Coesione sociale	Public / Mutual	2, 4, 5, 6, 7

Alla luce di queste considerazioni, è opportuno illustrare nel dettaglio ciascuna macrocategoria e i relativi benefici, così da evidenziare le diverse dimensioni attraverso cui le comunità energetiche generano impatti sociali nelle fonti incluse nella *scoping review*.

La prima macrocategoria, “Sviluppo locale”, comprende benefici legati agli effetti materiali, economici e infrastrutturali delle CER nei territori. Il beneficio “servizi e spazi comunitari” evidenzia il reinvestimento degli utili in beni collettivi e interventi diffusi nel quartiere, come spazi condivisi, verde pubblico, illuminazione e servizi di prossimità, a beneficio dell’intera comunità locale. Il beneficio “adesione ad altre iniziative e realtà associative” descrive effetti *spillover* che estendono la partecipazione civica oltre la CER, rafforzando reti di cooperazione. Il beneficio “valorizzazione del capitale umano locale” (tre fonti) riguarda la generazione di nuove competenze tecniche, opportunità occupazionali e forme di economia locale attivate dalle CER.

La seconda macrocategoria, “Riduzione delle disuguaglianze”, include benefici connessi all’equità distributiva delle risorse energetiche e alla promozione di condizioni inclusive. Il beneficio “inclusione” evidenzia il coinvolgimento di famiglie vulnerabili e la riduzione dello stigma attraverso spazi comuni e attività sociali. Il beneficio “benessere e qualità di vita” (una fonte) evidenzia il miglioramento percepito dai membri della CER rispetto alla propria condizione quotidiana, grazie a una maggiore stabilità economica, a relazioni di supporto e alla partecipazione attiva alla vita comunitaria. La “riduzione della povertà energetica” si riferisce all’accesso equo a energia rinnovabile a prezzi calmierati, spesso tramite redistribuzione interna. Il beneficio “destigmatizzazione” riguarda la capacità delle CER di riqualificare aree marginalizzate, contrastando rappresentazioni negative dei quartieri.

La terza macrocategoria, “Empowerment e governance diffusa”, riflette l’emergere di pratiche decisionali collaborative. Il beneficio “sensibilizzazione e formazione” (cinque fonti) comprende attività educative, workshop e percorsi di alfabetizzazione energetica e digitale che accrescono competenze diffuse e accettabilità delle tecnologie rinnovabili. Il beneficio “democrazia energetica” (sei fonti) sottolinea la partecipazione attiva dei membri, la condivisione trasparente delle informazioni e la redistribuzione del potere decisionale. Il beneficio “giustizia tecnologica” (quattro fonti) riguarda l’accesso equo a tecnologie e infrastrutture digitali e la possibilità per i cittadini di comprenderne e controllarne il funzionamento. Il beneficio “empowerment” richiama infine il rafforzamento di competenze individuali e collettive, lo sviluppo della leadership diffusa e la capacità dei cittadini di incidere in modo autonomo nei processi energetici.

La quarta macrocategoria, “Creazione di legami”, raccoglie i benefici relativi alla dimensione relazionale. Il beneficio “capitale sociale” si manifesta nel rafforzamento delle relazioni cooperative e nella costruzione di reti collaborative tra membri, organizzazioni e attori istituzionali. Il beneficio “coesione sociale” indica la capacità delle CER di attivare fiducia reci-

proca, supporto e collaborazione tra famiglie, gruppi vulnerabili e attori locali, contribuendo alla vitalità sociale dei territori.

Nel suo complesso, l'analisi mostra come le CER si configurino come dispositivi sociotecnici capaci di generare un ampio spettro di benefici sociali, che eccedono la sfera della produzione energetica e del risparmio economico per i membri. Le esperienze esaminate attestano, infatti, la capacità delle comunità energetiche di attivare processi di sviluppo locale, contribuire alla riduzione delle disuguaglianze, promuovere forme avanzate di governance collaborativa e rafforzare il tessuto relazionale dei territori. Si osserva inoltre che, fatta eccezione per il beneficio della “riduzione della povertà energetica” – riconducibile ai benefici diretti delle CER in quanto espressamente previsto dal considerando 67 della direttiva (UE) 2018/2001 – tutti gli altri benefici emersi dalle sette fonti analizzate assumono la forma di benefici indiretti. Essi non sono formalmente disciplinati dalla normativa, ma risultano coerenti con le finalità attribuite alle comunità energetiche dalle disposizioni vigenti e con la loro configurazione come strumenti di innovazione sociale e territoriale [4].

15.3.8. Ruolo del Terzo settore nelle evidenze della scoping review

Come già evidenziato, la letteratura esaminata lungo la *scoping review* affronta solo marginalmente il ruolo del Terzo Settore e anche nei sette articoli selezionati esso non costituisce un focus primario di analisi. Inoltre, rispetto alla domanda di ricerca che orienta il presente studio, nessuna delle fonti esaminate analizza in modo diretto la relazione tra presenza del Terzo settore e generazione di benefici sociali. La sua presenza si configura piuttosto come elemento secondario, legato ai processi di attivazione, accompagnamento o consolidamento delle iniziative comunitarie. Il quadro entro cui tale ruolo può essere osservato è influenzato dalla natura eterogenea e numericamente limitata dei casi empirici analizzati: quattro comunità energetiche rinnovabili e solidali pienamente operative (Napoli Est, SOLEdarietà, CER.ca.MI Solidale, CommOn Light), un insieme di CER in fase di avvio o consolidamento (Toscana 100, Campus Ghisolfia e altri casi), e ulteriori iniziative dell'economia sociale che condividono elementi organizzativi con le CER pur non ricadendo nella loro definizione giuridica, come cooperative energetiche e modelli *community-based* (ènostra).

A partire da tali evidenze, è possibile identificare alcune configurazioni ricorrenti del ruolo del Terzo settore nelle dinamiche di sviluppo comunitario. Un primo profilo è quello di promotore [7, 2], svolto da enti radicati localmente e dotati di capacità di ingaggio, accesso alle reti territoriali e

coordinamento. Nella CERS di Napoli Est, per esempio, la Fondazione Famiglia di Maria ha guidato l'attivazione della comunità con attività educative, laboratori e percorsi di co-progettazione rivolti soprattutto alle famiglie vulnerabili. Un secondo ruolo è quello di membro della comunità energetica [4, 5], ricoperto da associazioni e fondazioni che partecipano alla governance, contribuendo all'orientamento sociale della CER e, talvolta, alla gestione di servizi comunitari, come mostrano i casi di SOLEdarietà o CER.ca.MI. In forma prevalentemente concettualizzata e solo parzialmente corroborata dalle evidenze, emerge il ruolo del Terzo settore come intermediario dell'innovazione sociale [3], in grado di mediare tra cittadini, istituzioni e operatori energetici, facilitando l'emergere e la successiva istituzionalizzazione di modelli comunitari dell'energia. Da ultimo, un ruolo affine è svolto da soggetti dell'economia sociale quali la cooperativa energetica enostra [1], che promuove configurazioni mutualistiche, partecipative e territorializzate dell'energia.

Nel loro complesso, i contributi analizzati restituiscono dunque un'immagine del Terzo settore come attore significativo nei processi di avvio, inclusione e radicamento territoriale delle CER, pur in assenza di una trattazione sistematica o di un'analisi specificamente orientata a comprenderne il contributo alla generazione di benefici sociali.

15.4. Discussione e sviluppi della ricerca

L'analisi dei sette articoli inclusi nella *scoping review* restituisce un quadro conoscitivo ancora parziale e in consolidamento, sia rispetto ai benefici sociali associati alle CER, sia con riguardo al ruolo del Terzo settore. Nella maggior parte dei contributi, i benefici sociali sono affrontati con un buon livello di approfondimento concettuale, ma con un taglio prevalentemente descrittivo e non sistematico: soltanto uno studio [2] propone una valutazione empirica strutturata degli impatti percepiti, mentre gli altri si limitano a individuare o interpretare gli esiti sociali entro narrazioni organizzative o processuali. Tale impostazione riflette un limite più generale della letteratura, già segnalato da Bielìg *et al.*²⁹, secondo cui manca un quadro metodologico condiviso per la misurazione degli impatti sociali e prevalgono evidenze di natura qualitativa, difficilmente comparabili o replicabili.

Il panorama metodologico mostra, infatti, un forte localismo empirico, assenza di standard comuni e carenza di disegni comparativi, longitudinali o quasi-sperimentali. La triangolazione dei dati rimane circoscritta a pochi

²⁹ Bielìg *et al.* (2022).

contributi, così come la traduzione di concetti complessi – quali empowerment, coesione sociale o inclusione – in indicatori robusti e replicabili. Sebbene la letteratura internazionale segnali la necessità di approcci più integrati e metodologicamente sofisticati, questa revisione conferma che gli studi attualmente disponibili si concentrano soprattutto sulla ricostruzione qualitativa dei processi socio-territoriali che rendono possibile l'emergere delle CER.

Nonostante ciò, le scelte metodologiche appaiono coerenti con la fase evolutiva del fenomeno. Le CER operano infatti come laboratori sociotecnici in trasformazione, in cui i confini tra osservazione, partecipazione e innovazione tendono a sovrapporsi. In contesti simili, la ricerca non descrive soltanto configurazioni già consolidate, ma partecipa talvolta ai processi stessi di istituzionalizzazione delle comunità energetiche. In questa cornice, la revisione condotta ha permesso di mettere in relazione tre dimensioni normalmente considerate in modo separato:

- la varietà dei benefici sociali attribuiti alle CER;
- le configurazioni metodologiche impiegate per studiarli;
- le modalità – pur marginali – attraverso cui il Terzo settore compare nei processi di attivazione e governance.

L'integrazione di queste dimensioni offre una prospettiva più articolata sulle dinamiche sociali che accompagnano lo sviluppo delle CER.

Per quanto riguarda il Terzo settore, la domanda di ricerca che ha guidato questo lavoro — ossia verificare se e in che modo la letteratura scientifica riconosca agli ETS un ruolo nella generazione dei benefici sociali — ha trovato una risposta netta nelle fonti esaminate. Nessuno degli articoli tematizza il Terzo settore come oggetto primario di indagine, né analizza i meccanismi attraverso cui esso potrebbe contribuire agli esiti sociali delle CER. Il Terzo settore emerge piuttosto in forma trasversale, come promotore territoriale, attore di inclusione, facilitatore di processi cooperativi o membro di alcune configurazioni comunitarie, ma tali riferimenti rimangono frammentari e non ricondotti a un impianto teorico unitario. Questo risultato costituisce un contributo non trascurabile della revisione, poiché mette in luce un'area poco esplorata e suggerisce la necessità di ulteriori ricerche empiriche e teoriche.

Un ulteriore elemento significativo riguarda la convergenza tra le macrocategorie di benefici individuate e le dimensioni presentate da Bielig *et al.*³⁰. Concetti quali empowerment, capitale sociale, giustizia energetica o partecipazione mostrano continuità semantica e funzionale con la tassonomia proposta. Le macrocategorie “Sviluppo locale” e “Riduzione delle di-

³⁰ *Ibidem.*

suguaglianze” si collocano nell’alveo dell’*energy justice*, mentre “Governance diffusa e innovazione sociale” si intreccia direttamente con le dimensioni della democrazia energetica. Ciò suggerisce che, pur in assenza di un quadro teorico unificato, la letteratura tende a convergere verso una lettura multidimensionale dei benefici sociali.

Vi sono tuttavia alcuni aspetti relativi alla realizzazione della presente revisione che devono essere evidenziati, in quanto potenziali elementi di criticità. L’adesione al protocollo PRISMA-ScR, che prevede di privilegiare la letteratura scientifica *peer-reviewed*, ha comportato la mancata integrazione della *grey literature*. Questo potrebbe aver fatto escludere contributi utili in un ambito di ricerca ancora giovane, nel quale report, valutazioni progettuali e documenti tecnici possono offrire evidenze preziose. Va poi sottolineata l’impossibilità di includere nelle stringhe di ricerca l’intero spettro dei termini potenzialmente rilevanti e il rischio che ne deriva di non aver intercettato alcune fonti pertinenti. Infine, benché la pubblica amministrazione emerga come attore rilevante in diverse fonti, il suo ruolo non è stato approfondito in questa sede e meriterebbe ulteriori indagini.

Nel loro insieme, i risultati convergono nel suggerire la necessità di sviluppare ricerche più ampie e strutturate, basate su disegni comparativi e longitudinali, su strumenti valutativi condivisi e su metodologie capaci di integrare l’analisi dei benefici, delle configurazioni di governance e del ruolo degli attori territoriali. Particolare attenzione dovrà essere dedicata al Terzo settore e ai meccanismi attraverso cui esso può contribuire alla generazione e al consolidamento dei benefici sociali, soprattutto nei contesti segnati da vulnerabilità sociale ed economica. Approfondire queste traiettorie di ricerca appare quindi cruciale per consolidare un campo di studi ancora in formazione e per restituire pienamente la portata trasformativa delle CER nel contesto socio-energetico contemporaneo.

*16. La funzione promozionale della co-progettazione per lo sviluppo di CER “solidali”**

di *Matteo Greco*

16.1. Introduzione

La disciplina delle Comunità energetiche rinnovabili (CER), introdotta nell’ordinamento italiano dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199 in attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. RED II), rappresenta l’esito di un processo evolutivo nel quale le comunità energetiche, originariamente nate come espressione spontanea di iniziativa civica e territoriale, sono progressivamente divenute oggetto di specifica regolamentazione, con l’obiettivo di promuoverne la più ampia diffusione. Come si vedrà più approfonditamente nel prosieguo della trattazione, tali enti si caratterizzano, tra l’altro, per il fatto che il loro obiettivo principale non può consistere nella realizzazione di profitti, ma nella produzione di benefici economici, ambientali o sociali a favore dei propri membri o delle comunità locali in cui operano.

In questo quadro, e allo scopo di individuare quelle CER che escludono del tutto una finalità lucrativa o che orientano in via prevalente la propria attività verso la generazione di benefici sociali, nella prassi si è progressivamente consolidata la tendenza a riferirsi a tali realtà con l’appellativo di CER “solidali”. La diffusione di questa particolare tipologia di CER si rivela, peraltro, particolarmente auspicabile, nella misura in cui tali configurazioni organizzative possono costituire uno strumento efficace per garantire anche alle fasce più deboli della popolazione l’accesso ai benefici economici e ambientali della transizione energetica, in coerenza con il paradigma della c.d. “*just transition*”, volto a coniugare gli obiettivi di decarbonizzazione con istanze di equità sociale.

* Il presente lavoro è parte della ricerca che il sottoscritto ha svolto nell’ambito del PRIN “*Framing Energy Poverty within Social Economy – Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution*”, Bando 2022 PNRR, CUP B53D23032510001, Codice progetto MUR P20227A85T.

In questo contesto si colloca la domanda di ricerca che orienta il presente contributo: in che modo gli strumenti di amministrazione condivisa previsti dal Codice del Terzo settore (CTS)¹ – e, in particolare, la co-progettazione – possono favorire la diffusione di questa specifica categoria di CER?

L'interesse dell'indagine risiede nella circostanza che tali strumenti collaborativi, originariamente pensati per disciplinare il coinvolgimento degli enti del Terzo settore (ETS) nella gestione di servizi di interesse generale, si rivelano oggi capaci di svolgere un ruolo inedito nel governo locale dell'energia. Essi non solo offrono un canale istituzionale di interlocuzione tra amministrazioni ed enti collettivi attivi nel settore energetico, ma sono anche in grado di esercitare una funzione conformativa dell'autonomia privata, orientandola verso la costituzione di CER solidali.

A fronte di ciò, il contributo sviluppa l'analisi lungo tre direttrici tra loro complementari. Anzitutto, viene ricostruita la nozione giuridica di CER, al fine di delinearne i tratti strutturali e teleologici che costituiscono il presupposto per comprendere l'emersione, nella prassi, della categoria delle c.d. CER solidali. Successivamente, si approfondisce il rapporto tra comunità energetiche e il paradigma dell'amministrazione condivisa, con specifico riguardo al possibile impiego degli istituti collaborativi di cui all'art. 55 del CTS. Infine, l'attenzione si concentra sul Regolamento adottato da Roma Capitale nel 2024, assunto quale primo caso in cui la co-progettazione viene impiegata come strumento per la promozione di CER solidali.

16.2. La definizione giuridica di “Comunità energetica rinnovabile”

Come anticipato, le comunità energetiche non costituiscono una creazione legislativa recente. L'espressione “comunità energetiche” (o “energie di comunità”) è da tempo impiegata nella letteratura sociologica per descrivere una categoria eterogenea di aggregazioni volontarie tra cittadini-utenti del sistema energetico, «che hanno in comune il fatto di sviluppare forme di gestione, produzione e talvolta distribuzione dell'energia rinnovabile, divergenti dai modelli organizzativi tradizionali incentrati sul mercato o sullo Stato»². Più nello specifico, tali organizzazioni vengono descritte come for-

¹ Il riferimento è, in particolare, ai procedimenti previsti dall'art. 55 del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117.

² Magnani N. e Patrucco D. (2018), *Le cooperative energetiche rinnovabili in Italia: tensioni e opportunità in un contesto in trasformazione*, in Osti G. e Pellizzoni L., a cura di, *Energia e innovazione innovazione tra flussi globali e circuiti locali*, Eut, Trieste, 187.

mazioni sociali caratterizzate, da un lato, da una governance aperta e partecipativa (*process dimension*) e, dall'altro, dalla finalità di produrre benefici a favore dei propri membri e/o del territorio in cui operano (*outcome dimension*)³.

Queste esperienze collettive si presentano sia come comunità di interessi, aperte a soggetti privi di un radicamento territoriale, sia come comunità di luogo, basate su relazioni di prossimità e fiducia⁴. Quanto alle loro finalità, esse si distribuiscono lungo un *continuum* che va dai modelli mutualistici, centrati su vantaggi economici per i soli membri (come tariffe agevolate o redistribuzione degli utili), alle configurazioni di interesse generale, nelle quali i benefici si estendono all'intera collettività⁵.

Si è inoltre osservato che tali realtà possono assumere assetti giuridico-organizzativi diversificati: dalle cooperative proprietarie delle infrastrutture energetiche – il modello di gran lunga più diffuso – agli enti non profit incaricati della gestione degli impianti per conto della comunità locale, fino

³ In questo senso, v. il seminale lavoro di Walker G. e Devine-Wright P. (2008), "Community renewable energy: What should it mean?", *Energy Policy*, 36: *passim*, che nell'elaborare la suddetta definizione di comunità energetica, hanno evidenziato la necessità di considerare due dimensioni tra loro complementari: la cosiddetta *process dimension*, che riguarda "chi sviluppa e gestisce il progetto", e la *outcome dimension*, ovvero "a chi è rivolto il progetto e chi ne beneficia, sotto il profilo economico e sociale". La prima si colloca lungo un *continuum* che va da modelli "chiusi e istituzionali" a modelli "aperti e partecipativi"; la seconda si estende da esiti "distanti e privati" a esiti "locali e collettivi". La letteratura sociologica è concorde nell'attribuire a tali iniziative «comunitarie» vantaggi sociali e ambientali distintivi rispetto a iniziative governative o guidate dall'impresa. Sul piano ambientale, queste esperienze si caratterizzerebbero per una maggiore adeguatezza delle infrastrutture e degli impianti di produzione energetica alle esigenze e condizioni locali, nonché per la capacità di promuovere, all'interno delle comunità coinvolte, una più diffusa consapevolezza in materia di consumi energetici e sostenibilità. Dal punto di vista socioeconomico, invece, si sottolinea come le iniziative comunitarie nel settore dell'energia si mostrino più efficaci nell'attivare risorse non strettamente riconducibili al mercato, come la fiducia e il capitale sociale, necessarie per la riproduzione di beni quasi-pubblici come l'energia. Sul punto, v. Osti G., Magnani N. e Carrosio G. (2017), *Nuovi attori delle fonti rinnovabili e del risparmio energetico*, in Bovone L. e Lunghi C., a cura di, *Resistere. Innovazione e vita quotidiana*, Donzelli Editore, Roma, 130.

⁴ Tarhan M. (2015), "Renewable Energy Cooperatives: A Review of Demonstrated Impacts and Limitations", *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 1:104 ss.; Magnani N. e Osti G. (2016), "Does civil society matter? Challenges and strategies of grassroots initiatives in Italy's energy transition", *Energy Research & Social Science*, 13:148 ss. Dalla letteratura emerge che la seconda fattispecie è preponderante, in particolare nei Paesi dove le *community energy* hanno preso piede prima e in modo più significativo, così come osservato da L. Pellizzoni (2018), *Energia di comunità. Una ricognizione critica della letteratura*, in Osti G. e Pellizzoni L., a cura di, *Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali*, Eut, Trieste, 23.

⁵ Cfr. Walker G. e Devine-Wright P. (2008), *op. cit.*, 498.

alle società di capitali finanziate e partecipate direttamente dai residenti delle aree limitrofe agli impianti⁶.

In Italia, le prime esperienze riconducibili a tale categoria di enti risalgono alle cooperative energetiche costituite nella prima metà del Novecento dalle comunità montane dell'arco alpino per sopperire alla mancanza di accesso all'energia termica ed elettrica. Molte di queste realtà – particolarmente diffuse in Trentino-Alto Adige – sono tuttora operative e hanno assunto le caratteristiche di vere e proprie organizzazioni economiche, capaci di vendere energia non solo ai propri soci ma anche a migliaia di utenti connessi alla rete⁷. Si tratta, tuttavia, di esperienze rimaste a lungo eccezioni, «in gran parte attribuibili alla presenza di network istituzionalizzati, storicamente radicati e fondati su una forte identificazione territoriale ed etnica»⁸.

È solo a partire dagli anni Duemila che questo *tipo* di organizzazioni ha iniziato a emergere come soluzione alternativa per la produzione sostenibile dell'energia⁹. Tale evoluzione è stata favorita dalla liberalizzazione del mercato energetico, dagli incentivi al fotovoltaico e dal rapido progresso delle tecnologie per la produzione domestica di energia. Si tratta di realtà che, in mancanza di una disciplina positiva di riferimento, si sono sviluppate negli spazi lasciati aperti dall'ordinamento, dando luogo a modalità inedite di cooperazione tra cittadini, imprese e amministrazioni locali, finalizzate all'autosoddisfacimento dei bisogni energetici.

L'energia poteva essere acquisita sul mercato, secondo modelli riconducibili ai gruppi di acquisto solidale (GAS), oppure “autoprodotta” mediante impianti di proprietà della comunità, per lo più organizzata in forma cooperativa. I cittadini, nella loro duplice veste di soci e di clienti dell'ente, prov-

⁶ Magnani N. (2018), *Transizione energetica e società. Temi e prospettive di analisi sociologica*, FrancoAngeli, Milano, 101-102. In questo senso, Candelise C. e Ruggieri G. (2017), *Community energy in Italy: heterogeneous institutional characteristic and citizens engagement*, IEF Working paper n. 93, Center for Research on Energy and Environmental Economics and Policy, Università Bocconi, Milano, includono nel novero delle *community energy* anche alcuni casi di società a partecipazione limitata, che sebbene non assumano la forma cooperativa, tuttavia sono interamente possedute, finanziate e gestite da cittadini che risiedono in prossimità degli impianti. Sono un esempio di questo tipo le due esperienze di Dosso Energia e Kennedy Energia, due società a responsabilità limitata costituite tra il 2010 e il 2012 a partire dalla volontà dei cittadini di Castelleone (CR) e Inzago (MI) in collaborazione con le rispettive amministrazioni comunali sfruttando le opportunità concesse dal Conto Energia introdotto proprio in quegli anni.

⁷ Su tali aspetti, v. Magnani N. e Patrucco D. (2018), *op. cit.*, 188-189.

⁸ Ivi, 189.

⁹ Come rilevato da Magnani N. e Osti G. (2016), 148 ss. Si tratta di pratiche premoderne che assumono connotati innovativi nella misura in cui vengono inserite nel nuovo contesto della transizione energetica. Sul punto v. Carrosio G. (2024), “La comunità nelle comunità”, *Parole-chiave*, 2:151.

vedevano poi al consumo dell'energia autoprodotta o acquistata, realizzando così una forma embrionale e indiretta di "condivisione" dell'energia.

A fronte di ciò, l'adozione delle direttive europee e il loro successivo recepimento negli ordinamenti nazionali hanno segnato una netta cesura tra una fase antecedente, contraddistinta dalla nascita spontanea di forme collettive, cooperative e comunitarie, e una fase successiva, caratterizzata dall'introduzione di un quadro normativo specificamente volto a disciplinare e incentivare comunità energetiche conformi ai modelli delineati dal legislatore, ossia le Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) e le Comunità Energetiche dei Cittadini (CEC)¹⁰.

Focalizzando l'attenzione esclusivamente sul primo dei due modelli citati, il d.lgs. n. 199/2021 qualifica la CER come «un soggetto di diritto autonomo»¹¹ dotato di alcune caratteristiche essenziali.

Anzitutto, la partecipazione alla comunità deve essere riservata a soggetti appartenenti alle categorie tassativamente indicate dal legislatore: «persone fisiche, PMI, anche partecipate da enti territoriali, associazioni, aziende territoriali per l'edilizia residenziale, istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, aziende pubbliche di servizi alla persona, consorzi di bonifica, enti e organismi di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del Terzo settore e associazioni di protezione ambientale, nonché le amministrazioni locali individuate nell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, l. n. 196/2009». Con specifico riguardo alle imprese, viene inoltre stabilito che la partecipazione alla comunità non possa costituire la loro attività commerciale o industriale principale.

In secondo luogo, la partecipazione è qualificata come «aperta e volontaria», in conformità al c.d. "principio della porta aperta", di matrice cooperativistica. Ne consegue che il rapporto associativo deve rimanere accessibile a tutti i soggetti che, in possesso dei requisiti stabiliti dalla legge e dallo statuto, siano portatori di interessi omogenei e dunque idonei a essere perseguiti attraverso l'adesione all'ente¹².

¹⁰ *Ivi*, 152.

¹¹ Art. 31, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 199/2021.

¹² Sul punto, in generale, cfr. Galgano F. (1969), *Delle persone giuridiche. Art. 11-35*, in A. Scialoja e Branca G., a cura di, *Commentario del codice civile*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 233, e più di recente Maggiolo M. (2010), "Clausole di apertura e «porta aperta» nei procedimenti di adesione a contratti plurilaterali", *Riv. dir. civ.*, 787; con specifico riferimento agli enti del terzo settore cfr. Tuccari E. (2019), "La disciplina «democratica» delle associazioni non riconosciute fra codice del terzo settore e Codice civile", *Resp. civ. prev.*, 2:441 ss.

In terzo luogo, per potersi qualificare come CER, un soggetto giuridico deve svolgere almeno l'attività di condivisione di energia rinnovabile, elettrica o termica, alle condizioni indicate dall'art. 31, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 199/2021¹³. Tale attività, recentemente definita nel nuovo art. 15-bis della direttiva (UE) 2019/944, consiste in una particolare forma di autoconsumo di energia rinnovabile realizzata tra clienti attivi sulla base di accordi privati o tramite un apposito soggetto giuridico¹⁴. Essa si distingue dall'autoconsumo individuale poiché l'energia prodotta da uno dei partecipanti non è destinata al solo autoconsumo *in situ*, ma è resa disponibile agli altri membri della comunità, consentendo che i surplus di produzione dei singoli compensino, in regime di simultaneità, i consumi degli altri partecipanti.

Infine, l'obiettivo principale dell'ente deve essere «quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari»¹⁵. Il riferimento ai «benefici ambientali, economici o sociali» può essere inteso come una sintesi delle finalità non lucrative che consentono a un ente collettivo di acquisire la qualifica di CER. A seconda della destinazione dei benefici, lo scopo della comunità può assumere natura mutualistica o altruistica, a seconda che i vantaggi siano riservati ai membri o estesi anche alla popolazione locale.

Un'impostazione che riducesse tali benefici a meri effetti indiretti o a risultati connaturati all'attività della CER – come talora sostenuto in dottrina – non consentirebbe di cogliere il rapporto logico-giuridico che emerge da una lettura sistematica del dato normativo tra l'espressa esclusione del profitto quale fine primario e la contestuale qualificazione dei benefici ambientali, economici e sociali come finalità prioritarie. È in tale correlazione che risiede la corretta chiave interpretativa delle disposizioni in esame, poiché la produzione di tali benefici costituisce uno degli elementi centrali dell'identità normativa degli enti legittimati ad assumere la qualifica di CER. In altri termini, i benefici in esame qualificano un modello organizzativo che,

¹³ Secondo cui «l'energia autoprodotta è utilizzata prioritariamente per l'autoconsumo istantaneo in sito ovvero per la condivisione con i membri della comunità secondo le modalità di cui alla lettera c), mentre l'energia eventualmente eccedentaria può essere accumulata e venduta anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile, direttamente o mediante aggregazione».

¹⁴ Si tratta di un articolo introdotto dall'art. 2 della direttiva (UE) 2024/1711, la quale doveva essere recepita dagli Stati membri entro il 17 gennaio 2025. Al momento, la direttiva in questione è inclusa tra le norme oggetto della Legge di delegazione europea 2024 (l. 13 giugno 2025, n. 91) come direttiva da recepire che non necessita di specifici principi o criteri direttivi di delega, ai sensi dell'Allegato A della Legge.

¹⁵ Art. 31, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 199/2021.

attraverso lo svolgimento dell'attività di condivisione dell'energia, persegue finalità prevalentemente non lucrative, «in netta divergenza con le modalità operative dei soggetti professionisti che tradizionalmente forniscono energia elettrica ai clienti finali»¹⁶.

Dall'esame del dato normativo risulta evidente che, analogamente a quanto avvenuto per gli enti del Terzo settore, le CER non vengono configurate come una nuova e autonoma tipologia di ente, bensì come una figura “trans-tipica”, idonea a ricomprendere enti giuridicamente eterogenei accomunati da specifici requisiti relativi all'attività svolta, alle finalità perseguite e all'assetto organizzativo interno¹⁷. Ne consegue il riconoscimento, in capo ai soggetti promotori, di un ampio margine di discrezionalità nella scelta della forma giuridica per la costituzione della comunità. Ciò nondimeno, tale libertà incontra un limite nella compatibilità con i requisiti strutturali e teleologici previsti dalla disciplina di riferimento¹⁸.

In definitiva, si ritiene di poter affermare che la definizione di CER si configura come una specifica *qualificazione giuridica*, acquisibile da qualsiasi ente collettivo¹⁹, purché in possesso dei requisiti previsti dalla normativa. La sua funzione è quella di individuare le condizioni in presenza delle quali determinate organizzazioni sociali sono legittimate ad accedere a specifici regimi di sostegno e incentivazione, tra i quali riveste particolare rilievo la Tariffa Incentivante Premio (TIP)²⁰.

¹⁶ Cappelli V. (2025), *Il contratto della transizione energetica*, Pacini Giuridica, Pisa, 123.

¹⁷ Pafumi M. (2023), *Il soggetto giuridico Comunità energetica: quali soluzioni possibili?*, in Meli M., a cura di, *La transizione verso nuovi modelli di produzione e consumo di energia da fonti rinnovabili*, Pacini Giuridica, Pisa, 123. Nello stesso senso vedi anche Cappelli V. (2024), *op. cit.*, 132, nonché Piselli R. (2022), “Le comunità energetiche tra pubblico e privato: un modello organizzativo transtipico”, *Dir. soc.*, 4:787 ss.

¹⁸ In tal senso, assumono rilievo le FAQ pubblicate dal MASE il 23 gennaio 2024, secondo cui la CER – ma questo non può che valere anche per le CEC – può essere costituita, a titolo esemplificativo, «sotto forma di associazione, ente del Terzo settore, cooperativa, cooperativa benefit, consorzio, organizzazione senza scopo di lucro etc.».

¹⁹ Costituiti *ex novo* oppure mediante modifica dell'atto costitutivo di un soggetto già esistente, anche attraverso l'istituto della trasformazione disciplinato dagli artt. 42-bis e 2498 ss. c.c., così come precisato da Cusa E. (2024), “Le incentivate comunità energetiche rinnovabili e il loro atto costitutivo”, *Consiglio Nazionale del Notariato*, 38:5.

²⁰ Nello specifico, la TIP è prevista dall'art. 8 del d.lgs. n. 199/2021, la quale ha poi trovato attuazione con gli artt. 3-6 del d.m. n. 414/2023, da ultimo modificato con Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica del 16 maggio 2025, n. 127; il contributo di valorizzazione sulla base dell'energia autoconsumata è previsto dall'art. 32, comma 3, lett. a), d.lgs. n. 199/2021 e attuato dall'art. 6 del *Testo Integrato per l'Autoconsumo Diffuso* (TIAD), come integrato e modificato dalla deliberazione 15/2024/R/eel.

16.2.1. La categoria delle CER cc.dd. “solidali”

Alla luce del quadro definitorio appena ricostruito, risulta opportuno soffermarsi sulla nozione di CER solidali.

Questa espressione non individua un modello organizzativo distinto o alternativo rispetto alle CER. Essa costituisce piuttosto una formula atecnica impiegata nel dibattito pubblico per individuare quelle comunità che, in base alle previsioni statutarie e regolamentari interne, orientano la propria attività in via prioritaria verso la produzione di benefici sociali o che escludono del tutto il profitto come scopo dell'ente²¹. Detto altrimenti, la nozione di CER solidali non riveste natura giuridica, ma assume un significato meramente descrittivo: essa serve a identificare quelle CER che, pur operando entro il perimetro normativo generale, scelgono di massimizzare l'impatto sociale delle attività svolte, destinando i proventi generati alla realizzazione di iniziative solidali a favore dei membri o del territorio. Tra gli interventi generalmente ricondotti a tale categoria rientrano, ad esempio, iniziative di riqualificazione di spazi pubblici, percorsi di alfabetizzazione energetica, l'erogazione di servizi di prossimità, nonché azioni di contrasto alla povertà energetica mediante l'accesso equo all'energia rinnovabile a prezzi calmierati.

Occorre tuttavia precisare che questa distinzione ha una valenza esclusivamente tendenziale. Nella pratica, infatti, non sempre è agevole distinguere ciò che costituisce un beneficio sociale da ciò che integra un vantaggio economico o ambientale, poiché tali dimensioni sono spesso tra loro intrecciate e reciprocamente rafforzanti. Si pensi, ad esempio, alle disposizioni che destinano parte dei ricavi incentivanti a soggetti vulnerabili: si realizza simultaneamente un beneficio economico e un effetto sociale. Parimenti, interventi di riqualificazione di aree verdi generano benefici ambientali, ma incidono anche sul piano sociale nella misura in cui restituiscono spazi collettivi alla fruizione della comunità.

L'attenzione verso questa specifica categoria di CER sta emergendo anche sul piano giuridico, in particolare nelle normative regionali²². In Emilia-Romagna e in Puglia, ad esempio, sono state introdotte misure di promozione e sostegno esclusivamente rivolte a CER che coinvolgono un certo numero di soggetti vulnerabili, enti del Terzo settore o realtà pubbliche at-

²¹ Sul punto, si veda il *Manifesto delle Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali* promosso da Legambiente, disponibile all'indirizzo: <https://www.comunirinnovabili.it/manifesto-c-e-r-s/>

²² Sul ruolo delle regioni nel contesto della transizione energetica v. Tondi della Mura V. (2024), “Il ruolo delle Regioni per una transizione energetica «giusta»”, *Le Regioni*, 3-4: 429-432.

tive nella riqualificazione energetica e nell'inclusione sociale, qualificate in ragione di tali aspetti come comunità «a forte valenza sociale e territoriale»²³. Anche in tali esperienze, tuttavia, le definizioni adottate non mirano a introdurre un modello alternativo di comunità energetica, bensì a individuare – e promuovere mediante misure dedicate – quelle tipologie di CER che, in presenza di specifici fattori, evidenziano una marcata propensione alla produzione di benefici sociali.

16.3. Le CER e il paradigma dell'amministrazione condivisa

Il rapporto tra le CER e il paradigma dell'amministrazione condivisa può essere colto da una duplice angolatura: da un lato, con riferimento alla struttura partecipativa interna dell'ente; dall'altro, con riguardo al ruolo che le comunità energetiche possono assumere nell'ambito degli strumenti procedurali previsti dal CTS²⁴.

Sotto il primo profilo, la dottrina ha osservato che, poiché la normativa europea e nazionale consente anche alle amministrazioni pubbliche – ivi compresi gli enti locali – di partecipare in qualità di membri delle CER, queste ultime possono essere ricondotte tra le «forme di partenariato attraverso cui si manifesta il modello dell'amministrazione condivisa»²⁵. Tale paradigma, come noto, descrive una modalità di azione pubblica nella quale i cittadini escono «dal ruolo passivo di amministrati per diventare co-amministratori, soggetti attivi che, integrando le risorse di cui sono portatori con quelle di cui è dotata l'amministrazione, si assumono una parte di responsabilità nel risolvere problemi di interesse generale»²⁶. In questa medesima

²³ Cfr. l. reg. Emilia-Romagna 27 maggio 2022, n. 5, della l. reg. Puglia 9 agosto 2019, n. 45, per come da ultimo modificata dall'art. 30 della l. reg. Puglia 29 dicembre 2022, n. 32.

²⁴ Il riferimento è, in particolare, ai procedimenti di co-programmazione e co-progettazione previsti dall'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017.

²⁵ Così Giglioni F. (2022), *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in Arena G., Bombardelli M., a cura di, *L'amministrazione condivisa*, Editoriale Scientifica, Napoli, 106 e 107. In questo senso anche Pizzanelli G. (2025), *I partenariati dell'amministrazione condivisa: il caso delle comunità energetiche rinnovabili*, in E. Frediani E., a cura di, *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Giappichelli, Torino, 115.

²⁶ Arena G. (1997), "Introduzione all'amministrazione condivisa", in *Studi parlamentari e pol. cost.*, 3-4: 29. Per alcune riflessioni più recenti sul tema dell'amministrazione condivisa, si v. Tondi della Mura V. (2018), "Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle Linee guida dell'Anac al codice del Terzo settore", *Rivista AIC*, 1: 1-23; Giglioni F. (2022), "Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa", *Federalismi.it*, 20:204 ss.; Arena G. e Bombardelli M. (2022), a cura di, *L'amministrazione condivisa*, Editoriale scientifica, Napoli; Frega S. (2025), "La "sfida" dell'amministrazione condivisa: una nuova forma di democrazia partecipativa?", *Diritti regionali*, 2: 339-385.

direzione si colloca la giurisprudenza costituzionale, che individua nell'amministrazione condivisa un modello fondato «sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico»²⁷.

Ne deriva che la struttura organizzativa e l'impostazione teleologica proprie delle CER – caratterizzate da una governance democratica e inclusiva e dall'orientamento alla produzione di benefici di utilità generale piuttosto che al profitto – fanno sì che la cooperazione tra pubblico e privato che in esse si realizza assuma i tratti tipici di un partenariato riconducibile al paradigma dell'amministrazione condivisa. Invero, come è stato osservato, nel caso delle CER «si palesa un tratto distintivo rispetto all'amministrazione condivisa: la cittadinanza si rende attiva per adempiere a propri doveri connessi ai fini di tutela ambientale, a maggior ragione in forza della riforma costituzionale del 2022; vale a dire, i cittadini partecipano in virtù dei loro inderogabili doveri di solidarietà politica, sociale ed economica in sintonia con l'art. 2 Cost., seppure in forma libera e volontaria»²⁸. Del resto, è noto come, per il tramite del principio di solidarietà, le disuguaglianze «individuali e collettive [...] divengono, al contempo, causa di intervento dei poteri pubblici e causa di partecipazione dei privati»²⁹, secondo una logica di corresponsabilità che trova nella disciplina delle CER una significativa ipotesi applicativa.

Il rapporto tra CER e amministrazione condivisa non si esaurisce nella dimensione organizzativa interna delle comunità, ma si proietta anche sul piano procedimentale, dove assume una portata ulteriore e autonoma.

In questa prospettiva rileva il secondo profilo preannunciato: il ruolo che le comunità energetiche possono assumere nell'ambito degli strumenti collaborativi disciplinati dall'art. 55 del CTS, i quali rappresentano, come noto, la «la procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria»³⁰ nei rapporti tra ETS e Pubblica amministrazione.

²⁷ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, § 4 *cons. dir.* A commento di tale decisione si vedano, tra gli altri, i seguenti contributi: F. Pizzolato (2020), "Il volontariato davanti alla Corte costituzionale", *dirittifondamentali.it*, 3:1-22; E. Rossi (2020), "Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale", *Forum di Quad. cost.*, 3:49-60; L. Gori (2020), "Riflessioni sui limiti costituzionali alle misure promozionali del Terzo settore", *Giur. cost.*, 6: 3017 ss.

²⁸ Pizzanelli G. (2024), "Le comunità energetiche rinnovabili: anatomia di un modello di partenariato dell'amministrazione condivisa", *RQDA*, 2:177.

²⁹ V. Tondi della Mura (2010), "La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca", *Rivista AIC*, 1: 2.

³⁰ Corte cost., 26 giugno 2020, n. 131, § 4 *cons. dir.* Le Linee Guida sul rapporto tra

Ebbene, il coinvolgimento delle CER nei procedimenti di co-programmazione e co-progettazione si articola, in particolare, lungo due direttrici distinte.

Per un verso, una CER può assumere la posizione di *soggetto* dei suddetti procedimenti. A questo proposito rileva l'intervento di riforma del CTS ad opera del d.l. 29 maggio 2023, n. 57³¹, grazie al quale tra le «attività di interesse generale» di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 117/2017 figurano espressamente anche gli «interventi e servizi finalizzati [...] alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021 n. 199».

Ne consegue che una CER può adottare – o mantenere – una delle forme organizzative che le consentono di ottenere la qualifica di ETS, purché siano rispettati i requisiti richiesti da entrambe le discipline. In questa prospettiva è stato, ad esempio, escluso che una CER possa assumere la forma dell'organizzazione di volontariato o dell'associazione di promozione sociale: per entrambe, infatti, il CTS preclude l'ammissione di enti privati con scopo lucrativo e di enti pubblici qualificabili come amministrazioni locali, ai quali – ove ne sussistano i presupposti statutari – deve invece essere garantita la possibilità di aderire alle CER ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021³².

Si tratta di una novità di rilevante portata sistemica, poiché consente di estendere anche al settore energetico l'ambito di applicazione degli strumenti di amministrazione condivisa previsti dal CTS. In tale prospettiva, i procedimenti di co-programmazione e co-progettazione possono svolgere una inedita funzione di raccordo istituzionale nel governo locale dell'energia, favorendo la definizione congiunta delle politiche energetiche a livello comunale o sovracomunale e la progettazione degli interventi necessari alla loro attuazione. Del resto, tali procedimenti sono, per loro stessa natura, utili a integrare la visione strategica delle amministrazioni con le

pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017, introdotte con il D.M. 72/2021 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, hanno chiarito, ai paragrafi 2 e 3, che co-programmazione e coprogettazione siano effettivamente procedimenti amministrativi ai sensi della l. n. 241/1990: sul punto, v. Gori L. (2021), “Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed Enti del Terzo Settore. Un approfondimento”, testo disponibile al sito: <https://www.forumterzosettore.it/2021/04/01/linee-guida-sul-rapporto-tra-pubbliche-amministrazioni-ed-enti-del-terzo-settore-un-approfondimento-di-luca-gori/> (ultima consultazione in data 20/12/2025).

³¹ Nello specifico, il riferimento è all'art. 3-septies del d.l. 29 maggio 2023, n. 57, recante misure urgenti per il settore energetico, convertito con modificazioni dalla l. 26 luglio 2023, n. 95.

³² Nota questo aspetto Cusa E. (2024), *op. cit.*, 26, nonché V. Cappelli (2025), *op. cit.*, 139.

competenze, le risorse e le istanze provenienti dalle comunità energetiche, promuovendo la convergenza su obiettivi, priorità e modalità operative nei processi di transizione energetica. Una funzione di coordinamento che assume un rilievo ancora maggiore se si considera la crescita esponenziale delle CER a livello nazionale: queste realtà sono infatti destinate a svolgere un ruolo di primo piano nella configurazione del sistema energetico, contribuendo alla diffusione della generazione distribuita, alla riduzione dei consumi e al contrasto della povertà energetica.

Per altro verso, la CER può assumere non già la posizione di soggetto partecipante al procedimento, bensì quella di *oggetto* dell'intervento collaborativo. In questo senso, la co-progettazione diventa lo strumento attraverso cui l'amministrazione e gli ETS convergono nella costruzione di una nuova comunità energetica radicata nel territorio, definendone congiuntamente finalità, assetto organizzativo e modalità di generazione e destinazione dei benefici.

In questo caso, la CER non preesiste al procedimento, ma prende forma *dentro* il procedimento, come risultato dello stesso. Ne consegue che la co-progettazione diviene non solo il luogo di definizione degli interventi energetici da realizzare con le CER già attive sul territorio, ma anche lo strumento attraverso cui costituire *ex novo* una comunità energetica insieme agli ETS interessati. Questi ultimi, da un lato, apportano il capitale reputazionale necessario a garantirne la credibilità e il buon esito nella fase di avvio della costituenda CER; dall'altro, rappresentano un presidio affinché i benefici generati dalla comunità siano effettivamente condivisi in modo equo tra i membri e rimangano radicati nel territorio in cui sono stati prodotti³³.

In definitiva, l'impiego degli strumenti collaborativi previsti dal Codice del Terzo settore può assumere una rilevante "funzione promozionale"³⁴ rispetto allo sviluppo di CER solidali.

³³ Pizzanelli G. (2024), *op. cit.*, 208.

³⁴ Sulla funzione promozionale del diritto v. il saggio seminale di Bobbio N. (1969), "Sulla funzione promozionale del diritto", *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1313-1329. Nella prospettiva, specificatamente costituzionale, v., *ex multis*, Guarino G. (1962), *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo (A proposito della questione della legittimità costituzionale della L. 27 dicembre 1953 n. 959 e della L. 30 dicembre 1959 n. 1254 sui sovraccanoni elettrici*, in Id., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 125 ss.; Loiodice A. (1967), *Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo*, in Aa. Vv., «*Studi in onore di Alfonso Tesauro*», Libreria Scientifica Editrice, Napoli, 1967, 15 ss.; Pace A. (1983), «Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore», *Giur. cost.*, 1: 2341 ss.; Predieri A. (1963), *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano: 211-212; Rigano F. (1999), «Le leggi promozionali nella giurisprudenza costituzionale», *Giur. it.*: 2223 ss.

Tale funzione si manifesta, anzitutto, sotto il profilo organizzativo. Poiché l'accesso ai procedimenti di co-programmazione e co-progettazione è riservato ai soli ETS, le comunità energetiche interessate a prendervi parte risultano incentivate ad adottare forme giuridiche idonee all'acquisizione di tale qualifica. Un simile esito non è neutro sul piano teleologico: la disciplina degli ETS impone un divieto inderogabile di distribuzione, anche indiretta, degli utili, escludendo qualsiasi attività orientata al profitto finanziario. Ne deriva che una CER qualificata come ETS risulta strutturalmente indirizzata verso finalità di utilità sociale, con un significativo rafforzamento della sua vocazione “solidale”.

In secondo luogo, quando la co-progettazione è utilizzata come strumento per la costituzione *ex novo* di una CER, essa comporta il coinvolgimento degli ETS presenti sul territorio nella definizione dell'identità organizzativa e funzionale della comunità. Tale coinvolgimento opera come meccanismo di garanzia: da un lato, assicura che la futura CER si radichi in un tessuto sociale già attivo e portatore di istanze solidaristiche; dall'altro, contribuisce a preservare nel tempo la dimensione generativa delle comunità energetiche, evitando che il loro potenziale in termini di benefici ambientali, economici e sociali venga disperso o subordinato a logiche estranee alle finalità non lucrative.

Una testimonianza significativa in questa direzione è offerta dal Comune di Roma, che – mediante l'adozione di un apposito Regolamento – ha scelto di assumere la co-progettazione quale schema procedimentale per la messa a disposizione di aree e impianti destinati alla produzione di energia da fonti rinnovabili di proprietà comunale, in via esclusiva a favore di CER espressamente qualificate come “solidali”, e dando così attuazione all'art. 55 del CTS in un inedito ambito materiale³⁵.

³⁵ Come osserva Gori L. (2022), *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 321 «non sembrano esservi ostacoli a che la fonte comunale dia attuazione, nell'ambito della propria competenza, all'art. 55 del Codice in tema di coinvolgimento degli ETS attraverso forme di co-programmazione e co-progettazione, specialmente laddove il legislatore statale e quello regionale omettano di dettare una disciplina più completa ed organica, giocando, in tal senso, ancora una volta, ruolo di “volano” dell'innovazione». Nello stesso senso, v. anche Gotti G. (2024), “La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive”, *Federalismi.it*, 8:67.

16.4. Il Regolamento di Roma Capitale

Adottato con delibera n. 174/2024 dall'Assemblea Capitolina, il Regolamento disciplina, nello specifico, due distinte procedure di co-progettazione.

La prima concerne la messa a disposizione, a favore di CER solidali, dell'energia prodotta da impianti a fonte rinnovabile già esistenti e di proprietà o nella disponibilità dell'Amministrazione, ai fini della condivisione in seno alla comunità³⁶.

La seconda regola invece l'assegnazione di aree comunali, o comunque nella disponibilità dell'Amministrazione, destinate alla realizzazione di nuovi impianti a fonte rinnovabile da integrare in configurazioni di auto-consumo diffuso gestite da CER solidali³⁷.

Entrambe le procedure possono essere attivate sia su iniziativa dell'Amministrazione sia su iniziativa di parte. Nel primo caso, l'avviso pubblico individua puntualmente l'area o l'energia prodotta dagli impianti che l'Amministrazione intende mettere a disposizione delle CER solidali. Nel secondo caso, il Regolamento consente all'Amministrazione di predisporre previamente un elenco di aree e impianti suscettibili di essere oggetto di proposte di co-progettazione. Qualora una proposta presentata dagli ETS, singoli o associati, sia ritenuta ammissibile, l'Amministrazione «dovrà pubblicare un avviso, con il quale si dà notizia della valutazione positiva della proposta ricevuta, consentendo ad altri ETS, eventualmente interessati, la presentazione di una propria proposta progettuale, oggetto di valutazione comparativa»³⁸, relativa alla medesima area o impianto. In caso di partecipazione di altri ETS, verificata l'ammissibilità delle relative proposte, l'Amministrazione apre il tavolo di co-progettazione.

La responsabilità dei suddetti procedimenti è attribuita ai Municipi, in quanto enti territoriali più prossimi ai bisogni della cittadinanza, in attuazione del principio di sussidiarietà (verticale).

Ebbene, per comprendere in che modo il Regolamento capitolino costituisca un esempio significativo della funzione promozionale della co-progettazione per lo sviluppo di CER solidali occorre anzitutto esaminare la definizione che di tali comunità è stata adottata dall'Amministrazione capitolina.

L'art. 2, lett. i), del Regolamento definisce infatti la «Comunità Energetica Rinnovabile Solidale (CERS)» come la «comunità energetica rinnova-

³⁶ Art. 7 del Regolamento.

³⁷ Art. 8 del Regolamento.

³⁸ Art. 9, comma 5, del Regolamento.

bile che, secondo quanto previsto nel relativo statuto, metta a disposizione i benefici derivanti dalla condivisione dell'energia alla comunità di riferimento per realizzare interventi di carattere ambientale, sociale ed economico attraverso convenzioni o patti di collaborazione da sottoscrivere tra la CERS e l'Amministrazione ai sensi del Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale, ovvero altri strumenti di amministrazione condivisa ovvero, in ogni caso, altri strumenti che garantiscano la destinazione a interventi di carattere ambientale, sociale ed economico nell'area di riferimento».

Si tratta di una definizione che non coincide pienamente con l'accezione con cui nella prassi e nella dottrina si fa in genere riferimento a questa tipologia di CER. In quel contesto, infatti, l'accento ricade sulla scelta della comunità di orientare in via prioritaria la propria attività verso la produzione di benefici sociali, ovvero di escludere integralmente qualsiasi finalità lucrativa. Nel Regolamento capitolino, invece, la qualificazione come CERS sembra dipendere in modo pressoché esclusivo dall'avvenuta stipula di convenzioni o patti di collaborazione con l'Amministrazione, finalizzati a garantire che i benefici ambientali, economici e sociali derivanti dalla condivisione dell'energia siano effettivamente realizzati nel territorio di riferimento.

In questa prospettiva, la natura "solidale" della comunità non risiede tanto nella tipologia dei benefici perseguiti – che rimangono quelli propri di qualsiasi CER – quanto nella modalità attraverso cui essi devono essere assicurati, ossia mediante un vincolo collaborativo formalizzato con l'amministrazione pubblica.

Pur non essendo esplicitato, deve tuttavia ritenersi che un ulteriore requisito per assumere la qualifica di CERS ai fini del Regolamento sia la forma giuridica di ETS. Senza tale presupposto, infatti, l'intero impianto procedurale risulterebbe inapplicabile, poiché ai procedimenti di co-progettazione possono partecipare, per legge, esclusivamente gli ETS. Una comunità priva di tale qualifica sarebbe non solo inidonea a prendere parte agli avvisi pubblici e ai tavoli di co-progettazione, ma anche a figurare come parte nella convenzione conclusiva attraverso cui vengono affidate le aree o gli impianti oggetto del procedimento.

Una conferma indiretta proviene dall'art. 11 del Regolamento, dedicato ai contenuti essenziali della convenzione che conclude la procedura, dove ogni riferimento alla CERS è accompagnato dalla specificazione «(ETS)». Emblematico il passaggio in cui si prevede che la convenzione debba disciplinare «gli impegni comuni e quelli propri di ciascuna parte [...] nonché le modalità di destinazione degli incentivi generati dalla condivisione dell'energia alla realizzazione di progetti sociali, ambientali ed economici a favo-

re della comunità di riferimento della CERS (ETS)», da definirsi nell'atto o mediante successivo patto di collaborazione.

In tal modo, il requisito dell'essere ETS, pur essendo formalmente funzionale al corretto svolgimento del procedimento, finisce per costituire un elemento strutturale della nozione di CERS adottata dall'Amministrazione capitolina, rafforzandone in radice la vocazione solidaristica.

Coerentemente con quanto illustrato nel paragrafo precedente, pertanto, la scelta di ricorrere alla co-progettazione come canale istituzionale attraverso cui mettere a disposizione di comunità energetiche aree o impianti nella disponibilità dell'amministrazione rappresenta un incentivo, seppur indiretto, alla costituzione di CER in forma di ETS.

L'elemento che consente di cogliere come, anche nella prospettiva del Regolamento, la CERS sia concepita quale modello maggiormente incline a valorizzare i benefici sociali emerge dall'esame dei criteri per la valutazione delle proposte progettuali. In particolare, il Regolamento prevede che, «a titolo esemplificativo», possano essere considerati, oltre al piano di fattibilità economica e alle modalità di rientro dell'investimento, il radicamento territoriale della proposta e, soprattutto, la presenza di interventi volti al contrasto della povertà energetica o l'inclusione nella comunità di soggetti in condizioni di vulnerabilità economica. Si tratta di criteri che, pur privi di carattere vincolante, rinviano a caratteristiche che definiscono in senso sostanziale l'"essere solidale" di una comunità energetica, in linea con l'accezione generalmente attribuita a tale nozione.

Non meno significativo è che, nella logica del Regolamento capitolino, la CERS può costituire non solo il *soggetto* con cui l'Amministrazione co-progetta gli interventi energetici, ma anche l'esito stesso del procedimento.

In questa configurazione, gli ETS che partecipano al procedimento non coincidono con la futura comunità beneficiaria delle aree o degli impianti messi a disposizione dall'Amministrazione, ma sono enti già radicati sul territorio che cooperano con il Municipio per dar vita a una nuova CERS. La co-progettazione diventa così un processo generativo: non seleziona soltanto una comunità energetica preesistente, ma "attiva" la formazione di un nuovo soggetto collettivo, costruito in modo condiviso e immediatamente integrato nel tessuto sociale locale.

In definitiva, il caso del Regolamento di Roma Capitale conferma in modo emblematico come gli strumenti collaborativi del Codice del Terzo settore, in particolare la co-progettazione, possano incidere sulla morfologia delle comunità energetiche, contribuendo alla diffusione di CER solidali sia attraverso la selezione di modelli già orientati alla produzione di benefici sociali, sia mediante la generazione di nuove comunità costruite entro processi collaborativi.

Curatori e Autori

Luca Gori è professore associato di Diritto costituzionale alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Vincenzo Tondi della Mura è professore ordinario di Diritto costituzionale all'Università del Salento.

Marco Bellucci è professore associato di Economia aziendale all'Università degli Studi di Firenze.

Alberica Aquili è docente a contratto per il corso X-lab Culture, Creativity and Inclusive Society della Laurea magistrale in Strategic Management presso l'Università Luiss Guido Carli.

Maria Giulia Arciero è dottoranda di ricerca in Diritto privato comparato all'Università La Sapienza di Roma.

Ilaria Baisi è docente a contratto di Diritto amministrativo all'Università degli Studi di Roma "Unitelma Sapienza".

Luca Bagnoli è professore ordinario di Economia Aziendale all'Università degli Studi di Firenze.

Giorgio Cataldo è docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico all'Università del Salento.

Giulia Chiara Ceresa è assegnista di ricerca in Geografia economica all'Università degli Studi di Firenze.

Damiano Cesa Bianchi è assegnista di ricerca in Economia aziendale all'Università degli Studi di Firenze.

Vincenzo Delli Priscoli, dottorando di ricerca in Diritto tributario all'Università Mercatorum.

Viviana Di Capua è ricercatrice di Diritto amministrativo e pubblico all'Università degli Studi di Napoli Federico II.

Martina Francesconi è assegnista di ricerca alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa – Centro di ricerca Maria Eletta Martini.

Matteo Fulgenzi è professore a contratto di Diritto internazionale all'Università di Verona e assegnista di ricerca in Diritto internazionale all'Università di Torino.

Matteo Greco è assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

Enrico Guerrieri è dottorando di ricerca in Regulation, Management and Law of Public Sector Organizations all'Università del Salento.

Alberto Jaci è dottorando di ricerca in Diritto Privato all'Università degli Studi di Messina.

Fulvio Leonzio è assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale e Pubblico all'Università di Torino.

Sara Lombardi è professoressa associata di Organizzazione Aziendale all'Università degli Studi di Firenze

Giacomo Manetti è professore ordinario di Economia aziendale all'Università degli Studi di Firenze

Federico Martellozzo è professore associato di Geografia economica all'Università degli Studi di Firenze.

Carmela Nitti è dottoranda di ricerca in Economia aziendale e Management all'Università di Pisa.

Alessandra Piconese è assegnista di ricerca in Diritto Amministrativo all'Università Magna Graecia di Catanzaro.

Elena Salamino è assegnista di ricerca alla Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa – Centro di ricerca Maria Eletta Martini.

Clara Silvano è avvocatessa e dottoressa di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università degli Studi di Padova.

Questo LIBRO



ti è piaciuto?

Comunicaci il tuo giudizio su:

www.francoangeli.it/opinione



**VUOI RICEVERE GLI AGGIORNAMENTI
SULLE NOSTRE NOVITÀ
NELLE AREE CHE TI INTERESSANO?**



ISCRIVITI ALLE NOSTRE NEWSLETTER

SEGUICI SU:



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
arte, territorio

Informatica, ingegneria
Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Il volume, esito del progetto di ricerca “FEPSE” (Framing Energy Poverty within Social Economy – Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution), finanziato dal programma PRIN2022 PNRR, raccoglie contributi di giuristi, aziendalisti e sociologi con l'obiettivo di offrire una riflessione multidisciplinare sulla povertà energetica (PE) e sulle strategie per contrastarla attraverso un approccio che, in un'ottica sussidiaria, valorizzi il ruolo degli attori dell'economia sociale. Articolato in tre sezioni, il libro si propone da un lato di delineare un quadro analitico del fenomeno della PE, esaminandone le principali strategie di intervento e il contesto normativo di riferimento; dall'altro di indagare la struttura giuridica, i modelli di business e la sostenibilità sociale ed economica delle comunità energetiche rinnovabili, valutandone le potenzialità e i limiti di un loro impiego come strumenti di “welfare energetico”.

Luca Gori è professore associato di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e Principal Investigator del PRIN2022 PNRR “FEPSE”.

Marco Bellucci è professore associato di Economia aziendale presso l'Università di Firenze e responsabile dell'unità di ricerca del PRIN2022 PNRR “FEPSE” dell'Università di Firenze.

Vincenzo Tondi della Mura è professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università del Salento e responsabile dell'unità di ricerca del PRIN2022 PNRR “FEPSE” dell'Università del Salento.