

COLLANA SCIENTIFICA

CLIMATE CHANGE
E SOSTENIBILITÀ DEI TERRITORI
TRA RISCHI AMBIENTALI E ANTROPICI

a cura di
IRENE FANTAPPIÈ e SARA ZUCCARINO

EUC
EDIZIONI UNIVERSITÀ DI CASSINO

Centro Editoriale di Ateneo – Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale | 2026

Verso una democrazia energetica territoriale: il contributo delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) nella lotta alla povertà energetica

EMANUELE MIGLIORELLI

Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale,
European University of Technology (EUt+), European Union

Riassunto: Il lavoro ha per oggetto un'indagine, in tutti i suoi aspetti, del fenomeno della povertà energetica. Se ne discute ampiamente – dal problema terminologico, agli indicatori e alle misure di contrasto – al fine di introdurre, tra le politiche di nuovo conio utilizzate per farne fronte, una discussione sul ruolo delle Comunità di Energia Rinnovabile (CER) e sull'importanza della partecipazione del cittadino in esse, in un'ottica di collaborazione tra pubblico e privato, così favorendo una gestione energetica democratica a livello territoriale.

Parole chiave: povertà energetica, comunità di energia rinnovabile, democrazia energetica.

Abstract: This paper explores the phenomenon of energy poverty in all aspects. It discusses it extensively – from terminological issues to indicators and measures to address it – with the aim of introducing, among the new policies used to address it, a discussion on the role of Renewable Energy Communities (CERs) and the importance of citizen participation in them, within a framework of public-private partnership, thus fostering democratic energy management at the local level.

Keywords: Energy Poverty, Renewable Energy Communities, Democratic Energy.

1. Cambiamento climatico e sostenibilità territoriale: considerazioni introduttive

Nel nostro tempo, tra le sfide che suscitano maggiore attenzione e necessità di intervento, spicca quella relativa al contrasto al cambiamento climatico, fenomeno che si manifesta con forza negli equilibri naturali del nostro pia-

neta, alterati dal costante aumento delle temperature globali, dallo scioglimento dei ghiacciai, dall'innalzamento del livello del mare e da altri fenomeni naturali sintomatici del problema. Trovare una soluzione richiede innanzitutto un'attività di ricerca dell'origine del problema e, successivamente, di interrogarsi sull'adeguatezza delle misure a cui si può ricorrere per contrastarlo. Sul punto, un segnale possiamo recepirlo dall'Obiettivo 7 dell'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile¹ che dispone, per tutti², un accesso a servizi economici, affidabili, sostenibili e moderni di energia e, più in generale, dall'iniziativa nel suo complesso, che pone l'obiettivo, tra i vari, di promuovere una riduzione delle emissioni di gas serra derivanti dalle attività umane. L'attenzione al tema ambientale non è certamente un qualcosa di nuovo, neanche per il legislatore interno. Si pensi alle importanti modifiche – anche criticate in dottrina³ – apportate agli artt. 9 e 41 della Costituzione⁴, con cui è stata data rilevanza all'ambiente nella Carta fondamentale⁵ dell'ordinamento italiano, a riprova di quanto la questione sia diventata di stringente attualità. Questa modifica rappresenta la traduzione in parole di una coscienza sempre più toccata da questioni ormai all'ordine del giorno e bisognose di una regolamentazione chiara per evitare ripercussioni ulteriori sulla popolazione, in termini anche economici e sanitari. Infatti, le politiche ambientali odierne, specie relative alla gestione dell'energia e dettate per cercare di salvaguardare il più possibile le risorse naturali, generano anche un incremento dei costi energetici, con conseguente difficoltà, per le famiglie il cui reddito non risulta adeguato, rispetto alle richieste economiche, di godere del livello minimo di servizi energetici essenziali per una vita dignitosa, generando una situazione di povertà energetica. Questa situazione, come si può ben intuire, è stata resa ancor più drammatica prima dal periodo pandemico e poi dal con-

flitto russo-ucraino⁶, che ha generato un aumento dei prezzi dell'energia a causa della dipendenza dell'Unione Europea, per soddisfare il proprio fabbisogno energetico, da Paesi esterni, tra cui la Russia⁷. Bisogna dunque porsi l'obiettivo, certamente non semplice, ma importante ai fini della sicurezza e la sostenibilità ambientale dell'UE, di favorire l'indipendenza energetica della stessa⁸. È ben chiara l'urgenza di cercare soluzioni a questa situazione di disagio che colpisce una crescente percentuale della popolazione⁹, nonostante ci sia una diffusione diversa nei vari territori dell'Unione, con i Paesi dell'Europa orientale e meridionale – sebbene non siano gli unici, in quanto anche centri urbani e quartieri di alcuni dei Paesi dell'Europa centrale si presentano come particolarmente suscettibili a questa condizione – che presentano una particolare vulnerabilità a causa della povertà, oltre che energetica, anche economica in senso stretto. Da non sottovalutare l'impatto che può avere sulla salute mentale il vivere in condizioni di povertà energetica, per via dello stress legato all'incapacità di acquistare un servizio essenziale come l'energia¹⁰. Il paradosso è che anche la politica di avvicinamento all'utilizzo di energie rinnovabili si presenta, almeno nel breve periodo¹¹, in contrasto rispetto alla necessità di ridurre l'impatto della spesa energetica, il cui aumentare genera una condizione di povertà. Il futuro energetico sostenibile a cui si auspica passa da una *governance* delle risorse energetiche che sia inclusiva, in modo da favorire un sistema di democrazia energetica¹², concetto legato a

⁶ Si tratta di eventi che hanno reso ancor più urgente l'obiettivo di contrastare in maniera efficace il fenomeno della povertà energetica. Sul punto, vd. *Report Electricity access, global commission to end energy poverty*, 2020.

⁷ Sul punto, v. GIACHETTI FANTINI 2023.

⁸ In questa direzione, un aiuto può essere offerto dalle stesse comunità di energia rinnovabile, in quanto consentono di ridurre, per famiglie ed imprese, l'esposizione agli improvvisi aumenti di prezzo nel mercato, e allentare, così, i legami di dipendenza del nostro Paese dalle forniture estere. Cfr. PERSICO 2022, p. 156.

⁹ Nei Paesi meno sviluppati, oltre 1 miliardo di persone non ha accesso all'elettricità e ancora di più utilizza combustibili tradizionali per riscaldarsi e cucinare, con conseguenze devastanti sulla salute.

¹⁰ Sul punto, v. DE MAIO 2024, pp. 16-17.

¹¹ L'avvicinamento all'utilizzo di energie rinnovabili potrebbe richiedere ingenti investimenti per l'iniziale installazione di tecnologie energetiche sostenibili (es. pannelli solari, sistemi di riscaldamento efficienti) con il rischio che le famiglie a basso reddito, data l'impossibilità di farne fronte, rimarrebbero escluse, aumentando la loro povertà energetica. Sul punto, v. AQUILI 2025, pp. 7-8.

¹² IAIONE, DE NICTOLIS 2022, pp. 590 ss.

¹ È un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai Governi di 193 Paesi Membri dell'ONU e si compone di 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs). L'Italia ha recepito questi obiettivi nel Piano Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, approvato con Legge n. 221 del 28 dicembre 2015. Tra questi obiettivi, spicca, per quanto di interesse nel presente contributo, il numero 7, rubricato «Energia pulita ed accessibile» e che mira ad assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni.

² Sul punto, cfr. CLO' 2021.

³ Si legga, *ex multis*, FROSINI 2021.

⁴ Per un'analisi, v. LIPARI 2024.

⁵ Legge costituzionale n. 1 del 11 febbraio 2022, Gazzetta Ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2022.

quello di giustizia energetica¹³, con cui si valutano le ingiustizie nel settore energetico e le eventuali estromissioni di determinate classi sociali dalla gestione energetica. È chiaro, in questo contesto, che l'obiettivo primario da perseguire deve essere volto alla ricerca di soluzioni che conducano ad una disponibilità energetica che sia a misura di ciascun individuo e, per tale obiettivo, nel presente lavoro, saranno approfondite le comunità energetiche rinnovabili (CER), la cui disciplina è contenuta nella Direttiva 2018/2001/UE (cd. RED II)¹⁴, che ha trovato in Italia un primo, ma parziale, recepimento con il d.l. 169/2019 (cd. decreto milleproroghe)¹⁵, convertito, con modifiche, dalla legge n. 8/2020, con cui si diede una prima regolamentazione alle CER. Tralasciando momentaneamente i passaggi normativi intermedi, è giusto dare rilievo, in questa fase, al d.lgs. n. 199/2021 (cd. Decreto RED II)¹⁶, con cui è stata recepita in maniera definitiva la Direttiva RED II, ampliando il quadro rappresentato dal decreto milleproroghe, e al d.lgs. n. 210/2021¹⁷, il quale, recependo la Direttiva 2019/944/UE, ha introdotto, per la prima volta nel nostro ordinamento, la disciplina sulle Comunità Energetiche dei Cittadini (CEC). Rimandando ad una fase successiva la disamina specifica della normativa menzionata, per provare a definire gli aspetti del quadro regolatorio delle CER, è ora il caso di premettere che, sul punto, nonostante ci sia una

attenzione crescente, vi è ancora uno stato di incertezza che rende necessaria una conoscenza maggiore dell'argomento.

2. Il complesso fenomeno della povertà energetica: un'analisi

Con l'espressione povertà energetica¹⁸ ci si riferisce alla condizione esistenziale di coloro che non riescono a soddisfare adeguatamente il proprio fabbisogno energetico, sia per ciò che concerne l'elettricità necessaria per l'illuminazione, le telecomunicazioni, l'utilizzo degli apparati elettronici; sia per l'energia necessaria per cucinare e scaldare le abitazioni. L'accesso all'energia, in ogni sua forma, è di vitale importanza per lo sviluppo della persona, sia nella sua sfera individuale, sia in quella sociale, in quanto è vero che non è, l'energia, un bisogno umano fondamentale, ma «è cruciale per il soddisfacimento di tutti i bisogni umani»¹⁹. A tal proposito, occorre che sia riconosciuto e garantito ad ogni cittadino europeo²⁰ il diritto ad un'energia pulita ed a prezzi accessibili, stimolando investimenti nell'efficientamento energetico e creando sistemi di protezione sociale²¹. Parlando di dati, affinché possa aversi contezza dell'attualità e della gravità del problema, si può affermare come in Europa, dal 2020, abbiamo assistito ad una crescita esponenziale di soggetti versanti in condizioni di povertà energetica: da una rilevazione di quell'anno, è emerso che circa 34 milioni di europei non erano in grado di mantenere le proprie case adeguatamente calde²². Il dato, come dimostrato da rilevazioni Eurostat effettuate negli anni successivi, ha subito un notevole aumento, rilevando che nel 2022 circa 40 milioni di europei in tutti gli Stati membri – 9,3% della popolazione dell'Unione – non hanno potuto riscaldare

¹⁸ Ci si riferisce, con l'espressione, alla povertà energetica, nel contesto internazionale identificata come *energy poverty* o *fuel poverty*. Sul tema, v. GRECO 2023, p. 437.

¹⁹ WEHAB Working Group, *A framework for action on energy*, agosto 2022, 7.

²⁰ Sul punto, il Comitato delle Regioni, nel parere *Governance multilivello e cooperazione intersettoriale per la lotta contro la povertà energetica*, 2019, si pronuncia esortando ad «eliminare la povertà energetica in Europa».

²¹ Con la Raccomandazione 2020/1563/UE del 14 ottobre 2020, sulla povertà energetica, l'Unione ha precisato che il pilastro dei diritti sociali annovera l'energia tra i servizi essenziali ai quali ogni persona ha il diritto di accedere, puntualizzando ulteriormente che le persone in stato di bisogno vanno sostenute per garantire alle stesse accesso a tali servizi. Cfr. *Pilastro europeo dei diritti sociali*, principio 20, «Accesso ai servizi essenziali».

²² Per un'analisi di questi dati, cfr. CORNELIS 2020.

¹³ Sul punto, cfr. PEPE 2021.

¹⁴ Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, pubblicata in Gazzetta Ufficiale il 21 dicembre 2018.

¹⁵ Decreto-legge n. 162 del 30 dicembre 2019, in Gazzetta Ufficiale – Serie generale – n. 305 del 31 dicembre 2019, entrato in vigore il 31 dicembre 2019, coordinato con la legge di conversione n. 8 del 28 febbraio 2020, recante: «Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica».

¹⁶ Decreto legislativo n. 199 dell'8 novembre 2021, attuazione della direttiva UE 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 285, del 30 novembre 2021 – Suppl. ordinario, n. 42.

¹⁷ Decreto legislativo n. 210 dell'8 novembre 2021, attuazione della 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, nonché recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE 943/2019 sul mercato interno dell'energia elettrica e del regolamento UE 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE, in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 294 dell'11 dicembre 2021, entrato in vigore il 26 dicembre 2021.

adeguatamente le loro abitazioni. Percentuale in notevole aumento²³ di diversi punti rispetto alla rilevazione dell'anno precedente, quando il 6,9% della popolazione versava nella medesima situazione²⁴. Il fenomeno è reso complesso da differenti circostanze: infatti, versano in una condizione di povertà energetica tanto coloro che si trovano impossibilitati ad accedere a determinati servizi energetici (*accessibility*)²⁵, tanto coloro che a tali servizi energetici riescono ad accedere, ma questo comporterebbe un impiego di risorse superiore rispetto alla reale disponibilità (*affordability*). Vi è una differente concezione del concetto di «accesso»: nel primo caso mancano i presupposti per l'accesso ai servizi energetici²⁶; nel secondo caso, questa possibilità esiste in astratto, ma in concreto colpirebbe, in maniera superiore rispetto al consentito, l'aspetto economico. Questo è il senso accreditato di povertà energetica²⁷ nel contesto dell'ordinamento nazionale ed europeo²⁸. La premessa fatta aiuta a comprendere come la povertà energetica rappresenti una forma di povertà incidente sullo stato di benessere della persona e, sebbene possa sembrare

esistente una sovrapposizione tra la povertà intesa in senso economico e quella intesa in senso energetico, in realtà si discute di due fenomeni differenti, essendo la povertà energetica un problema distinto da quello più ampio e più diffuso della povertà economica. Infatti, è vero che chi è povero di reddito è più probabile che lo sia anche di energia, ma quello economico sembra presentarsi, sul punto, come solo uno dei fattori che determinano la povertà energetica, che dipende, nel concreto, dall'interazione di più elementi, tra cui, appunto, i bassi livelli di reddito, gli alti livelli dei consumi, gli alti prezzi energetici, l'efficienza energetica delle abitazioni, lo stato di salute delle persone, la percezione della propria condizione e lo stile di vita²⁹. Una definizione chiara, precisa e condivisa di povertà energetica, è stata resa complessa dalla originaria confusione terminologica in materia³⁰, con due espressioni che hanno sempre cercato di imporsi: *energy poverty* e *fuel poverty*³¹, concetti riferiti, rispettivamente, ai Paesi sviluppati e ai Paesi in via di sviluppo, distinguendo a seconda della mancanza o meno dell'accesso all'energia³². Distinzione questa che ha generato, in origine, lo sviluppo di tre distinte interpretazioni. La prima tra queste, che considera le espressioni riportate come fenomeni distinti in base al contesto di analisi, è quella che per lungo tempo ha orientato lo studio della povertà energetica, permettendo di sviluppare una distinzione – anche prima riportata – tra accessibilità fisica o economica all'energia (*availability* e *affordability*)³³. In questo contesto, con l'espressione *energy poverty* ci si è riferiti alla inesistente possibilità di accesso a vettori di energia moderni, nei Paesi meno sviluppati; invece, l'espressione *fuel poverty* – tipico dei Paesi anglofoni, quali Regno Unito e Irlanda, in cui lo studio del fenomeno ha avuto particolare sviluppo – ha avuto un importante utilizzo nei Paesi industrializzati, con riferimento all'incapacità delle famiglie di usufruire di adeguati servizi energetici nelle proprie case, dunque concentrando sull'aspetto economico dell'accesso all'energia. Nonostante ci siano

²⁹ Sul punto, v. GRAZINI 2023, p 2, che in tema richiama anche l'attenzione verso i soggetti più vulnerabili, maggiormente colpiti da tale condizione.

³⁰ Sulla difficoltà nella definizione di povertà energetica e nella circoscrizione delle modalità con cui il fenomeno si manifesta, v. GALICZ 2023, pp 497 ss.

³¹ Sul punto, v., *ex multis*, SUPINO, VOLTAGGIO 2018, che fornisce un'analisi approfondita sulla povertà energetica e sulle strategie di contrasto attuate a livello nazionale ed internazionale.

³² Sul punto, DE MAIO, cit., p 30.

³³ FIORINI 2023, p 71.

²³ L'aumento è sottolineato anche dalla Raccomandazione 2023/2407/UE della Commissione, del 20 ottobre 2023, sulla povertà energetica, in cui viene ribadito che la povertà energetica è un fenomeno multidimensionale e che le famiglie con un fabbisogno energetico maggiore, comprese quelle con bambini, persone disabili ed anziani, sono più esposte alla povertà energetica e ad i suoi effetti.

²⁴ Dati resi disponibili da Eurostat, con riguardo al parametro *Inability to keep home adequately warm – EU – SILC survey*, 2024.

²⁵ Questo primo caso è definito di «povertà energetica estrema» da GRECO, cit., pp 440 s. L'estremizzazione del concetto deriva dalla mancanza dei presupposti necessari per accedere ai servizi energetici, per via delle insufficienti dotazioni infrastrutturali o a causa di un più generale e radicato stato di povertà estrema.

²⁶ In questo senso, il fenomeno coinvolgerebbe principalmente i Paesi più poveri. Per una lettura dei dati sul punto, v. «*World Energy Outlook 2022*», Agenzia internazionale per l'Energia (IEA), secondo cui circa l'80% di coloro che non hanno accesso all'elettricità vive nell'Africa sub-sahariana.

²⁷ Il concetto di «povertà energetica», a livello unionale, è stato introdotto nel 2009, con la Direttiva 2009/72/CE del Parlamento europeo e del Consiglio – rientrante nell'ambito del «terzo pacchetto energia» – del 13 luglio 2009 e, da allora, è stato ampliato nella narrativa di una transizione energetica giusta ed equa.

²⁸ Il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) italiano definisce 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». Il PNIEC italiano, ai fini di una quantificazione della povertà energetica in Italia, ha adottato misure proposte da FAIELLA, LAVECCHIA 2015, pp 27-76.

stati, negli anni, diversi tentativi di teorizzare il concetto di *fuel poverty*³⁴, soltanto con uno scritto di Boardman del 1991³⁵, la povertà energetica acquista rilievo accademico e politico, poiché fa una concettualizzazione dell'espressione che poi diventerà la più nota ed utilizzata, nonostante l'abbia anche rivisitata nel tempo. Infatti, inizialmente descrive la *fuel poverty* facendo riferimento all'incapacità di permettersi un adeguato calore a causa dell'inefficienza energetica dell'abitazione, quindi riducendo tutto ad una sfera di convenienza economica; poi però è stata fornita una definizione più estesa del concetto³⁶, facendovi rientrare tutti i servizi energetici domestici, venendo a configurarsi una situazione di povertà energetica nel momento in cui le famiglie non sembrano in grado di usufruire di un livello adeguato di servizi energetici sfruttando il 10% del proprio reddito. Dopo la definizione di Boardman, c'è stato chi, in dottrina, ha ripreso la dicotomia tra *fuel poverty* ed *energy poverty*, ma la realtà è che, da quel momento in poi, l'orientamento è stato sempre più spostato verso un rifiuto della divisione, sostenendo che i termini, invece, possano essere utilizzati in modo intercambiabile, pur persistendo una preferenza verso l'espressione *energy poverty*. La prima definizione di povertà energetica, in Europa, la si rinviene nel parere del Comitato Europeo delle Regioni del 2019, in cui si richiama quanto indicato dal Patto dei Sindaci per il Clima e l'Energia³⁷. Il recente punto di arrivo è rappresentato dalla definizione fornita dalla Direttiva 2023/1791/UE³⁸, che all'articolo 2, par. 52, definisce la povertà energetica come «l'impossibilità per una famiglia di accedere ai 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»³⁹, formulando così una definizione che assume valore generale a livello unionale. Le indicazioni fornite da tale Direttiva hanno assunto rilievo, a livello nazionale⁴⁰, nella predisposizione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e per il Clima (PNIEC)⁴¹. Infatti, nella versione presentata alla Commissione europea, aggiornata al giugno 2024, si prevede di formalizzare una definizione di povertà energetica con il recepimento della Direttiva EED 3. La particolarità dei Piani nazionali è di lasciare flessibilità e, di riflesso, responsabilità agli ordinamenti interni nell'individuazione dei poveri energetici, tenendo conto delle caratteristiche del contesto nazionale, ma comunque rispettando le indicazioni della Commissione sugli indicatori necessari ad individuare la sussistenza di situazioni di povertà. Per offrire, a titolo di esempio, una comparazione che può aiutare nel prosieguo dei lavori di definizione e di contrasto, a livello nazionale, si richiama la soluzione adottata dalla Spagna nel proprio Piano Nazionale per l'Energia e il Clima⁴², che si caratterizza per la completezza della propria

³⁹ Dir. 2023/1791/UE, art. 2, par. 52. Successivamente, la Raccomandazione 2023/2407/UE ha suggerito di recepire ed attuare negli ordinamenti nazionali la definizione di povertà energetica formulata nella Direttiva EED 3.

⁴⁰ La prima definizione in Italia è stata offerta nella Strategia Energetica Nazionale (SEN) del 2017, in cui la povertà energetica è stata definita come «difficoltà di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici, ovvero alternativamente, in un'accezione di vulnerabilità energetica, quando l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a un valore normale».

⁴¹ L'art. 3, comma 3, lett. d) del Reg. 2018/1999/UE dell'11 dicembre 2018, sulla *Governance dell'Unione dell'energia e dell'azione per il clima*, ha disposto che gli Stati membri, con i propri Piani Nazionali, valutino il numero di famiglie in condizioni di povertà energetica, tenendo conto dei servizi energetici domestici necessari per garantire un tenore di vita di base nel rispettivo contesto nazionale e degli orientamenti indicativi della Commissione sui relativi indicatori di povertà energetica. La Raccomandazione 2023/2407/UE sulla povertà energetica, emanata il 20 ottobre 2023 dalla Commissione europea, ha disposto che gli Stati membri adottino misure rapide sulla povertà energetica e ne recepiscano e attuino nel diritto nazionale la definizione citata.

⁴² Sul punto, v. DE MAIO, cit.

³⁴ GRAZINI, cit.

³⁵ *Fuel poverty: From cold Homes to Affordable Warmth*.

³⁶ A tal proposito, cfr. Considerando (1) della Raccomandazione (UE) 2020/1563 della Commissione del 14 ottobre 2020 sulla povertà energetica: «Per 'povertà energetica' s'intende la condizione delle famiglie che non sono in grado di accedere ai servizi energetici essenziali».

³⁷ Parere del Comitato Europeo delle Regioni, *Governance multilivello e cooperazione inter-settoriale per la lotta contro la povertà energetica*, 27 giugno 2019, secondo cui la povertà energetica consiste in «una situazione nella quale una famiglia o un individuo non sia in grado di pagare i servizi energetici primari (riscaldamento, raffreddamento, illuminazione, mobilità, etc.) 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 nella propria abitazione».

³⁸ Direttiva sull'efficienza energetica, cd. EED 3. La definizione fornita dalla citata Direttiva è stata ritenuta riferimento prioritario nella proposta di aggiornamento del PNIEC pubblicata a giugno 2023.

strategia nazionale contro la povertà energetica. Il piano, infatti, include una definizione tanto di povertà energetica, tanto di consumatore vulnerabile, ma definisce anche obiettivi e politiche pertinenti, misure palliative a breve termine e strutturali a lungo termine.

3. I principali indicatori di povertà energetica e le misure di contrasto

Il problema dell'individuazione di una definizione unanime del concetto di *povertà energetica*, a causa della multidimensionalità del fenomeno stesso, e la sfera di libertà concessa ai singoli Stati membri nell'individuazione dei poveri di energia presenti nei rispettivi territori, ha reso, da un lato, articolata la discussione in ordine ai principali indicatori di povertà energetica e, dall'altro, necessario elaborare delle misure di contrasto concrete per superare il problema, specie per l'incidenza, come già affermato, sulla salute e sulla qualità della vita di coloro che, sulla base delle rilevazioni, non risultano in grado di assicurarsi un *paniere minimo di servizi energetici* di cui si parla⁴³. A tal proposito, un intervento impattante e di indirizzo è pervenuto dall'Unione europea che, con la Raccomandazione 2020/1563/UE – integrata poi dalla Raccomandazione, già richiamata, 2023/2407/UE – ha proposto l'utilizzo di diversi indicatori, rientranti in due differenti gruppi a seconda delle caratteristiche proprie, nella valutazione degli aspetti caratterizzanti la povertà energetica. In particolare, nel primo gruppo, in cui si menzionano gli indicatori incentrati sull'accessibilità economica dei servizi energetici, rientrano, essenzialmente, aspetti legati alla spesa energetica in proporzione alla disponibilità reddituale della singola famiglia; il secondo gruppo, invece, menziona degli indicatori che vengono definiti *complementari*, in quanto si riferiscono, essenzialmente, ai prezzi del gas e allo stato strutturale delle abitazioni⁴⁴. Utilizzando quest'indicazione generale degli indicatori, è compito degli Stati membri elab-

borare un proprio Piano nazionale. In quello italiano, vengono esposti, tra quelli indicati, quattro indicatori: la quota di popolazione a rischio di povertà e che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione; la quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione; la quota di popolazione a rischio di povertà e in arretrato con il pagamento delle bollette; la quota di popolazione in arretrato con il pagamento delle bollette. Tra questi, la versione aggiornata del PNIEC italiano predilige, in modo particolare, la quota di popolazione totale che non è in grado di riscaldare adeguatamente la propria abitazione, basandosi, tale indicatore, su dati che tutti gli Stati devono annualmente rilevare per fornirli ad Eurostat⁴⁵. S'intende, da questo punto di vista, il rilievo di tale Raccomandazione dell'Unione europea, con cui la Commissione ha chiesto agli Stati membri di definire le proprie politiche di contrasto alla povertà energetica. Ma ancor più impattante è un intervento più recente, la Direttiva 2023/2413/UE, con cui si è voluta ribadire la necessità e l'importanza del coinvolgimento dei territori, imponendo agli Stati membri di promuovere l'accettazione pubblica dei progetti in materia di energia rinnovabile, mediante partecipazione, diretta o indiretta, a tali progetti, delle comunità locali⁴⁶. Il quadro degli indicatori fornisce lo spunto per individuare le principali politiche di contrasto alla povertà energetica. Prima di esaminare nello specifico il ruolo delle comunità energetiche rinnovabili (CER), in questo contesto, è opportuno partire da una distinzione categoriale nel campo delle diverse politiche adottabili: le politiche di *protezione* da un lato, che sono di breve termine e il cui obiettivo è preservare un livello minimo di accesso all'energia; quelle di *promozione* dall'altro, che mirano a migliorare strutturalmente le condizioni di individui fragili, fornendo agli stessi strumenti necessari per superare tale situazione di precarietà⁴⁷. A livello unionale, si possono rinvenire interventi che fungono, a seconda delle caratteristiche, da sostegno al reddito, da incentivi all'efficientamento energetico delle abitazioni

⁴³ Come si legge nel documento della Camera dei deputati, *Povertà energetica e impatto di genere*, n. 117 del 1° agosto 2024, tramite un'elaborazione dei microdati dell'indagine EU-SILC, si può risalire al numero di famiglie italiane che rientrano nel perimetro tracciato dall'indicatore: nel 2022, il 9,9% del totale delle famiglie residenti, pari a 2,6 milioni di famiglie italiane, non risulta in grado di riscaldare la propria abitazione.

⁴⁶ In questo senso, cfr. DE MAIO, cit., pp 51-52.

⁴⁷ Le due categorie di politiche esistenti sono richiamate da CASTELLINI, FAIELLA, LAVECCHIA, MINIACI, VALBONESI 2023, p 27.

⁴³ Sulla rilevanza dei diritti umani nella dimensione energetica, v. GIOBBI 2023, pp 81 s.

⁴⁴ Vi rientrano, nello specifico e come individuato dalla stessa Raccomandazione: i prezzi dell'energia elettrica per i consumatori domestici – fascia di consumo media; i prezzi del gas per i consumatori domestici – fascia di consumo più bassa; la quota di popolazione a rischio di povertà la cui abitazione presenta infiltrazioni, umidità o marcescenza; il consumo di energia finale per metro quadro nel settore residenziale, corretto per il clima.

delle famiglie vulnerabili o, più nello specifico, si interviene in riduzione dei costi delle bollette per energia elettrica e riscaldamento. Diversi Paesi membri, intervenendo in aiuto, hanno optato per l'adozione di tariffe sociali o sussidi diretti per le famiglie a basso reddito, al fine di sostenere il reddito familiare, specie nei casi in cui il consumo di energia è maggiormente elevato⁴⁸. Sebbene sia comunque da elogiare l'impegno assunto da uno Stato membro in questo senso, è il caso di precisare che, in realtà, soltanto con degli interventi strutturali si riesce ad agire in modo permanente sul fabbisogno energetico di ciascuno. Infatti, gli interventi finanziari aiutano ad affrontare la difficoltà di cui si parla soltanto nel breve termine, agendo sull'effetto e non sulla causa del problema, fungendo così da palliativi. Per questi motivi, a livello unionale si prediligono le misure strutturali, grazie alle quali si affrontano direttamente le cause profonde della povertà energetica grazie ad investimenti in efficienza energetica e in energia da fonti rinnovabili, senza abbandonare, in ogni caso, la via delle misure sociali, riconoscendone, in una ricostruzione ideale degli interventi necessari, il carattere della complementarità rispetto agli interventi strutturali⁴⁹. Anche in Italia possono rinvenirsi misure di contrasto alla povertà energetica che, da un lato, sono volte a ridurre le spese energetiche e a fornire sussidi, dall'altro, sono volte a migliorare l'efficienza energetica. Allo stesso tempo, la crisi geopolitica e la conseguente maggiore difficoltà dell'Unione europea di recepire approvvigionamenti energetici, data l'assenza di autonomia sul punto – di cui si è parlato nei precedenti paragrafi – hanno smascherato l'inadeguatezza degli interventi a breve termine, rendendo necessario, invece, puntare ad una maggiore responsabilizzazione dei cittadini nei consumi e nella produzione di energia rinnovabile. In questo contesto si collocano le forme di autoproduzione di energia che richiedono un apporto diretto dei cittadini: da qui l'esempio delle comunità di energia rinnovabile.

4. Le Comunità di Energia Rinnovabile (CER) quale strumento di contrasto alla povertà energetica e la figura del prosumer. Un'analisi giuridica

Rinviando ad un secondo momento l'analisi dei passaggi normativi – europei e nazionali – che hanno condotto fino alla disciplina odierna, è, per chiarezza espositiva, necessario introdurre alle CER per comprendere quanto sia importante il ruolo che, nell'evoluzione di tale fenomeno, ricopre il cittadino, specie perché si tratta di una disciplina introdotta nell'ambito di politiche la cui finalità è quella di accelerare la transizione energetica, ampliando le opportunità di produrre energia rinnovabile grazie a meccanismi di autoconsumo diffuso⁵⁰, consentendo così di rispondere tanto ad esigenze attinenti alla conservazione di risorse ambientali, tanto ad esigenze economiche e sociali, per garantire, in tal modo, la possibilità di recuperare situazioni svantaggiate, nell'ottica della salvaguardia del valore primario del nostro ordinamento, ossia la persona in quanto tale⁵¹, e garantire un equo progresso per le comunità e per i Paesi più poveri⁵². In tal senso, sensibilizzare i cittadini a partecipare a nuove forme di produzione energetica determina una maggiore consapevolezza dei vantaggi e delle crescenti opportunità esistenti nel generare da sé l'energia, riducendo di conseguenza i consumi. In questo scenario energetico si inseriscono i *prosumer*⁵³ e proprio le CER, il cui obiettivo principale è quello di permettere una maggiore collaborazione, in questo processo, tra cittadini, investitori, pubblica amministrazione ed enti locali⁵⁴. Già la lettera

⁵⁰ In questo senso, v. CARAVITA DI TORITTO 2025, p. 131.

⁵¹ Cfr. GIOBBI 2022, p. 38. Sul valore della persona nel nostro ordinamento, v., per tutti, PERLINGIERI 2020.

⁵² In tal senso, PENNASILICO 2020, pp. 7 ss. L'autore, sul punto, si riferisce alla nozione di sostenibilità in senso di «pluridimensionalità».

⁵³ Per un'analisi storica del termine, v. TOFFLER 1980 che, nel suo studio *The Third Wave*, ha coniato tale termine, che fuoriesce da una fusione tra *producer* e *consumer*, dunque di produttore e consumatore. In ambito energetico, l'AEEGSI, attuale ARERA, all'art. 1, lett. h, dell'allegato A alla deliberazione n. 188/2012/E/com del 18 maggio 2012, ha definito il *prosumer* come il soggetto «che è al contempo produttore, limitatamente agli impianti di potenza fino a 10 MW, e cliente finale di energia elettrica». Su questa figura, cfr. MURRU 2018.

⁵⁴ Si segnala, per comprendere come, in ogni caso, le amministrazioni comunali siano prudenti in materia, il caso del Comune di Montevarchi, per cui si consiglia la lettura di BONAFEDE 2024, pp. 35 s, in cui l'autore, nel mettere in luce l'incertezza circa la corretta forma

⁴⁸ Si pensi alle misure adottate dalla Spagna, in aiuto delle famiglie lavoratrici a basso reddito, per permettere alle stesse di ottenere uno sconto del 40% sulle bollette dell'elettricità.

⁴⁹ Sul punto, DE MAIO, cit.

della Direttiva inaugurale⁵⁵ degli istituti di autoconsumo collettivo fa emergere l'importanza degli stessi nel contrasto alla povertà energetica, poiché, riconoscendo un ruolo chiave ai consumatori, si favoriscono lo sviluppo e la coesione della comunità⁵⁶. Che nulla, nella ricostruzione della figura della CER, sia lasciato al caso, lo si intende fin dalla scelta di attribuirvi la locuzione di «comunità», a riprova del fatto che non può esserci una strutturazione unipersonale. Infatti, può parlarsi di CER ogni qualvolta si realizza, secondo una visione di comunità locale⁵⁷, una struttura organizzata per autoprodurre energia gestendo autonomamente impianti, consentendo il libero accesso (e il libero recesso)⁵⁸, per la partecipazione, a determinate categorie di soggetti e la gestione democratica interna⁵⁹, e questo è uno degli aspetti di maggior rilievo, a parere di chi scrive. In dottrina, in virtù di tali considerazioni e delle caratteristiche che contraddistinguono le CER, alcuni hanno parlato di «altro modo di possedere»⁶⁰: tale assunto muove dalla considerazione per cui ciò che le caratterizza è il contributo tanto pubblico quanto privato nella produzione e nel consumo di energia, nel perseguimento di logiche sostenibili. Ci si discosta, a ben vedere, dal concetto di proprietà in senso stretto, come delineato dall'art. 42 Cost., non venendo il legislatore a prefigurare, in questo contesto, una proprietà solo pubblica o solo privata: l'aspetto proprietario è secondo rispetto al fine che si intende perseguire e, soprattutto, chi vi partecipa non ha quella possibilità di escludere altri che è tipica della proprietà⁶¹.

giuridica da assegnare alle CER, dimostra come anche per un'amministrazione comunale sia complesso esporsi a giudizi circa l'operato in materia.

⁵⁵ La Direttiva (UE) 2018/2001 (REDII), dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili, recepita in Italia con d.lgs. n. 199 dell'8 novembre 2021.

⁵⁶ Cfr. DE MAIO, cit., pp 69 s.

⁵⁷ Come si legge nel contributo di CARAVITA DI TORITTO 2025, p 134, la CER ha una natura necessariamente collettiva sotto un duplice profilo: strutturale, in quanto vi devono partecipare più membri; funzionale, in quanto realizza la produzione di energia pulita, a primario beneficio dell'autoconsumo collettivo.

⁵⁸ Si tratta di una struttura aperta sia «in entrata» che «in uscita» e il diritto di recesso è ricondotto al principio costituzionale di libertà di associazione ex art. 18 Cost., che dispone, tra le altre cose, la nullità delle clausole che lo escludono o lo rendono oneroso. In questo senso, cfr. GIOBBÌ 2022, p 101.

⁵⁹ Infatti, le stesse comunità energetiche rappresentano un aspetto fondamentale del processo di democratizzazione del sistema energetico. In questo senso, LOMBARDO 2023, pp 67-68.

⁶⁰ Sul punto, LOMBARDO, cit., p 71.

⁶¹ Nello specifico, sulla questione relativa alla proprietà in relazione alla produzione di energia da fonti rinnovabili, cfr. VALEAU 2024, pp 75 s.

Se volessimo ricondurre, però, la ricostruzione delle CER in ambito costituzionale, quantomeno dal punto di vista proprietario, potremmo, con cautela, considerare la formula dell'art. 43 Cost., laddove contempla l'esercizio, da parte di comunità di lavoratori o di utenti di determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a fonti di energia o che abbiano un carattere di preminente interesse generale⁶². Fatte queste doverose premesse in ordine alle finalità che si intendono perseguire mediante la costituzione di una CER e il ruolo di spicco che nella costituzione di queste assume il cittadino, è necessario riprendere l'aspetto relativo all'evoluzione normativa legata all'istituto, anche al fine di metterne in luce eventuali perplessità che possono emergere nella ricostruzione. L'*input* è rappresentato dalla Direttiva 2018/2001/UE (cd. REDII)⁶³, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, che per prima ha iniziato a disciplinare modelli di generazione distribuita di energia. Tale Direttiva è stata poi seguita dalla Dir. 2019/944/UE (cd. IEM)⁶⁴. In particolare, la Direttiva REDII, ha fornito un importante contributo nella configurazione degli istituti di autoconsumo collettivo e delle comunità di energia rinnovabile, esaltando il ruolo chiave del consumatore, riconoscendo a tutti i cittadini il diritto di produrre, autoconsumare, immagazzinare, vendere e scambiare energia elettrica, in forma individuale o collettiva, e di partecipare alle comunità energetiche⁶⁵. La lettura delle disposizioni di tale Direttiva conferma l'importante ruolo degli strumenti di autoconsumo collettivo e delle CER nel contrasto alla povertà energetica, grazie all'elaborazione di configurazioni che consentono di aumentare l'efficienza energetica delle famiglie riducendo consumi e tariffe di fornitura. Si pensi, sul punto, a quanto stabilito dall'art. 22, comma 4, lett. f), della Dir. REDII: gli Stati membri devono elaborare un sistema che permetta la facile promozione delle comunità di energia rinnovabile, garantendo altresì che la partecipazione alle CER sia accessibile a tutti, anche a coloro che appartengono a famiglie a basso reddito o vulnera-

⁶² In questo senso, vd. LOMBARDO, cit., p 71.

⁶³ *Renewable Energy Directive II*, Direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili. Tale Direttiva è stata recepita in Italia con d.lgs. n. 199 dell'8 novembre 2021.

⁶⁴ 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. Tale Direttiva è stata recepita in Italia con d.lgs. n. 210 dell'8 novembre 2021.

⁶⁵ Sul punto, cfr. MARI 2022, p 111.

bili, consentendo agli stessi di partecipare al mercato energetico⁶⁶. Ciò che più colpisce, in questa ricostruzione, è il rinvio operato al contesto nazionale, lasciando intendere che possono concretizzarsi misure differenti tra Stati membri a seconda delle circostanze in cui il singolo Stato versa. Le esigenze a cui uno Stato deve far fronte, anche considerando quanto espresso nel paragrafo precedente, emergono tramite una raccolta di informazioni necessarie a monitorare il numero dei nuclei familiari in povertà energetica⁶⁷. Gli aspetti delineati dalle Direttive citate sono confermati nella Direttiva 2023/2413/UE⁶⁸, adottata in modifica della Direttiva REDII, del Regolamento 2018/1999/UE e della Direttiva 98/70/CE. Sebbene la linea tracciata dall'Unione fosse abbastanza impattante sul punto, non sono mancate, a livello interno, problematiche nel recepimento⁶⁹: il nostro Paese, infatti, è stato destinatario di una procedura di infrazione per il mancato recepimento della Direttiva REDII (procedura di infrazione n. 2021/0266) e della Direttiva IEM (procedura di infrazione n. 2021/0059). È doveroso segnalare che, addirittura, la Direttiva REDII – che è la più impattante per quanto di nostro interesse – è stata recepita in momenti diversificati: l'art. 42 *bis* del 30 dicembre 2019, n. 162⁷⁰, ha fornito un'iniziale regolamentazione di natura transitoria che, in attesa di un recepimento totale della Direttiva in questione, consentiva la realizzazione di forme di autoconsumo e di CER secondo modalità e requisiti specifici, delineando limiti tanto sotto il profilo della produzione quantitativa di energia, quanto in termini di operatività, a livello territoriale, della disciplina, componendo, in ogni caso, una normativa di carattere sperimentale. Dopo l'entrata in vigore dell'articolo citato, sono intervenuti, a più riprese, sia l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA), sia il Ministero dello Sviluppo Economico, sia l'Agenzia delle Entrate (risposta n.

32/2022, adottata a seguito di istanza di interpello presentata dal GSE), con provvedimenti necessari a definire aspetti ulteriori rispetto a quanto disposto dal legislatore, che pure aveva omissso di definire profili essenziali della fattispecie⁷¹. Questo scenario è stato poi integrato dal d.lgs. n. 199 dell'8 novembre 2021, con cui si è data piena attuazione alla direttiva, riprendendo i principi, in essa espressi, di collaborazione paritaria sul piano pubblico e privato e di partecipazione aperta e democratica e individuando i requisiti di partecipazione e le condizioni di operatività delle CER, rimandando a provvedimenti del Ministero e dell'ARERA la definizione di quanto necessario per assicurare la piena operatività delle normative sulle CER. Del pari, sebbene disciplinando una fattispecie differente dalle CER, anche la Direttiva IEM ha avuto attuazione nel nostro ordinamento, per il tramite del d.lgs. n. 210 dell'8 novembre 2021, volto a disciplinare le Comunità Energetiche di Cittadini (CEC)⁷². Sebbene tra le incertezze, l'istituto è riuscito, nel panorama nazionale, a ritagliarsi uno spazio che, un'iniziativa di tale impatto a livello sociale, economico e ambientale, dovrebbe avere di *default* – a parte le questioni giuridiche aperte e, certamente, più delicate, su cui è giusto continuare a discutere per giungere ad una soluzione altrettanto sostenibile – ed è auspicabile una sempre migliore definizione della disciplina normativa, in ausilio a coloro che ne comprendono, già oggi, le potenzialità e i vantaggi.

⁶⁶ DE MAIO, cit., pp 72-73.

⁶⁷ 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 n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio.

⁶⁸ Direttiva (UE) 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 ottobre 2023, che modifica la Direttiva (UE) 2018/2001, il Reg. (UE) 2018/1999 e la Dir. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la Dir. (UE) 2015/652 del Consiglio.

⁶⁹ Sulle vicende relative al recepimento delle Direttive, cfr. BERLINGUER, PAPPADÀ 2023, pp 595 s.

⁷⁰ Convertito, con modificazioni, con Legge n. 8 del 28 febbraio 2020.

⁷¹ SANCHINI 2024, p 149.

⁷² Per una comparazione tra le due discipline, cfr. IAIONE e DE NICTOLIS, cit., pp 626 s.

5. Considerazioni conclusive. Verso una democrazia energetica territoriale attraverso partecipazione e sussidiarietà: le CER in Costituzione

Giunti a questo punto della trattazione, è doveroso enucleare delle brevi considerazioni conclusive traendo spunto da quanto espresso nei paragrafi precedenti, con cui si è voluto dare una visione d'insieme – senza pretesa di completezza – sui temi della povertà energetica e, nell'analisi delle misure di contrasto alla stessa, delle CER, da cui è emersa, in particolare, la centralità del ruolo del cittadino, di cui si favorisce la partecipazione anche al fine di garantirne un effettivo godimento dei diritti fondamentali della persona. Le riflessioni condotte hanno messo in luce la necessità di ripensare il sistema energetico in una prospettiva di democrazia energetica, attraverso cui coniugare sostenibilità ambientale, inclusione sociale e – favorendo modelli di *governance* nuovi, grazie alla proposta di collaborazione tra poteri pubblici, cittadini e imprese – riconoscere potere decisionale e responsabilità, in relazione alla produzione e alla gestione dell'energia, a soggetti diversi dalle istituzioni, la cui partecipazione – si pensi, ad esempio, alle amministrazioni comunali (è stato citato il caso del Comune di Montevarchi), essendo più vicine agli interessi della collettività, specie nei piccoli Comuni – è in ogni caso auspicabile per una migliore diffusione del fenomeno, anche in virtù della completa attuazione del disposto dell'art. 118 Cost., comma 4, che disciplina la sussidiarietà orizzontale, che ben sembra coniugarsi con la fattispecie delle CER. Lo stesso articolo, infatti, impone agli enti costitutivi della Repubblica di favorire lo svolgimento di attività di interesse generale da parte di cittadini, singoli o associati, chiedendo al settore pubblico di spendersi per sollecitare l'intervento del settore privato laddove questo appaia utile al raggiungimento delle finalità a cui si tende⁷³. Per questo motivo tale principio risalta in questo contesto: se si parla delle CER in termini di contrasto alla povertà energetica e di realtà volte a favorire la realizzazione di finalità sociali, soprattutto ambientali, allora possiamo facilmente comprendere come questa ricostruzione ben si modella sulla funzionalità del principio in esame, la cui centralità, sebbene non si rinvenivano molteplici prassi applicative, è stata ribadita anche dal giu-

dice delle leggi⁷⁴. Se se ne è parlato in termini di contrasto alla povertà energetica, dunque utile alla rimozione di uno di quegli ostacoli, di ordine economico e sociale, che impediscono il pieno e libero sviluppo della persona umana, non possono, le CER, non configurarsi anche come applicazione dell'art. 3, comma 2, Cost., e, agendo oltre ogni logica di profitto, ma permettendo a chi ne prende parte di esprimere la propria personalità, la disciplina appare coerente altresì con il dettato dell'art. 2 Cost. La ricostruzione effettuata dimostra come la disciplina abbia ancora bisogno di essere correttamente definita (si è parlato, ad esempio, della problematica relativa alla corretta forma giuridica delle CER, di cui ancora si discute), anche per via del carattere multidisciplinare di tali realtà, ma i vantaggi che il dettato unionale prima e quanto di esso recepito – e annesse modifiche – a livello nazionale offrono, saranno certamente da ausilio nel prosieguo dei lavori.

Bibliografia

1. AQUILI A. (2025), *Tra innovazione e sostenibilità: le comunità*, Dipartimento di Giurisprudenza, LUISS, Roma, pp 7-8.
2. BERLINGUER A., PAPPADÀ D. (2023), *Il percorso accidentato delle Comunità energetiche*, «Comparazione e diritto civile», fasc. 2, ISSN: 2037-5662, pp 595 s.
3. BONAFEDE A. (2024), *La 'veste giuridica' sartoriale delle Comunità Energetiche Rinnovabili per un modello socio-economico nuovo a misura di Cittadino e di impresa*, in MONTICELLI S., BONAFEDE A. (a cura di), *Comunità energetiche 2.0. L'autoconsumo alla luce dei recenti aggiornamenti normativi*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), pp 35 s.
4. CARAVITA DI TORITTO A. (2025), *Comunità energetiche rinnovabili. Contratto, personalismo costituzionale e soggettività*, «Rivista giuridica dell'edilizia», fasc. 2, Giuffrè Francis Lefebvre.
5. CASTELLINI M., FAIELLA I., LAVECCHIA L., MINIACI R., VALBONESI P. (2023), *La povertà energetica in Italia. Rapporto 2023 dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica (OIPE)*, Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica, p 27.
6. CLÒ A. (2021), *L'affievolirsi dei diritti di cittadinanza nell'energia*, «Energia», RivistaEnergia.it / RIE (Ricerche Industriali ed Energetiche).
7. CORNELIS M. (2020), *Covid-19 e povertà energetica: è il momento di un diritto all'energia*, «Energia», RivistaEnergia.it / RIE (Ricerche Industriali ed Energetiche).
8. DE MAIO G. (2024), *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Napoli: Editoriale Scientifica.

⁷³ Sul principio di sussidiarietà orizzontale nella disciplina delle CER, v. SANCHINI, cit., pp 152 s.

⁷⁴ Si veda, in particolare, la sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale.

9. FAIELLA I., LAVECCHIA L. (2015), *Energy poverty in Italy*, «Politica economica / Journal of Economic Policy», fasc. 1, Il Mulino, pp 27-76.
10. FIORINI A. (2023), *Contrastare la povertà energetica per una transizione inclusiva ed equa*, Energia, ambiente e innovazione, fasc. 2 e 3, p 71.
11. FROSINI T. E. (2021), *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, «Federalismi.it» fasc. 27.
12. GALICZ K. (2023), *Solidarietà nel settore energetico: prospettive e strumenti dell'Unione europea per contrastare la povertà energetica*, «Dirittifondamentali.it», fasc. 2, pp 497 ss.
13. GIACHETTI FANTINI M. (2023), *La guerra russo-ucraina e l'approvvigionamento dell'energia: una rassegna delle misure contenute nei decreti-legge n. 14/2022, n. 17/2022 e n. 21/2022, tra logica emergenziale e prospettive di sostenibilità*, «Osservatorio costituzionale», fasc. 1.
14. GIOBBI M. (2022), *Le comunità di energia rinnovabile*, in MONTICELLI S., RUGGERI L. (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), p 38.
15. GIOBBI M. (2023), *Sostenibilità ambientale, dimensione energetica e diritti umani*, in RUGGERI L., CATERINI A. E. (a cura di), *Produzione e consumo sostenibili tra politiche legislative e prassi adattive*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), pp 81 ss.
16. GRAZINI C. (2023), *La povertà energetica come privazione delle capacità*, «Moneta e Credito», Economia civile / Università 'La Sapienza' di Roma, vol. 76, n. 301.
17. GRECO M. (2023), *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, «Dirittifondamentali.it», ISSN: 2240-2136, fasc. 2, p 437.
18. IAIONE C., DE NICTOLIS (2022), *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, «Diritto e società», fasc. 4, ISSN: 0391-7428, pp 590 s.
19. LIPARI N. (2024), *Premesse per un diritto civile dell'ambiente*, in PERLINGIERI P., GIOVA S., PRISCO I. (a cura di), *Cambiamento climatico, sostenibilità e rapporti civili. Atti del 17° Convegno Nazionale*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane (ESI).
20. LOMBARDO R. (2023), *Energie rinnovabili e diritto privato. Strumenti negoziali e tutela dell'ambiente verso la nuova transizione energetica*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane (ESI).
21. MARI C. (2022), *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, «Federalismi.it», fasc. 31, p 111.
22. MONTICELLI S., BONAFEDE A. (2024) (a cura di), *Comunità energetiche 2.0. L'autoconsumo alla luce dei recenti aggiornamenti normativi*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane (ESI).
23. MURRU D. (2018), *La regolazione dei prosumer*, in AMMANATI L. (a cura di), *La transizione energetica*, Milano: Giappichelli Editore.
24. PENNASILICO M. (2020), *La sostenibilità ambientale nella dimensione civil-costituzionale: verso un diritto dello 'sviluppo umano ed ecologico'*, «Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente», n. 3, pp 7 s.
25. PEPE L. M. (2021), *Il diritto dell'energia fondato sui principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, «AmbienteDiritto.it», fasc. 4.
26. PERLINGIERI P. (2020), *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti*, II, *Fonti e interpretazione*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane (ESI).
27. PERSICO A. (2022), *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali. Moduli e strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per favorire la costituzione e le attività delle comunità di energia rinnovabile*, «AmbienteDiritto.it», ISSN: 1974-9562, p 156.
28. 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», fasc. 8, pp 152 s.
29. TOFFLER A. (1980), *The Third Wave*, London: Collins.
30. VALEAU M. (2024), *Proprietà dell'impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in MONTICELLI S., BONAFEDE A. (a cura di), *Comunità energetiche 2.0. L'autoconsumo alla luce dei recenti aggiornamenti normativi*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane (ESI), pp 75 s.