

Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale

di

Andrea Chiappetta*

SOMMARIO: 1. L'inquadramento normativo a livello europeo della partecipazione del cittadino alla produzione di energia rinnovabile; 2. Il riconoscimento delle Comunità energetiche rinnovabili (C.E.R.) attraverso l'impianto costituzionale; 3. Le comunità energetiche come espressione del principio di sussidiarietà orizzontale; 4. Un virtuoso modello di pluralismo sociale; 5. Conclusioni.

1. L'inquadramento normativo a livello europeo della partecipazione del cittadino alla produzione di energia rinnovabile

La partecipazione attiva dei cittadini al processo di efficientamento energetico nell'ottica della sostenibilità ambientale si inquadra in una robusta cornice normativa dettata a livello europeo per individuarne gli ambiti di espressione.

Essa si delinea a partire dall'art. 194, paragrafo 1, TFUE¹, ai sensi del quale la promozione, a qualsiasi titolo, delle forme di energia da fonti rinnovabili, in linea

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

¹ Il quale così recita: «Nel quadro dell'instaurazione o del funzionamento del mercato interno e tenendo conto dell'esigenza di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, a: a) garantire il funzionamento del mercato dell'energia; b) garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico nell'Unione; promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili; promuovere l'interconnessione delle reti energetiche». Le modalità con cui il Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea ha "aperto" al tema della sostenibilità energetica sono dettagliate da D. WOLFSGRUBER – G. B. OLESEN, *The Lisbon Treaty and Sustainable Energy*, in *International Network for Sustainable Energy*, Dicembre 2010.

con l'Accordo di Parigi del 2015² sui cambiamenti climatici e con l'obiettivo temporale del 2030³, è assunta come obiettivo primario della politica energetica dell'Unione.

Invero, seguendo il sofferto percorso che interessa tutta la materia⁴, la disposizione pattizia -pur gettando le basi per l'*Europeanization*⁵ della materia energetica – lascia *prima facie*⁶ impregiudicate le competenze degli Stati membri quanto allo sviluppo delle modalità di approvvigionamento ed utilizzo delle fonti da impiegare⁷.

In detta direzione, ulteriore tassello introduce la direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009⁸ di riordino della disciplina previgente che espressamente definisce l'energia rinnovabile con riferimento alle fonti (art. 2, lett. a)⁹.

A portare l'attenzione sul ruolo del cittadino-consumatore è la direttiva 2009/72/CE del 13 luglio 2009 nel prevedere (considerando 3) che «le libertà assicurate ai cittadini dell'Unione dal trattato – tra l'altro, la libera circolazione delle merci, la

² Si tratta del Trattato internazionale, approvato dalla Conferenza delle Parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite, che detta il Piano di azione per limitare il riscaldamento globale. Una più generale ricostruzione dell'Accordo è contenuta in A. POSTIGLIONE, *Ambiente in genere. Accordo di Parigi sul clima del 2015*, in *lexambiente.it*, 19 febbraio 2016.

³ Il riferimento è all'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile siglata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite nel settembre 2015 che fissa i diciassette obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). Una puntuale analisi degli orizzonti posti dall'Agenda 2030 si rinviene in S. MANSERVISI, *Energie rinnovabili e pianificazione energetica sostenibile. Profili europei ed internazionali*, in *Nuovi Quaderni del CDE di Ferrara*, n.3/2016, 4 ss.

⁴ Sulla lenta crescita della politica energetica europea riflette S. LANGSDORF, *EU Energy Policy: From the ECSC to the Energy Roadmap 2050*, Green European Foundation, Heinrich Böll Stiftung, Dicembre 2011.

⁵ La felice espressione si deve a S. STRUNZ – E. GAWEL – P. LEHMANN, *Towards a general 'Europeanization' of EU Member States' energy policies?*, in *Economics of Energy&Environmental Policy*, n. 2/2015, 145 ss.

⁶ Potendo l'UE intervenire solo in via sussidiaria *ex art. 5 TUE*. Cfr. G. STROZZI – R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Giappichelli, Torino, 2017. Gli Autori concepiscono il principio di sussidiarietà come «criterio di smistamento» delle competenze.

⁷ Per D. WOLFSGRUBER – G. B. OLESEN, *The Lisbon Treaty*, op. cit., 5, «such measures shall not affect a member state's right to determine the conditions for exploiting its energy resources, its choice between different energy sources and the general structure of its energy supply, without prejudice to Article 192(2)(c)».

⁸ Rubricata «sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2011/77/CE e 2003/30/CE».

⁹ Indicata come «l'energia proveniente da fonti rinnovabili non fossili, vale a dire energia eolica, solare, aerotermica, geotermica, idrotermica e oceanica, idraulica, biomassa, gas di scarica, gas residuati dai processi di depurazione e biogas».

libertà di stabilimento e la libera fornitura dei servizi – possono essere attuate soltanto in un mercato completamente aperto, che consenta ad ogni consumatore la libera scelta dei fornitori e ad ogni fornitore la libera fornitura ai propri clienti».

Agli Stati membri viene demandata (art. 32, paragrafo 1) «l’attuazione di un sistema di accesso dei terzi ai sistemi di trasmissione e di distribuzione basato su tariffe pubblicate, praticabili a tutti i clienti idonei, ed applicato obiettivamente e senza discriminazioni tra gli utenti del sistema».

Intervenendo circa la possibilità per il legislatore nazionale di introdurre sistemi alternativi con finalità di autoproduzione, la Corte di Giustizia dell’Unione europea¹⁰ - adita in sede di rinvio pregiudiziale proprio da un giudice italiano¹¹ - ha affermato che il libero accesso di terzi ai sistemi distributivi indicati dalla direttiva «costituisce una delle misure essenziali che gli Stati membri sono tenuti ad attuare per completare il mercato interno dell’energia elettrica»¹² e che il margine di discrezionalità effettivamente consentito «non li autorizza a eludere detto principio»¹³.

Ad immettere i consumatori sulla strada della produzione, dell’accumulo e del c.d. auto-consumo di energia ha contribuito, con toni maggiormente prescrittivi rispetto alle precedenti, la direttiva UE 2018/2001 dell’11 dicembre 2018 (c.d. direttiva RED II) che ha esplicitamente chiamato gli Stati membri a provvedere «affinché i consumatori siano autorizzati a divenire autoconsumatori di energia rinnovabile» ed «autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente» (art.21).

¹⁰ CGUE, Prima Sezione, 28 novembre 2018, C-262/17, C-263/17 e C-273/17.

¹¹ Con ordinanza del 30 gennaio 2017, il TAR Lombardia ha sottoposto alla Corte lussemburghese molteplici questioni pregiudiziali volte all’interpretazione della direttiva 2009/72/CE con riguardo, tra le altre, alla possibilità *a)* di includere nei sistemi di distribuzione dalla stessa prefigurati anche i sistemi privati nati antecedentemente e sempre per finalità di autoproduzione e *b)* di consentire al legislatore nazionale di individuare categorie di sistemi di produzione alternative ai sistemi di distribuzione chiusi di cui all’art. 28 della stessa direttiva.

¹² CGUE, Prima Sezione, 28 novembre 2018, C-262/17, C-263/17 e C-273/17, par. 54.

¹³ CGUE, Prima Sezione, 28 novembre 2018, C-262/17, C-263/17 e C-273/17, par. 56.

Ricevuto riconoscimento giuridico come c.d. autoconsumatori¹⁴, i cittadini con successivo e più significativo passaggio hanno visto potenziare la loro capacità di partecipazione soprattutto per il tramite delle comunità di energie rinnovabili – CER, qualificate (art. 22)¹⁵ come soggetto giuridico in cui possono confluire persone fisiche, piccole o medie imprese ed autorità locali con il fine di produrre, immagazzinare e utilizzare energia rinnovabile non in vista di profitti, ma per conseguire «benefici ambientali, economici e sociali» (art. 2, n. 16, lett. c)¹⁶.

Si tratta di un modello di produzione riconducibile al principio «energy efficiency first»¹⁷ ma prettamente rivolto alla collettività dei cittadini¹⁸ che, come presupposto della transizione ecologica¹⁹, propone la soluzione del decentramento «a favore di

¹⁴ Identificati, dall'art. 2, par.1, nn. 14 e 15 della direttiva nel cliente finale «che, operando in propri siti situati entro confini definiti o, se consentito da uno Stato membro, in altri siti, produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta purché, per un autoconsumatore di energia rinnovabile diverso dai nuclei familiari, tali attività non costituiscano l'attività commerciale o professionale principale».

¹⁵ L'art. 22, par. 1 della direttiva 2018/2001 prescrive che «Gli Stati membri assicurano che i clienti finali, in particolare i clienti domestici, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile, mantenendo al contempo i loro diritti o doveri in qualità di clienti finali e senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione a una comunità di energia rinnovabile, a condizione che, per quanto riguarda le imprese private, la loro partecipazione non costituisca l'attività commerciale o professionale principale».

¹⁶ Una esaustiva definizione di comunità di energia rinnovabile la fornisce l'art. 2, par. 1, n. 16, della direttiva UE 2018/2001, ai sensi del quale le CER assurgono a «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».

¹⁷ Il considerando n. 2 della direttiva UE 2018/2002 dell'11 dicembre 2018 richiama espressamente il «principio che pone l'efficienza energetica al primo posto».

¹⁸ Il considerando n. 67 della direttiva *de qua* prescrive che «La concessione di diritti agli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente permette inoltre alle comunità di energia rinnovabile di aumentare l'efficienza energetica delle famiglie e di contribuire a combattere la povertà energetica mediante la riduzione dei consumi e delle tariffe di fornitura. Gli Stati membri dovrebbero cogliere in modo appropriato tale opportunità, anche valutando la possibilità di consentire il coinvolgimento di famiglie che altrimenti potrebbero non essere in grado di partecipare, ivi compresi i consumatori vulnerabili e i locatari».

¹⁹ Per M. MAZZUCATO, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Laterza, Roma-Bari, 2021, 101-104 la transizione ecologica impone «una creazione collettiva di valore pubblico».

piccole comunità in armonia con le leggi dell'ecologia»²⁰, in contrapposizione ad un sistema di verticalizzazione ed accentramento del *potere energetico*.

In quanto partecipe della comunità energetica rinnovabile, il cittadino diviene produttore e consumatore, assumendo al contempo la funzione di *consumer* e di *producer* o, in una sola espressione, la veste di c.d. *prosumer*²¹.

Raccogliendo le sollecitazioni provenienti dal quadro sovranazionale il legislatore statale²² e le autorità preposte²³ hanno dato forma a diversi provvedimenti regolatori²⁴, per vero ancora inidonei a definire compiutamente il campo applicativo²⁵ delle *Energy communities*, in quanto complessivamente privi di precisi riferimenti riguardo ad elementi essenziali a dare loro concretezza ed operatività (mezzo giuridico per l'istituzione, modalità e tempistiche di adesione, tutela dei cittadini più deboli²⁶).

Eccessivamente vincolata alla formulazione utilizzata dalle direttive europee di riferimento, la disciplina nazionale rimane frenata, mantenendo una natura prettamente finalistica ed una enunciazione per lo più programmatica che espongono le comunità energetiche al rischio di restare su un piano di «diritto

²⁰ Riflettono in questi termini F. CAPRA – U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca Edizioni, Sansepolcro, 2017, 233 ss.

²¹ L'espressione si deve a A. TOFFLER, *The third wave*, William Morrow, New York, 1980. Negli anni successivi, D. TAPSCOTT, *The digital economy: Promise and Peril in the age of Networked Intelligence*, McGraw-Hill Education, New York, 1997, 201 ss. ha inquadrato tale realtà nel mondo della digitalizzazione: «gli utenti più avanzati non aspettano più che qualcuno li inviti a trasformare un prodotto in una piattaforma sulla base della quale sviluppare le proprie innovazioni. Piuttosto danno vita ad una community di prosumer nell'ambito della quale condividono tutte le informazioni relative ai prodotti».

²² La disciplina interna muove, in via sperimentale, dall'art. 42 del decreto legge n. 162 del 2019 (c.d. decreto Milleproroghe) che ha recepito la direttiva UE 2018/2001.

²³ Il riferimento è ai primi provvedimenti attuativi che ne sono derivati: la delibera dell'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA) 318/2020/R/eel del 4 agosto 2020 e il Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 16 settembre 2020.

²⁴ A cui si aggiungono le molteplici iniziative regionali che, in materia, hanno enfatizzato la complessa ripartizione di competenze (legislative e amministrative) tra i diversi livelli di governo.

²⁵ Ad ampliare il perimetro di partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è poi intervenuto il decreto legislativo n. 199 dell'8 novembre 2021 (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).

²⁶ L'art. 31, co. 1, lett. d), del d. lgs. n. 199 del 2021 prevede, senza alcuna ulteriore specificazione, che la comunità «è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili».

eventuale»²⁷ senza trasferirsi dal piano teorico alla realtà economico-sociale cui il modello è destinato.

2. Il riconoscimento delle Comunità energetiche rinnovabili (C.E.R.) attraverso l'impianto costituzionale.

La timidezza mostrata in materia dal legislatore interno non pare giustificabile dal momento che il presupposto della stessa genesi delle *Energy communities* e le finalità che esse incarnano sembrano trovare piena legittimazione nell'apparato di valori affermato dalla nostra Costituzione, fondato sulla «concezione della persona come creatura relazionale immersa in rapporti sociali orientati e ordinati da un saldo principio di solidarietà»²⁸.

D'altra parte, l'*ethos* costituzionale, imperniato «sulla tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale»²⁹, è ora indubbiamente proteso anche alla difesa *pro futuro*³⁰ dell'ambiente, da ultimo riconosciuta ed affermata con toni espliciti³¹ e rispondenti alla raggiunta

²⁷ Per un'analisi delle difficoltà che accompagnano il percorso di transizione ecologica, si vedano le generali riflessioni di M. PASSALACQUA, *Green Deal e transizione digitale verso un diritto eventuale*, in ID. (A CURA DI), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, CEDAM, Padova, 2022.

²⁸ Le argute riflessioni sono di P. GROSSI, *La invenzione del diritto: a proposito della funzione dei giudici*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, n.3/2017, 835.

²⁹ Così Corte Cass., SS. UU., n. 3665 del 14 febbraio 2011 nell'ormai celebre – e senz'altro innovativa – pronuncia in cui si è tratto dagli artt. 2, 9 e 42 Cost. il formante dei beni comuni, elevati a beni che «a prescindere dal titolo di proprietà, sono funzionali al perseguimento e soddisfacimento degli interessi della collettività costituzionalmente riconosciuti». Per un commento alla pronuncia, si vedano S. LIETO, *Beni comuni, diritti fondamentali e stato sociale. La Corte di Cassazione oltre la prospettiva della proprietà codicistica*, in *Politica del diritto*, n. 2/2011, 331-350 e A. MAZZITELLI, *Costituzione e beni comuni: una categoria giuridica auspicabile?*, in *federalismi.it*, n.21/2018, 7 ss.

³⁰ Si allude all'inciso «nell'interesse delle future generazioni» inserito nel nuovo terzo comma dell'art.9 Cost. Per una lettura fortemente critica di tale formulazione, si rimanda a F. RESCIGNO, *Quale riforma per l'articolo 9*, in *federalismi.it*, 23 giugno 2021. Per l'Autrice il richiamo risulta «alquanto fumoso» e «suscita confusione rispetto agli stessi interessi umani e dimostra al contempo un'impostazione marcatamente antropocentrica».

³¹ Cfr. L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum di quaderni costituzionali*, n.2/2022, 20-40.

consapevolezza collettiva - c.d. *living Constitution*³²- dall'intervento novellatore della legge costituzionale n. 1 dell'11 febbraio 2022³³.

E se, come si scorge chiaramente nel mosaico sovranazionale che le ha disegnate, le comunità energetiche rinnovabili sono state concepite per dare concretezza alle esigenze inscindibili dell'individuo, della solidarietà sociale e dell'ambiente, rinsaldando il legame tra il singolo e il territorio circostante³⁴, non v'è dubbio che esse, in ogni componente, trovino profonda e robusta legittimazione proprio in Costituzione.

Ed infatti, in primo luogo, non può non osservarsi che la protezione dell'ambiente, di cui l'efficientamento energetico tramite fonti rinnovabili costituisce evoluta concretizzazione, era da tempo rientrata nel paradigma costituzionale attraverso i noti interventi *ante* riforma del Giudice delle leggi³⁵ che ne hanno rintracciato l'essenza di bene che «inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale

³² M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, n.1/2022, 128-130, nel rintracciare i propositi sottesi alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost., riflette puntualmente sulla "positivizzazione" e il "consolidamento" testuale del diritto costituzionale vivente di matrice costituzionale riconnettendo l'intervento del legislatore costituzionale «alla dichiarata finalità di iscrivere nel testo della Carta costituzionale le acquisizioni in tema di tutela ambientale da tempo maturate nell'ordinamento e nella coscienza collettiva, così come emerse nella giurisprudenza ormai pluridecennale del Giudice delle leggi».

³³ Si allude all'intervento di revisione costituzionale degli articoli 9 e 41 Cost. con cui l'ambiente formalmente "entra" nella Costituzione tra i principi fondamentali e nella disciplina dei rapporti economici. Nello specifico, il nuovo terzo comma dell'art.9 Cost. statuisce che la Repubblica «tutela l'ambiente la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni», mentre l'art. 41, nelle novellate formulazioni del secondo e terzo comma, prescrive che l'iniziativa economica «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» e che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali». Per un primo complessivo commento, in termini euforici, si rimanda a G. MARCATAJO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in *Ambientediritto.it*, n. 2/2022, 1-15.

³⁴ «L'armonia di un individuo con il proprio 'sé profondo' non richiede soltanto un viaggio nell'interiorità, ma un'armonizzazione con il mondo ambientale». Così, J. HILLMAN, *La forza del carattere: la vita che dura*, Adelphi, Milano, 2000, 48. Per un'accurata ricostruzione del filosofo statunitense, si richiama S. D'URSO, *Un argomento a favore della bellezza in architettura. Tratto da una "interpretazione relazionale" del concetto di sostenibilità*, in O. CASTIGLIONE – S. D'URSO (A CURA DI), *La dimensione multidisciplinare della sostenibilità. L'approccio della Bahuas nell'epoca dell'emergenza ambientale*, Tab edizioni, Roma, 302 ss.

³⁵ Sulla progressiva emersione dell'ambiente come valore costituzionale, si rinvia a S. PAJNO – V. PUCCI, *Il diritto "fondamentale" alla salute nei procedimenti di valutazione ambientale*, in *federalismi.it*, n.27/2020, 143 ss.

primario ed assoluto e deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore»³⁶.

Per questa via, il bene ha ricevuto una connotazione tale da consentire di ascriverlo all'*objektive Wertordnung*³⁷ e di individuarlo, per conseguenza, come valore, degno della più alta considerazione nei meccanismi di bilanciamento con altri valori eventualmente in rilievo³⁸.

D'altra parte, il ricordato intervento di revisione costituzionale ha poi introdotto anche nel tessuto esteriore della Carta la tutela ambientale (unitamente a quella della biodiversità e degli ecosistemi)³⁹, configurandolo come canone valoriale alla cui affermazione il legislatore deve ineludibilmente tendere nel promuovere con ogni mezzo lo sviluppo sostenibile.

Oltre che nei suoi principi fondamentali, anche nel titolo II della Carta, specificamente dedicato ai rapporti economici, è possibile rintracciare un punto di riferimento per le CER.

La revisione dell'art. 41 Cost., nella direzione di conciliare i metodi di produzione e consumo con il benessere del territorio⁴⁰ -a prescindere da ogni valutazione in ordine

³⁶ Così Corte cost., sent. n. 37 del 2007. La pronuncia rievoca i precedenti (sentt. nn. 151 del 196 e 210 del 1987) sulla primarietà del valore costituzionale della tutela paesaggistica. Negli stessi termini, nella giurisprudenza costituzionale più recente, v. Corte cost., sentt. nn. 104 del 2008, 12 del 2009, 151 del 2011, 114 del 2012, 278 del 2012, 9 del 2013, 145 del 2013, 246 del 2013, 210 del 2016, 232 del 2017, 260 del 2017, 44 del 2019, 51 del 2020, 63 del 2020, 219 del 2021 e 24 del 2022.

³⁷ Si richiama la dottrina sull'ordine oggettivo dei valori elaborata dalla Corte costituzionale tedesca sin dal c.d. caso Luth: *BverfGE* 7,198 (1958). Cfr. R. ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2001, 152-157; G. PINO, *Conflitto e bilanciamento tra diritti fondamentali. Una mappa dei problemi*, in *Etica&Politica*, n.1/2006, 14 ss.

³⁸ Sulle diverse modalità attraverso le quali addivenire al bilanciamento tra valori, si rimanda diffusamente a O. CHESSA, *Libertà fondamentali e teoria costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, 365 ss.

³⁹ Muovono in questa direzione le considerazioni, non del tutto acritiche, di M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica*, op. cit., 129.

⁴⁰ L'obiettivo è al centro anche del c.d. European Green Deal (Patto verde europeo), per tale intendendosi quel pacchetto di iniziative politiche (definitivamente approvato dal Parlamento europeo il 15 gennaio 2020) volto al conseguimento della neutralità climatica entro il 2050. Per dettagliati commenti, anche a sfondo critico, sull'incisività dell'iniziativa europea si rimanda, tra i tanti, a E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, n. 59/2022. M. C. CARTA, *Il Green Deal europeo. Considerazioni critiche sulla tutela dell'ambiente e le iniziative di diritto UE*, in *Eurojus.it*, n.4/2020, 54 ss. e M. IANNELLA, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *federalismi.it*, n. 24/2022, 171 ss.

all'opportunità dell'intervento⁴¹- ha condotto, per un lato, a rafforzare i limiti alla libertà d'intrapresa economica⁴², includendovi la protezione della salute e dell'ambiente e, per altro lato, ad orientare anche proprio sul versante ambientale il controllo normativo sulle iniziative economiche pubbliche e private.

Orbene, se è indubitabile che la tutela ambientale⁴³ e la più generale «protezione di valori primari attinenti alla persona umana»⁴⁴ avevano già ricevuto idonea centralità nel formante giurisprudenziale antecedente la modifica e se è altrettanto vero che la revisione degli artt. 9 e 41 Cost. avrebbe probabilmente potuto spingersi oltre confini puramente *difensivi* fino ad abbracciare una dimensione *attiva* dello sviluppo sostenibile⁴⁵, deve comunque ammettersi che l'art. 41 Cost. restituisce un disegno in cui l'iniziativa produttiva del singolo incrocia i doveri condivisi di tutela del territorio, nella più bilanciata manifestazione del principio di solidarietà.

Sotto tale profilo deve ancora rimarcarsi che una lettura evolutiva della Carta ha già consentito al Giudice delle leggi di ricavare «il principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile»⁴⁶ che «trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti»⁴⁷ con «il comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici»⁴⁸.

⁴¹ Dubbi sulla concreta utilità dell'intervento riformatore dell'art. 41 Cost. sono sollevati da M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica*, op. cit., 140-141 e 208 ss. In termini ancor più drastici, G. SEVERINI – P. CARPENTIERI, *Sull'inutile, anzi dannosa modifica dell'articolo 9 della Costituzione*, in *giustiziasieme.it*, 22 settembre 2021. Gli autori parlano di «normazione iconica».

⁴² Il novellato secondo comma dell'art. 41 Cost. aggiunge ai limiti alla libertà d'iniziativa economica già prefigurati (l'utilità sociale, la sicurezza, la libertà e dalla dignità umana) pure il "danno alla salute" e "all'ambiente".

⁴³ La Corte costituzionale ha da tempo ricompreso la tutela ambientale nel limite dell'utilità sociale espresso dall'art. 41 Cost. Si vedano, oltre alla prima celebre sentenza sul caso ILVA (nn. 85 del 2013), Corte cost., sentt. nn. 196 del 1998, 190 del 2001, 116 del 2006 e 58 del 2018.

⁴⁴ Così, Corte cost., sent. n. 548 del 1990.

⁴⁵ Cfr. R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *federalismi.it*, n.13/2022, 209 ss.

⁴⁶ *Ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 27 del 2023, 177 del 2021 e 286 del 2019.

⁴⁷ Corte cost. sentt. nn. 13 del 2014 e 224 del 2012.

⁴⁸ Corte cost. sentt. nn. 275, 216 e 77 del 2022.

E del resto, è approdo pure della Suprema Corte di Cassazione l'affermazione⁴⁹ che l'ambiente trovi la propria fonte genetica, al di là delle singole disposizioni della Costituzione, in una lettura coordinata degli articoli 2, 3, 32, 41 e 42 Cost. che porta complessivamente a qualificarlo come «valore pubblico immateriale primario ed assoluto».

A legare l'iniziativa produttiva dei singoli all'erogazione di servizi di pubblica rilevanza interviene ancora la Carta con l'art. 43 che, non senza suscitare aspro dibattito circa il punto di equilibrio tra ruolo dello Stato e intraprendenza privata⁵⁰, completa il modello di Costituzione economica.

La disposizione, incentrata sulla potenziale riserva a favore dello Stato delle attività produttive ricadenti nei servizi pubblici essenziali (nazionalizzazione o pubblicizzazione⁵¹), ha nel tempo subito la spinta, proveniente dal diritto europeo⁵² e dalla giurisprudenza costituzionale⁵³, verso la liberalizzazione⁵⁴ con la quale la

⁴⁹ Così, Corte Cass., sez. II civ., sent. n. 10118 del 16 marzo 2018.

⁵⁰ Per U. POTOTSCHING, *I servizi pubblici*, CEDAM, Padova, 1964, 149, il monopolio pubblico sui servizi essenziali sarebbe stato costituzionalmente legittimo solo all'esito di un'infruttuosa verifica circa l'idoneità degli operatori privati a prestare il servizio. Pertanto, l'azione dello Stato avrebbe dovuto assumere una portata sussidiaria rispetto all'iniziativa economica dei privati. Per V. SPAGNUOLO VIGORITA, *Servizi pubblici e servizi (economici) di pubblica utilità*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 404, la titolarità pubblica dei servizi nasceva dal dovere-potere di fornire a tutti i cittadini le prestazioni necessarie a soddisfare i bisogni sociali. Per un'organica analisi delle più autorevoli posizioni emerse in dottrina, si veda A. LUCARELLI, *Commento all'art. 43*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, I, 2006, 885-886.

⁵¹ L'espressione è di S. CASSESE, *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2000, 23 e si riferisce, nello specifico, al trasferimento delle imprese elettriche dai privati ad un ente pubblico appositamente costituito.

⁵² Il modello di economia sociale di mercato è andato imponendosi a livello europeo già con l'art. 86, par. 2 TCE.

⁵³ Con le sentenze nn. 225 e 226 del 1074, la Corte costituzionale ha aperto la strada al processo di liberalizzazione nel settore radiotelevisivo culminato con la successiva sentenza n. 148 del 1981. Con la sentenza n. 303 del 1988, si sono ridotte le prerogative dell'impresa pubblica dell'Amministrazione delle Poste e delle Telecomunicazioni. Con la sentenza n. 1104 del 1988, il Giudice delle leggi ha escluso che il concessionario del servizio telefonico potesse godere di privilegi ed esenzioni di responsabilità a scapito degli interessi degli utenti. Il cammino giurisprudenziale verso l'apertura del mercato ha raggiunto l'apice con la sentenza n. 272 del 2004 che ha riconosciuto «rango costituzionale» al valore della concorrenza.

⁵⁴ Sul piano interno, il processo di liberalizzazione è stato concretamente avviato dalla legge n. 481 del 1995 (recante "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità") mossa dall'intento di promuovere nei servizi pubblici essenziali la concorrenza e l'efficienza gestionale.

gestione accentrata dei servizi essenziali, affermatasi in Italia negli anni '60⁵⁵, ha progressivamente ceduto il passo all'apertura generalizzata del mercato, investendo anche la regolamentazione del settore energetico mediante interventi di «dirigismo statale di segno opposto»⁵⁶.

In questo quadro le comunità energetiche potrebbero rientrare nel modello di collettivizzazione prefigurato nello stesso art. 43 Cost., per mezzo delle ormai *dimenticate*⁵⁷ e mai attuate «comunità di lavoratori o di utenti», alle quali possono esser riservate o trasferite «determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia ed abbiano carattere di preminente interesse generale»⁵⁸.

3. Le comunità energetiche come espressione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Se i principi fondamentali del dettato costituzionale forniscono alle CER l'orizzonte programmatico e l'ammmodernamento del modello di Costituzione economica ne predispongono lo spazio di intervento, è l'art. 118, quarto comma, Cost., nell'affermare la necessità di agevolare con ogni strumento il protagonismo del singolo nella gestione della *res publica*, ad offrire alle comunità energetiche rinnovabili una piena investitura.

⁵⁵ Il riferimento è alla legge n. 1463 del 1962 con cui si è provveduto alla nazionalizzazione dell'intero settore dell'energia elettrica mediante il trasferimento ad Enel delle preesistenti imprese operanti nella produzione e nella distribuzione, nonché al d.p.r. n. 156 del 29 marzo 1973, il quale, intervenendo a modificare il regio decreto del 27 febbraio 1936, ha dato applicazione all'art. 43 Cost. con riguardo al settore radiotelevisivo.

⁵⁶ Così G. GENTILE – P. GONNELLI, *Manuale di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1994, 118 ss.

⁵⁷ Cfr. A. MOLITERNI – S. PELLIZZARI, *La Costituzione "dimenticata": la riserva di attività economiche alle comunità di lavoratori o di utenti*, in *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, n.1/2021, 243 ss.

⁵⁸ L'ascrivibilità delle CER a tali soggetti giuridici non dovrebbe apparire dubitabile atteso che il fine dalle stesse perseguito è senz'altro di utilità generale e al loro interno è assicurata la partecipazione delle autorità (pubbliche) locali.

In questo senso, S. CATTANEO, *Comunità di lavoratori e di utenti*, in *Enc. Dir.*, VII, 1961, 349. Ricostruisce le diverse posizioni emerse in dottrina T. FAVARO, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, 26 aprile 2022, 15-16.

Spetta ad ogni amministrazione pubblica, nel tentativo «di mettere a fuoco risorse che spesso in termini di conoscenza, abilità ed economicità sono migliori»⁵⁹, il compito di valorizzare l'azione diretta dei cittadini e, dunque, «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Invero, il sostegno che le CER trovano nella Carta si inquadra nella più ampia prospettiva dello Stato comunità, come «insieme dato da tutti i soggetti dotati di personalità giuridica e da tutte le società o associazioni o organismi dotati di personalità giuridica che agiscono nell'ambito dello stesso ordinamento»⁶⁰.

L'affermazione di una tale visione poliedrica che, sul piano degli equilibri tra i centri di potere, trova espressione nel principio di equiordinazione⁶¹ fra lo Stato e le altre articolazioni territoriali sancito dall'art. 114, primo comma, Cost. (così come novellato dalla revisione costituzionale del 2001), sul versante della società civile⁶² si traduce più propriamente nel richiamato principio di sussidiarietà orizzontale⁶³,

⁵⁹ Così F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, n. 2/2016, 323.

⁶⁰ Si riportano le riflessioni di F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, CEDAM, Padova, 1996, 49-50.

⁶¹ Principio rintracciato dalla Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 106 del 2002 in cui si è tratto dal nuovo articolo 114 Cost. un contesto «nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica, quasi a svelarne in una formulazione sintetica la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare».

⁶² L'importanza della sussidiarietà a completamento dell'impianto decentrato prefigurato dall'art.114 Cost. è efficacemente enfatizzata da E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali e ruolo degli enti non profit. Alcune considerazioni a margine del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale (ddl n. 4566) e dei primi provvedimenti di un governo tecnico*, in *Rivista AIC*, n.2/2012, 3-4. Per l'A. «con riferimento ai singoli soggetti chiamati a garantire la permanenza del legame tra diritti inviolabili e doveri inderogabili, se essi fossero soltanto quelli del decentramento ex art. 114 Cost., l'impalcatura costituzionale della solidarietà perderebbe la dimensione del pluralismo, escludendo tutte quelle forme di espressione ulteriori rispetto ai circuiti della rappresentanza politica, che vedono quali protagonisti i cittadini singoli ed associati. In questo senso la sussidiarietà, quale strumento che razionalizza la solidarietà, definisce il contenuto della solidarietà sia nei rapporti verticali, sia nei rapporti orizzontali fra Repubblica e cittadini singoli o associati».

⁶³ G. SCACCIA, *Il paradigma teorico della sussidiarietà istituzionale*, in *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, 2, attribuisce alla sussidiarietà verticale una portata tipicamente istituzionale, in quanto intimamente legata alla

formalmente proclamato nel dettato costituzionale per il tramite dell'art. 118, quarto comma, Cost.

Con esso, a scapito della tradizionale impronta centralista e del paradigma bipolare⁶⁴ amministrazione-amministrato, si afferma la dimensione della compartecipazione nell'azione amministrativa, si rovescia l'originaria concezione di comunità statali caratterizzate «da due forze, autorità e libertà, mosse da centri di espressione»⁶⁵, divergenti al punto da generare due contrapposti poli (Stato e cittadino) «irriducibili, separati, né convergenti e né contrattanti»⁶⁶.

In altre parole, il principio dell'art. 118, quarto comma Cost., pone l'essenza della «Repubblica della sussidiarietà»⁶⁷.

Nella logica della sussidiarietà orizzontale così affermata, la titolarità dei poteri, come diretto – e inevitabile – precipitato dell'art. 1 Cost., verrebbe ascritta al popolo *quoad exercitium*⁶⁸, in virtù, cioè, di concrete attribuzioni di funzioni.

Del resto, è così – e solo così – che la sovranità può davvero *calarsi* nella società e sottrarsi all'egemonizzazione statale progressivamente consolidatasi in stridente contrasto con la vocazione personalista⁶⁹ che permea di sé già il testo costituzionale del 1948.

L'idea di impiantare nella macchina amministrativa prima⁷⁰ e nel dettato costituzionale poi il seme della sussidiarietà, guardando a un nuovo archetipo di

funzione amministrativa, e alla sussidiarietà orizzontale una forte carica sociale in ragione della valenza etica sottesa al coinvolgimento attivo dei cittadini.

⁶⁴ Cfr. S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2001, 602 ss.

⁶⁵ Per più accurate riflessioni sulla dicotomia tra autorità e libertà, si rinvia a M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1950, 71.

⁶⁶ Così S. CASSESE, *L'arena pubblica*, op. cit., 604 ss.

⁶⁷ F. BASSANINI, *La repubblica della sussidiarietà*, in *astrid-online.it*, 2007, 4.

⁶⁸ In questi termini, già E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Studi in onore di G. M. De Francesco*, Giuffrè, Milano, 1957, 26 ss. e ID., *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in *Nuova Antologia*, 1959. Cfr. F. BASSANINI, *La Repubblica*, op. cit., 5.

⁶⁹ Per un'accurata ricostruzione del significato storico da attribuire al principio personalista, nel suo intimo legame con il principio di sussidiarietà, si rimanda a S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *federalismi.it*, n. 5/2006, 3 ss.

⁷⁰ Con la legge delega n. 59 del 25 marzo 1997 (la c.d. prima legge Bassanini) e con i successivi decreti delegati (il primo il decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998) si è dato avvio al processo di riforma del sistema amministrativo improntato sui principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e sul superamento del principio del parallelismo delle funzioni.

rapporto – paritario e non più autoritario e verticale – fra pubbliche amministrazioni e cittadini, si è consolidata quando, sul finire del Novecento, il modello marcatamente statalista ha iniziato a disvelare le proprie fragilità, dando prova di scarsa efficienza e rimanendo imbrigliato nei paralizzanti eccessi della burocratizzazione e della regolamentazione. Tale processo ha generato una crescente insoddisfazione verso le istituzioni del cittadino comune, sempre meno fiducioso di trovare nei pubblici poteri la risposta alle proprie esigenze, con conseguente scollamento dal modello antropocentrico⁷¹ che vuole l'intero sistema istituzionale *al servizio* dei diritti e delle libertà fondamentali salvaguardate dalla *lex fundamentalis*.

L'innesto formale in Costituzione, mediante solenne enunciazione, del principio di sussidiarietà orizzontale, precedentemente nel testo solo *implicito* e *rimasto in trasparenza*⁷², sopravviene allora allo scopo di ridisegnare il rapporto tra pubblico e privato, tendendo a un nuovo punto di equilibrio che sposti il baricentro verso il singolo⁷³ e che garantisca, nello spirito delle formazioni sociali di cui all'art. 2, secondo comma, Cost., l'effettivo svolgimento dei diritti di autonomia⁷⁴.

In particolare, l'art. 4, co.3, lett. a) della legge n. 59 del 25 marzo 1997 statuisce che i conferimenti di funzioni debbono avvenire «attribuendo le responsabilità politiche anche al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e di compiti di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità, alle autorità territorialmente e funzionalmente più vicine ai cittadini interessati».

⁷¹ L'espressione, con specifico riferimento alla tutela dell'ambiente, è utilizzata da S. PAJNO – V. PUCCI, *Il diritto "fondamentale"*, op. cit. 134.

⁷² Per S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale*, op. cit., 2 «conviene dunque riconsiderare le radici culturali dell'idea di sussidiarietà, poiché esse danno conto di un lungo percorso – per qualche tempo carsico, quando il principio poteva considerarsi "implicito" ma non enunciato nella Costituzione italiana, leggibile in trasparenza nell'impalcatura compromissoria tra valori, sulla quale la legge fondamentale è stata costruita, poi affermato ed esplicito – che conduce ad un suo crescente rilievo nell'organizzazione dei pubblici poteri».

⁷³ Per A. RINELLA, *Il principio di sussidiarietà: definizioni, comparazioni e modello d'analisi*, in A. RINELLA – L. COEN – R. SCARMIGLIA (A CURA DI), *Sussidiarietà e ordinamenti Costituzionali*, CEDAM, Padova, 1999, 2 ss., il principio di sussidiarietà orizzontale prefigura addirittura un regime di eccezione dell'intervento delle pubbliche amministrazioni nello svolgimento di attività di interesse generale.

⁷⁴ Si rimanda all'intervento di Aldo Moro nell'Assemblea Costituente, seduta pomeridiana del 24 marzo 1947, resoconto sommario, 2416: «parlare di diritti dell'uomo sia come singolo sia nelle formazioni sociali mette in chiaro che la tutela accordata a queste formazioni è niente altro che un'ulteriore esplicitazione, uno svolgimento dei diritti di autonomia, di dignità e di libertà che sono riconosciuti all'uomo come tale».

In termini più pregnanti, la sussidiarietà orizzontale, come strumento di «razionalizzazione della solidarietà»⁷⁵, genera un paradigma collaborativo in cui «l'amministrazione non ha più di fronte un privato che difende i propri spazi di libertà o che reclama la soddisfazione delle proprie esigenze, bensì cittadini che si attivano di propria iniziativa per collaborare con l'amministrazione alla cura di quell'interesse altrui di cui quest'ultima ha avuto finora il monopolio»⁷⁶.

L'evidente cambio di passo non ha lasciato indifferente neppure la Corte costituzionale⁷⁷ che, appuntandosi sull'accresciuta portata del principio di sussidiarietà orizzontale, ha rinvenuto la necessità di sormontare l'impianto secondo cui solo l'azione pubblica sia «intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale», per arrivare a riconoscere che tali attività «ben possono essere perseguite anche da un'autonoma iniziativa dei cittadini». Da qui la centralità di un «canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato» che possa invadere ogni ambito della vita sociale⁷⁸.

In tali termini, l'art. 118, quarto comma, Cost. si pone l'ambizione⁷⁹ di abbattere le barriere che separano il cittadino dalle amministrazioni e assicurare la cooperazione consapevole in vista di un obiettivo unico: la piena realizzazione della società (e di ciascun cittadino).

La sussidiarietà, nell'inscindibile legame tra verticalità e orizzontalità, mira, dunque, al superamento della logica competitiva in cui i diversi livelli di governo si

⁷⁵ Cfr. G. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2004, 107 ss e E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali*, op. cit. 4.

⁷⁶ Così G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Jovene, vol. I, Napoli, 2005, 189.

⁷⁷ I virgolettati richiamati nel testo sono di Corte cost., sent. n. 131 del 2020.

⁷⁸ Per un approfondito commento alla pronuncia, nonché per una dettagliata analisi delle implicazioni che ne devono derivare per la categoria del Terzo settore, si rimanda a E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 giugno 2020, 58 ss. Secondo l'A. la Corte costituzionale, appuntandosi sul principio di sussidiarietà orizzontale, offre una «valenza propriamente costituzionalistica» agli Enti del Terzo Settore di cui il legislatore deve necessariamente tener conto nel definire al meglio le attività di monitoraggio e controllo dell'azione di tali enti.

⁷⁹ Riflette sulla «portata dirompente» del principio di sussidiarietà orizzontale A. D'ATENA, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1997,609. Per l'A. il principio in parola è equiparabile solo «a quello della separazione dei poteri» e rappresenta «un'idea forte del costituzionalismo moderno».

affrontano riguardo alle rispettive competenze in una continua sfida, a colpi di *actiones finium regundorum*, giungendo ad affermare un'autonomia «eminente relazionale»⁸⁰ e fortemente responsabile in cui ogni soggetto è chiamato a prestare il proprio consapevole contributo a vantaggio dell'intera *rete* sociale.

Se è certamente innegabile la valenza etico-sociale della novella costituzionale del 2001, non può nascondersi che anche la formulazione scelta per l'art. 118, quarto comma, Cost. si connota per un elevato tasso di elasticità che lascia inesplorate le ipotesi di traduzione pratico-applicativa, tanto sul piano della tipologia di interessi sussidiabili, quanto per i modelli organizzativi mediante i quali dovrebbero dipanarsi le iniziative dei privati.

Ma non v'è dubbio che alle concrete declinazioni del principio di sussidiarietà orizzontale sia chiamato il legislatore, tenuto a dare vita, in ogni ambito incidente sulla qualità della vita dei consociati⁸¹, alla c.d. cittadinanza societaria⁸².

All'esito di una mirabile attività di sincretismo ideologico⁸³, la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà traccia la strada che l'intero ordinamento è chiamato a percorrere per garantire la piena valorizzazione dell'individuo nella gestione della cosa comune.

Invitando alla creazione di figure giuridiche effettivamente idonee ad incoraggiare lo svolgimento di attività di utilità sociale ad opera di cittadini singoli e associati,

⁸⁰ Sull'interpretazione del principio di sussidiarietà in senso relazionale, sempre G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà*, op. cit., 192 ss.

⁸¹ In tal senso, un preciso monito al legislatore in ordine alla definizione dei rapporti tra Codice del Terzo Settore e Codice dei contratti pubblici, proviene da L. GORI, *La saga della sussidiarietà orizzontale. La tortuosa vicenda dei rapporti tra Terzo settore e P.A.*, in *federalismi.it*, n.14/2020, 208. Per l'A. a stimolare tempestivi interventi del legislatore deve essere «l'implementazione del principio di sussidiarietà orizzontale in taluni settori di attività di interesse generale vitali per la qualità di vita delle comunità».

⁸² La concezione giuridica della cittadinanza societaria si deve a P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari, 1993, 299 ss. Per l'A. tale espressione si riferisce alla «forma di un complesso di diritti-doveri delle persone e delle formazioni associative che articola la vita civica in 'autonomie universalistiche', capaci di integrare la generalità dei fini con pratiche di autogestione».

⁸³ In questo senso le riflessioni di S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale*, op. cit. 3 che richiamano, per l'incidenza culturale tedesca, R. HOFMANN, *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, per il quale «nel principio di sussidiarietà convergono valori ed ideali del liberalismo tedesco e della dottrina sociale cattolica».

già nel 2002 il Consiglio di Stato⁸⁴ indicava il principio di sussidiarietà orizzontale quale «criterio propulsivo» in virtù del quale ancorare il rapporto pubblico-privato ad una «visione secondo cui lo Stato e ogni altra Autorità pubblica proteggono e realizzano lo sviluppo della società civile partendo dal basso, dal rispetto e dalla valorizzazione delle energie individuali, dal modo in cui coloro che ne fanno parte liberamente interpretano i bisogni collettivi emergenti dal sociale e si impegnano direttamente per la realizzazione di quelle che sono avvertite come utilità collettive, come esigenze proprie della comunità di cui fanno parte».

Solo garantendo mediante interventi normativi appropriati la piena estensione della sussidiarietà orizzontale possono affermarsi i nuovi modelli di effettiva compartecipazione in tutti quei segmenti – tra cui senza dubbio ricade quello ambientale – in cui deve e può svilupparsi più intensamente la *civicness* della popolazione. Passa principalmente da questo anche il *kerygma* delle comunità energetiche.

4. Un virtuoso modello di pluralismo sociale.

Il rievocato complesso normativo *multilevel* riguardante le CER risulta preordinato a contribuire alla soluzione di cogenti esigenze – oggi pure aggravate dal quadro geopolitico e dall’ingravescenza delle tensioni internazionali – inerenti, per un verso, al miglioramento delle condizioni ambientali ed alla riduzione delle emissioni inquinanti e, per altro verso, alla produzione di energia a prezzi meno onerosi per le collettività ospitate dai territori che le accolgono.

Si tratta di un’evidente espressione della ricerca di modelli di pluralismo che siano in grado di apprestare soluzioni alternative o, almeno, di supporto nel perseguimento di obiettivi di particolare interesse collettivo richiedenti convergenza di sforzi ed impegno diffuso.

Ponendosi per definizione le CER come strumento diretto alla costruzione di nuovi assetti nel contesto della produzione energetica in cui possano compendiarsi le

⁸⁴ Cons. St., Atti norm., sent. 6 marzo 2002, n. 1354.

azioni sinergiche di cittadini, associazioni, imprese ed istituzioni pubbliche, la loro natura giuridica è quella di un soggetto, senza finalità di lucro, con base sociale aperta alla partecipazione di enti pubblici e di privati, in questi ultimi ricomprendendo cittadini, imprese, associazioni.

Sotto il profilo funzionale esse producono da impianti posti nella propria disponibilità ed in un ambito tendenzialmente coincidente con il territorio comunale, destinano l'energia pulita ed i servizi connessi al contenimento delle immissioni alla stessa comunità ed operano a vantaggio dei cittadini del luogo nel quale la CER risulta insediata⁸⁵.

Rientra, poi, tra i compiti precipi della CER devolvere eventuali ricavi o benefici economici derivanti dalle attività svolte per strategie di contrasto alla povertà energetica e, dunque, per l'erogazione di servizi a favore di soggetti meritevoli di protezione o per il finanziamento di iniziative a favore della collettività locale.

Detto complesso di compiti conferma come la realizzazione di un profitto finanziario che pure può essere perseguito, eventualmente anche oltre il reintegro delle risorse necessarie allo svolgimento del complesso delle attività previste o il reinvestimento⁸⁶, non ne snatura, né affievolisce la connotazione, di strumento di innovazione sociale e di attuazione della sussidiarietà orizzontale, per dirottarla nella diversa direzione dell'imprenditorialità produttiva.

Depone in tal senso la previsione di elementi imprescindibili - fra cui la ricordata base sociale democratica e la specifica apertura alla spontanea partecipazione dei cittadini singoli e associati; la prefigurazione delle finalità riguardanti il consumo di energia rinnovabile e l'intervento solidaristico di contrasto della povertà energetica; la valorizzazione della dimensione territoriale della produzione e del

⁸⁵ L'articolo 31, comma 2, lettera a), d. lgs. n. 199/2021 prescrive che l'energia prodotta dalle Comunità venga utilizzata prioritariamente per l'autoconsumo istantaneo in sito ovvero per la condivisione con i membri della comunità stessa. Oltre alla produzione, condivisione e vendita di energia pulita esse possono promuovere interventi di domotica e di efficienza energetica, offrire servizi di ricarica dei veicoli elettrici ai propri membri, vendere al dettaglio e prestare servizi connessi.

⁸⁶ In tali sensi esplicitamente si determina E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, n. 1/2020, per il quale non è preclusa «una limitata divisione degli utili tra i membri di tali comunità».

suo utilizzo - che ben si coniugano con le finalità istituzionali degli enti pubblici locali che esercitano la sovranità sul territorio.

Sicché, può confermarsi che le CER si esprimono come strumenti di stretta collaborazione fra pubblico e privato, in un coinvolgimento che assorbe e supera l'interesse dei singoli partecipanti e si protende a vantaggio dell'intera comunità e del suo territorio.

Si tratta di una concezione dinamica del rapporto istituzione-cittadino, alla ricerca di una dimensione effettivamente partecipata, in cui il singolo, non più solo consumatore, ma anche piccolo-investitore e co-imprenditore interviene attivamente e direttamente⁸⁷ (*active citizenship*) alla tutela dell'ambiente in cui vive ed allo sviluppo della comunità cui appartiene.

Rinsaldando la relazione fra amministrazioni locali e società civile, la CER configura una sorta di alleanza finalizzata alla realizzazione di un "mercato" dell'energia che sia capace di «assicurare il trattamento equo e non discriminatorio»⁸⁸ dei consumatori che vi aderiscono.

Le richiamate finalità, più propriamente dirette a risultati concreti di riduzione delle fonti inquinanti e di risparmio energetico, non esauriscono a ben vedere le potenzialità insite nello strumento partecipativo, i cui effetti si prestano a travalicare il già ambizioso perimetro indicato dalla disciplina di riferimento.

A ben vedere, infatti, la cittadinanza attiva, aperta e volontaria, preposta alla spinta verso un mercato energetico realmente diffuso e radicato sul territorio, potrebbe portare con sé anche l'effetto di rafforzare la relazione fra il singolo e l'ambiente, contribuendo a realizzare una rivoluzione anche culturale dell'approccio dell'utente con il bene tutelato, avvertito non più come altro da sé ed affidato alla gestione di mani estranee, ma "vicino" (se non anche "proprio"), essendo visibili le attività di produzione ed immediatamente fruibili i servizi connessi ed i benefici ricadenti sulla collettività di appartenenza.

⁸⁷ Cfr. S. PROFETI – V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli enti locali?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2019.

⁸⁸ Art. 22, par. 4, lett. i), Direttiva UE n.2018/2001.

D'altra parte, la vicinanza al luogo di attivazione garantisce anche la conoscenza immediata, l'accesso facilitato all'informazione ed il conseguimento di una consapevolezza indispensabile all'effettività del cambiamento. In proposito deve rammentarsi che la partecipazione diretta è stata sempre favorita nelle scelte adottate in materia ambientale a livello sovranazionale⁸⁹ non solo per il principio di responsabilità condivisa, quanto proprio anche per le possibilità di maggior coinvolgimento dei cittadini che siano raggiungibili dall'informazione costante, ricercata dai singoli o somministrata dagli enti locali, con l'implicita finalità di estendere modelli virtuosi di partecipazione.

Si vuol dire che il principio di prossimità che impernia di sé l'intero impianto normativo delle CER conferma, ancora anche per tale verso, la riconducibilità dello strumento prescelto per facilitare la transizione energetica alla sussidiarietà orizzontale e al *favor* che la nostra Carta riserva alle iniziative di collaborazione dei cittadini nell'esplicazione di attività di interesse collettivo.

Né l'effetto partecipativo appena descritto rimane l'unica conseguenza indirettamente rilevante sotto il profilo della connessione del modello previsto per le comunità energetiche con il principio recato dall'art. 118 Cost. Non può non osservarsi in proposito che l'intima relazione che si genera mediante la partecipazione ad una comunità energetica favorisce il senso di appartenenza del cittadino all'istituzione con cui interagisce e collabora.

Per tale via, al di là dei risultati prefigurabili nell'auspicata direzione dell'intensificazione del rapporto individuo-comunità-ambiente, può rilevarsi che il modello di cooperazione si spinge sulla strada virtuosa dell'avvicinamento del cittadino alle istituzioni i più prossime, non di rado percepite dal singolo come distanti – se non ostili – ai propri bisogni, nonché dell'immedesimazione del

⁸⁹ Già la direttiva 90/313/CEE del 7 giugno 1990, poi modificata dalla direttiva 2003/4/CE e recepita con d. lgs. n. 195 del 19 agosto 2005, nonché la Convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998, approvata con Decisione 2005/370/CE e ratificata dall'Italia con la legge n. 108 del 13 luglio 2001, si occupavano di favorire la partecipazione del pubblico ai processi decisionali in materia ambientale mediante l'agevolazione dell'accesso alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche.

singolo con la collettività del territorio in cui risiede, anch'essa talvolta ispirante sentimenti di estraneazione e distacco.

Certamente non può negarsi che l'inadeguatezza della normativa nazionale, segnalata in precedenza, ha prestato il fianco a forti incertezze interpretative sul ruolo degli enti coinvolti nell'avvio delle comunità e prodotto perdurante conflittualità circa la distribuzione delle competenze legislative tra Stato e regioni che certamente hanno prodotto generali rallentamenti.

Nel più recente scrutinio della Corte costituzionale in materia⁹⁰ che ha complessivamente confermato il rilevante ruolo affidato agli enti regionali nello sviluppo degli aspetti di dettaglio attinenti la disciplina sul funzionamento delle comunità energetiche rinnovabili, risulta rimarcata -per quel che qui maggiormente rileva- la prevalenza dei principi espressi dalla direttiva 2018/2001 nel richiamare gli Stati membri a fornire "un quadro di sostegno atto a promuovere e agevolare lo sviluppo delle comunità di energia rinnovabile" e garantire che "la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili"⁹¹.

5. Conclusioni.

La configurazione nel nostro ordinamento del modello delle Comunità energetiche rinnovabili come "terza via" rispetto alle soluzioni dell'accentramento delle funzioni o dell'opposta liberalizzazione nel campo della produzione e dello scambio di energia, risponde alle sollecitazioni provenienti dal composito quadro delineatosi nel tempo per effetto degli interventi prodotti a livello eurounitario.

Invero, l'analisi della disciplina interna delle CER ha portato a rilevare un complesso normativo dalla spiccata natura finalistica e programmatica, che pare risentire nella sua frammentarietà del legame con il testo delle direttive europee di

⁹⁰ Il riferimento è alla sentenza n. 48 del 23 marzo 2023 che ha affrontato la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti della l.r. Abruzzo n.8/2022 recante "Interventi regionali di promozione dei gruppi di autoconsumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. n.6/2022".

⁹¹ Così par. 7.5 del *Considerando in diritto*, sent. Corte Cost. n. 48/2023.

riferimento e rimanere vago riguardo a profili risultanti invece essenziali per conferire concretezza al cambiamento che l'*Europeanization* della materia ha richiesto agli Stati membri.

È parso interessante allora allargare lo sguardo e rintracciare mediante una lettura sistematica ed evolutiva della *lex fundamentalis*, una guida unificante nella interpretazione della scomposta disciplina legislativa del settore.

Posto che le comunità di energie rinnovabili esprimono ontologicamente l'affermazione dell'individuo, della solidarietà sociale e dell'ambiente, la loro più alta investitura non può che risiedere nella Costituzione.

D'altra parte, la connotazione data all'ambiente, già nel formante giurisprudenziale *ante* riforma, come *interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto*, ha consentito di configurarlo, per riflesso, come valore degno di bilanciare - ed esser bilanciato da - altrettanti valori.

Ebbene, non v'è dubbio che se i principi fondamentali (e i valori primari) del dettato costituzionale forniscono alle comunità di energia l'orizzonte programmatico e se l'ammodernamento del modello di Costituzione economica ne prefigura lo spazio di intervento, è l'art. 118, quarto comma, Cost. a connotare la *ratio essendi* delle comunità energetiche.

Ed infatti, la configurazione del nuovo paradigma di mercato energetico che le CER rappresentano, mediante forme di autoorganizzazione in cui convergono le azioni sinergiche di cittadini, associazioni, imprese ed istituzioni pubbliche, declina al meglio il principio della sussidiarietà orizzontale.

La costruzione di nuovi assetti produttivi con base sociale aperta alla partecipazione di enti pubblici e di privati e con la finalità della produzione e dello scambio di energie generate da fonti rinnovabili all'interno del territorio comunale ed a vantaggio della collettività che vi risiede, richiama il principio di prossimità confermando, ancora una volta, la riconducibilità del modello alla sussidiarietà orizzontale ed al *favor* che la nostra Carta riserva alle iniziative di *active citizenship*

che vedono in stretta collaborazione i singoli con l'amministrazione nell'esplicazione di attività di interesse generale⁹².

Si tratta di una concezione dinamica del rapporto istituzione-cittadino in cui il singolo, riconosciuto come piccolo-investitore e co-imprenditore, assume un ruolo da protagonista, nella definizione e gestione del processo di transizione del territorio verso un orizzonte di autosostenibilità⁹³.

A questo punto l'aspetto di maggiore novità del sistema delle CER può rinvenirsi non solo nel merito degli obiettivi prefissati, tutti connessi alle esigenze della transizione energetica verso forme di sostenibilità, quanto soprattutto nel metodo introdotto per il loro conseguimento.

Ed infatti, per un verso, la cittadinanza attiva, spontanea ed aperta, preordinata alla spinta verso un mercato energetico realmente diffuso e radicato sul territorio, produce l'effetto di reimpostare la relazione fra il singolo e l'ambiente, modificando l'approccio culturale con il bene tutelato, percepito non più come lontano dalla propria sfera di controllo, ma restituito alle cure dei diretti interessati; per altro verso, la partecipazione alla comunità energetica favorisce il senso di appartenenza del cittadino all'istituzione con cui interagisce.

Il modello di collaborazione pubblico-privato che la comunità realizza supera le tradizionali logiche della proprietà degli strumenti di produzione concepiti come *facultas excludendi alios*, per divenire mezzo di condivisione in direzioni che spaziano dalle attività produttive estese ad un intero territorio, ai benefici derivanti dal consumo di energia pulita; dall'individuazione di servizi connessi alla produzione energetica fruibili per l'intera comunità alla devoluzione di vantaggi e risorse per il superamento della povertà energetica.

Mutando con le CER la prospettiva dello schema produttivo si rinsalda il legame di solidarietà fra il territorio ed il cittadino che lo abita, chiamato a proteggerlo con

⁹² Osserva F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, 2/2016, 323 che il principio di sussidiarietà orizzontale obbliga l'amministrazione ad interpretare la propria missione in termini più aperti, mettendo a fuoco "risorse che spesso in termini di conoscenza, abilità ed economicità sono migliori nel rispetto sempre del disegno costituzionale".

⁹³ In questi termini, M. BOLOGNESI – A. MAGNAGHI, *Verso le comunità energetiche* in *Scienze del territorio*, 2020, pag. 142.

consapevolezza rinnovata, da trasmettere alle generazioni future, insieme a modelli virtuosi di godimento dei beni comuni.

dirittifondamentali.it