

Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia.

di

Matteo Greco*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La povertà energetica: un fenomeno complesso e multiforme. – 3. La dimensione costituzionale della povertà energetica. – 4. Il fondamento costituzionale del diritto (sociale) all'energia. – 4.1. Una conferma indiretta dalla giurisprudenza costituzionale. – 5. Il contenuto dell'intervento pubblico a garanzia del diritto sociale all'energia e il ruolo delle *domestic renewables*. – 6. Considerazioni conclusive: il significato del riconoscimento-garanzia del diritto sociale all'energia.

1. Introduzione

In generale, con il termine “povertà energetica”¹ si fa riferimento a quella condizione esistenziale che coinvolge tutti coloro che non riescono a soddisfare adeguatamente il proprio fabbisogno energetico²: una condizione i cui effetti travalicano la sfera individuale per divenire ostacolo al più generale sviluppo della società.

* Dottorando di ricerca in Diritto, Scuola Superiore Sant'Anna Pisa, matteo.greco@santannapisa.it

¹ Nel contesto internazionale la povertà energetica è conosciuta con il termine inglese *energy poverty* o anche *fuel poverty*. Per un'analisi approfondita sulla povertà energetica e sulle strategie di contrasto poste in essere a livello nazionale ed internazionale, in lingua italiana, si veda S. SUPINO - B. VOLTAGGIO, *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Il Mulino, Bologna, 2018.

² Sono due i tipi di energia di cui ogni essere umano ha direttamente bisogno. Il primo è l'elettricità, indispensabile per l'illuminazione, per le telecomunicazioni, per l'utilizzo delle apparecchiature elettroniche o per la conservazione dei cibi. L'altra tipologia di energia è quella che serve per cucinare (il c.d. *clean cooking*) e per scaldare l'abitazione. Sul punto P. RANCI - M. LEONARDI - L. SUSANI, *Poveri d'energia*, Il Mulino, Bologna, 2016, (versione e-book), cap. II, 6.

Negli ultimi anni, in Italia, la percezione del fenomeno è significativamente accresciuta, soprattutto a causa degli effetti prodotti dallo scoppio del conflitto russo-ucraino³.

Allo stesso tempo, hanno giocato un ruolo determinante anche gli sviluppi occorsi a livello internazionale ed europeo. Basti considerare che l'accesso universale a servizi energetici convenienti, affidabili e moderni figura, oggi, come uno degli obiettivi (il numero 7) dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite⁴. Analogamente, la lotta alla povertà energetica rappresenta già da tempo un aspetto rilevante della politica energetica dell'Unione europea⁵: un aspetto oggi ancora più evidente, in quanto parte del più ampio progetto di transizione ecologica, avviato nel 2019 nei termini di un *New Green Deal*⁶. Su tali basi, il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC) e la Strategia Energetica Nazionale (SEN) affrontano esplicitamente la questione, integrandola tra i propri obiettivi. Peraltro, il d.l. n. 17 del 2022⁷, da ultimo, prevede anche la predisposizione di un piano per la "Strategia nazionale contro la povertà energetica" che stabilisca obiettivi e misure strutturali di lungo periodo. Nondimeno, l'attenzione dell'ordinamento verso il problema dell'accesso all'energia emerge piuttosto chiaramente anche dalla disciplina settoriale riguardante la tutela del consumatore nei mercati energetici, così come dagli

³ Cfr. D. BEVILACQUA, *La guerra in Ucraina e le fonti energetiche: l'importanza delle politiche ambientali e le soluzioni del Green Deal europeo*, in *RGA Online*, 31/2022.

⁴ Cfr. UN SDG7: *Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all* <https://www.un.org/sustainabledevelopment/energy/>

⁵ Ad esempio, già l'art. 3, comma 8, della Direttiva 2009/72/CE richiedeva agli Stati membri di adottare "misure adeguate [...] volte a garantire il necessario approvvigionamento di elettricità ai clienti vulnerabili o un sostegno ai miglioramenti in termini di efficienza energetica, al fine di affrontare la povertà energetica ove riscontrata". Più di recente, la Direttiva (UE) 2018/2022 richiede che una parte delle misure rivolte all'efficientamento energetico degli edifici sia attuata in via prioritaria presso le famiglie vulnerabili, comprese quelle che versano in condizioni di povertà energetica.

⁶ Cfr. COM (2019)640 final. Nella prospettiva di attuazione del *Green Deal europeo* si colloca il pacchetto di riforme denominato "Fit for 55%" in cui è prevista l'istituzione del "Fondo sociale per il clima", tra i cui obiettivi vi è anche quello di contrastare la povertà energetica. Per un'analisi critica del suddetto pacchetto di riforme si veda G. CAVALIERI - B. CELATI - S. FRANCA - M. GANDIGLIO - A. R. GERMANI - A. GIORGI - G. SCARANO, *Il «Fit for 55» unpacked: un'analisi multidisciplinare degli strumenti e degli obiettivi delle proposte settoriali per la decarbonizzazione dell'economia europea*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 1/2022, 409 ss.

⁷ Nello specifico, si tratta dell'articolo 3 bis del d.l. n. 17 del 2022, modificativo dell'articolo 11 del d.l. n. 210 del 2021.

interventi emergenziali convulsamente susseguirsi nel corso dell'ultimo anno⁸. D'altra parte, non avrebbe potuto essere diversamente, giacché l'accesso ai servizi energetici sembra influenzare in modo determinante il concreto sviluppo della persona, nella duplice dimensione sociale ed individuale, poiché «sebbene l'energia in sé non sia un bisogno umano fondamentale, essa è cruciale per il soddisfacimento di tutti i bisogni umani»⁹.

Tenuto conto, poi, del significativo "peso ecologico" che notoriamente contraddistingue tutte le scelte in materia energetica, le modalità di realizzazione dell'intervento pubblico non possono non risentire anche del condizionamento derivante dalle istanze di tutela ambientale, la cui rilevanza costituzionale è stata riconosciuta, in modo esplicito, dalla recente riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione¹⁰.

Pertanto, messo in evidenza lo "spessore costituzionale" della questione, sorge l'esigenza di comprendere quale possa essere il *sensu* della Costituzione per la povertà energetica, al fine di rinvenire nel testo della Carta riferimenti utili a fondare, e quindi orientare, l'intervento dei pubblici poteri. In questa prospettiva, lo studio dedicherà particolare attenzione all'analisi dell'articolo 43 Cost., unica disposizione della Prima Parte della Carta in cui è fatto esplicito riferimento alle *fonti di energia*, al fine di fornire le basi costituzionali per una lettura *rights-based* del problema dell'accesso ai servizi energetici.

2. La povertà energetica: un fenomeno complesso e multiforme

Al pari della povertà in generale, anche la povertà energetica si configura come un fenomeno complesso e multiforme, difficilmente riconducibile ad una gamma

⁸ Per un'analisi puntuale delle principali misure emergenziali si veda M. G. FANTINI, *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*, in *Osservatorio AIC*, 1/2023, 24-48.

⁹ Così WEHAB Working Group, *A Framework for Action on Energy*, August 2002, 7, consultabile su https://www.gdrc.org/sustdev/un-desd/wehab_energy.pdf

¹⁰ Il riferimento è alla l. cost. n. 1/2022.

omogenea di situazioni materiali, le quali variano in relazione alle cause da cui traggono origine.

In questo senso, guardare alle circostanze che di fatto conducono ad una tale condizione consente di riconoscere una profonda differenza tra coloro che versano nella materiale impossibilità di accedere a determinati servizi energetici¹¹ e coloro per i quali l'accesso a tali servizi, pur essendo potenzialmente possibile, implica una distrazione di risorse, in termini di spesa o di reddito, superiore ad una certa soglia previamente determinata¹². Si tratta di una distinzione che aiuta ad evidenziare la complessità del fenomeno: nonostante in ambedue i casi si discuta sempre di un problema di "accesso all'energia", l'idea di "accesso" ad essi sottesa muta significativamente.

Nel primo caso, che potremmo definire di povertà energetica "estrema", ciò che viene a mancare sono i presupposti necessari per accedere ai servizi energetici, in ragione delle insufficienti dotazioni infrastrutturali oppure a causa di un più generale e radicato stato di povertà estrema. Così declinato, il fenomeno coinvolge principalmente i c.d. Paesi poveri¹³ come dimostrano i dati del "World Energy Outlook 2022" dell'Agenzia internazionale per l'Energia (IEA), secondo cui, ancora oggi, circa l'80% di coloro che non hanno accesso all'elettricità vive nell'Africa subsahariana¹⁴.

Nel secondo caso, invece, il problema evidentemente non riguarda tanto la mancanza *tout court* di servizi energetici, quanto piuttosto la possibilità concreta di usufruirne. Si tratta del significato che generalmente viene attribuito all'espressione "povertà energetica" nel contesto dell'ordinamento nazionale ed europeo. In

¹¹ Si tratta, in altri termini, della definizione data dalla International Energy Agency (IEA) secondo cui con il termine "povertà energetica" si identificherebbe la mancanza di accesso ai servizi energetici moderni. Questi servizi sono principalmente l'accesso all'elettricità e il *clean cooking*. Sul punto, si veda la sezione dedicate al tema del sito <https://www.iea.org/>.

¹² Per un'ampia e puntuale ricostruzione fenomenologica della povertà energetica si veda P. RANCI - M. LEONARDI - L. SUSANI, op. cit.

¹³ Cfr. K. LI - B. LLOYD - X.-J. LIANG - Y.-M. WEI, *Energy poor or fuel poor: What are the differences?*, in *Energy Policy*, 68/2014, 476-481, ad avviso dei quali, i termini *energy poverty* e *fuel poverty* starebbero ad indicare proprio tale differenza: con il primo si farebbe riferimento all'impossibilità di accesso *tout court* all'energia; si utilizzerebbe il secondo, invece, quando il problema dell'accesso è determinato dall'incapacità di spesa.

¹⁴ Consultabile su: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022/executive-summary>

questo senso, infatti, il 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»¹⁵. Un fenomeno che solo in Italia, secondo le ultime rilevazioni dell'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (Oipe), colpisce, in media, l'8,5% delle famiglie, con percentuali che arrivano fino al 16,7% nelle regioni del sud¹⁶.

In tale prospettiva, infatti, i fattori causali sono molteplici e tendono ad alimentarsi vicendevolmente. In primo luogo, è facile notare come l'emergere del fenomeno sia strettamente connesso a fattori di tipo strettamente economico come l'aumento del prezzo dei prodotti energetici o il basso livello reddituale. Giocano inoltre un ruolo determinate anche fattori di diversa natura come gli scarsi livelli di prestazione energetica degli edifici, le caratteristiche climatiche della zona di residenza, nonché la scarsa cultura sull'utilizzo efficiente dell'energia. Nondimeno, non vanno trascurate le condizioni personali dell'individuo come l'età, lo stato di salute, la composizione del nucleo familiare e gli altri elementi socio-economici che possono senz'altro aggravare la situazione¹⁷.

Tali considerazioni pongono in evidenza anche un ulteriore aspetto problematico, oggetto di importanti studi di carattere econometrico¹⁸, ovvero l'adozione di criteri

¹⁵

Consultabile

su:

https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf Per quantificare la povertà energetica in Italia, il PNIEC ha adottato una misura proposta da I. FAIELLA-L. LAVECCHIA, *Energy Poverty in Italy*, in *Politica economica*, 1/2015, 27-76. Tale indicatore si basa sui microdati dell'Indagine sulla spesa delle famiglie prodotta dall'Istat.

¹⁶ Cfr. OIPE, *La povertà energetica nelle Regioni italiane nel 2021*, consultabile su: https://oipeosservatorio.it/wp-content/uploads/2022/12/2022_PE_regioni_2021.pdf. Vale la pena inoltre porre in evidenza come non vi sia un rapporto di necessaria sovrapposizione tra povertà energetica e povertà assoluta. Sul punto, I. FAIELLA - L. LAVECCHIA - M. BORGARELLO, *Questioni di economia e finanza. La povertà energetica in Italia*, in www.bancaditalia.it, ottobre, 240/2014, 12, dimostrano come solo la metà delle famiglie con problemi di povertà energetica sono povere anche in senso assoluto.

¹⁷ Per una disamina puntuale dei diversi fattori causali e delle reciproche interazioni v. S. SUPINO - B. VOLTAGGIO, op. cit., 24-31.

¹⁸ Su tutti, v. il conference paper di A. FEDERICI - A. FIORINI - C. VIOLA, *La povertà energetica nelle regioni italiane. Differenze ed opportunità di sviluppo locale dalle tecnologie di efficienza energetica nel settore residenziale*, 2021, 4, accessibile su <https://www.aisre.it/wp-content/uploads/aisre/60fac968774ad4.28409840/Fiorini.pdf>.

univoci che permettano di misurare la povertà energetica: un passaggio fondamentale per una più corretta individuazione dei soggetti interessati, nell'ottica del processo di *policy making*.

Alla luce di quanto brevemente osservato, dunque, è possibile affermare che la povertà energetica rappresenta una peculiare forma di povertà in grado di incidere in maniera determinante sullo stato di benessere della persona¹⁹, la cui strategia di contrasto richiede un approccio multidimensionale, in grado di integrare politiche energetiche, obiettivi sociali e sfide ambientali.

3. La dimensione costituzionale della povertà energetica

Come argomentato da autorevole dottrina, la povertà è senz'altro «materia costituzionale» poiché «conferma l'esistenza di disuguaglianze nella distribuzione di beni (materiali e immateriali)»²⁰ che ostacolano la dignità e il pieno sviluppo della persona, nella sua duplice dimensione individuale e collettiva²¹. In questa prospettiva, per la Costituzione la povertà sembra rappresentare il *file rouge* che lega assieme tutte quelle situazioni in grado di pregiudicare la concreta attuazione dei principi di uguaglianza e di pari dignità sociale di cui all'articolo 3 Cost., individuabili in quegli *ostacoli di ordine economico e sociale* che la Repubblica è chiamata a rimuovere²². In questo senso, la Costituzione accede ad un'idea di povertà plurale, comprensiva di molteplici forme di bisogno e di fragilità, le quali non si riducono alla sola dimensione economica, né tanto meno alla sola mancanza

¹⁹ Riscaldamento, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare apparecchi elettronici di varia utilità – oggi più che mai – rappresentano servizi essenziali per garantire l'attuale standard di vita dignitosa

²⁰ Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, 1-2/2019, 27.

²¹ Sul tema della lotta alla povertà nell'ordinamento italiano, *ex multis*, v. P. MASALA – E. ROSSI, *Le politiche pubbliche di lotta alla povertà come strumento di tutela dei diritti della persona*, in E. ROSSI (a cura di), *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, Plus, Pisa, 2009, 249 ss. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa*, in *Rivista di Diritto Pubblico*, 1/2011, 391 ss.; C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale scientifica, Napoli, 2020; Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione*, cit.; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020.

²² R. FATTIBENE, op. cit., *passim*.

di beni essenziali per la sopravvivenza. Su quest'ultimo aspetto, già Tocqueville – nel suo celebre scritto *“Mémoire sur le paupérisme”* del 1835 – notava come la povertà non possa essere colta in termini assoluti, ma sempre in relazione alle condizioni di vita medie presenti in un determinato contesto sociale, circoscritto nel tempo e nello spazio: non solo la povertà crea disuguaglianze, ma è la presenza di disuguaglianze a creare povertà. Peraltro, una tale concezione è coerente con l'idea di uomo accolta dalla Costituzione, inteso come *homme situé*, inserito cioè nella concretezza del divenire e non aprioristicamente determinato²³.

Pertanto, l'articolo 3 Cost. rappresenta un importante punto di riferimento, in quanto «interviene a diretto riconoscimento di un meccanismo in principio liberatore da tutti quegli impedimenti in grado di incidere»²⁴, a vario titolo, sulla libertà e l'uguaglianza dei cittadini, tra i quali si ritiene possa trovare spazio anche la povertà energetica. Detto altrimenti, anche la disuguaglianza nell'accesso all'energia sembra essere idonea a far sorgere «obblighi o vincoli, anche solo finalistici, a carico di tutte le istituzioni chiamate a realizzare il progetto di trasformazione sociale sotteso al principio di uguaglianza sostanziale»²⁵.

D'altra parte, sarebbe un errore ridurre i rapporti tra società ed energia ai soli aspetti relativi alle esigenze della produzione; in vero, nella società contemporanea i bisogni energetici si trovano a concorrere in modo determinante nel definire l'attuale standard di vita dignitosa, al punto che la mancanza di accesso all'energia finisce per condizionare sensibilmente il concreto godimento di molti diritti fondamentali. Basti pensare a come un adeguato riscaldamento di inverno (o raffrescamento d'estate) possa incidere sulla effettiva realizzazione del diritto alla salute (articolo 32 Cost.) o, ancora, come l'indisponibilità di energia (elettrica, in

²³ Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, 1/2010, 2, ad avviso del quale in un'ottica di attenzione «verso un concetto di persona umana inserito nella concretezza del divenire costituzionale e non determinato in modo astrattamente aprioristico»; tale principio, in un certo senso, ha fatto sì che le disuguaglianze diventassero vera e propria «causa di intervento dei poteri pubblici e di partecipazione dei privati. Il tutto, secondo una linea che concorre a favorire l'integrazione delle persone nella vita dello Stato e della comunità sociale».

²⁴ R. FATTIBENE, op. cit., 95.

²⁵ Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione*, cit., 27-28.

particolare) possa influenzare l'esercizio del diritto d'informazione e di comunicazione (articolo 21 Cost.) attraverso gli ormai indispensabili dispositivi elettronici, senza considerare le ulteriori ricadute che ciò potrebbe avere anche sulla garanzia del diritto allo studio (articolo 34 Cost.). Da questo punto di vista, è il periodo pandemico ad aver dato maggiormente prova di come tali diritti siano *de facto* "energeticamente condizionati". Ad esempio, se per un verso la didattica a distanza ha permesso di "tenere in vita la scuola, pur nella chiusura delle scuole"²⁶, dall'altro il consequenziale aumento dei consumi energetici²⁷ ha senz'altro rappresentato un significativo *vulnus* per molti utenti finali, traducendosi in una disparità nella fruizione del diritto in questione.

Peraltro, l'accesso all'energia rappresenta una condizione indispensabile per soddisfare adeguatamente i bisogni alimentari, quali la preparazione e la conservazione del cibo. Nondimeno, nell'ottica del c.d. "*capability approach*"²⁸, è stato altresì dimostrato come la povertà energetica costituisca una non trascurabile causa di emarginazione e di esclusione sociale, in ragione della stretta correlazione rilevata tra la capacità relazionale del singolo e la disponibilità di adeguati servizi energetici²⁹. Di conseguenza, oggi più che mai, l'energia sembra potersi considerare uno strumento fondamentale per conseguire l'effettiva realizzazione dei diritti dell'uomo, nella sua dimensione sociale ed individuale.

Da un punto di vista più ampio, infine, tali considerazioni potrebbero parimenti indurre a ritenere che un adeguato accesso ai servizi energetici costituisca una componente essenziale del più generale diritto ad una esistenza dignitosa, le cui basi costituzionali sono state individuate proprio a partire dalle istanze normative

²⁶ M. TROISI, *Il Sistema Nazionale d'Istruzione di fronte alle restrizioni per la pandemia da COVID-19. Molte ombre e qualche luce (da cui ripartire)*, in *Le Regioni*, 4/2020, 790.

²⁷ Cfr. ISTAT, *Consumi energetici delle famiglie - anni 2020-2021*, consultabile su: <https://www.istat.it/it/files//2022/12/Consumi-energetici-famiglie-2020-2021-.pdf>

²⁸ Sul punto, tra tutti, A. SEN, *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2010, secondo cui tale approccio, «diversamente dalle prospettive che si concentrano su utilità e risorse, misura il vantaggio individuale in ragione della capacità che ha la persona di fare quelle cose a cui, per un motivo o per l'altro, assegna un valore».

²⁹ Si fa, in particolare, riferimento allo studio di L. MIDDLEMISS - P. AMBROSIO-ALBALÁ - N. EMMEL, R. GILLARD - J. GILBERTSON - T. HARGREAVES - C. MULLEN - T. RYAN - C. SNELL - A. TOD., *Energy poverty and social relations: a capability approach*, in *Energy Research and Social Science*, 55/2019, 227-235. Cfr. anche G. FRIGO - M. BAUMANN - R. HILLERBRAND, op. cit.

desumibili dagli articoli 2 e 3 Cost.³⁰. Tuttavia, tale diritto, per così dire, *generale* alla “liberazione dal bisogno” tende, il più delle volte, a realizzarsi attraverso diritti sociali *settoriali*, collegati al primo da un rapporto di strumentalità³¹, in ragione dei quali il legislatore è chiamato a predisporre specifici strumenti organizzativi e adeguate risorse finanziarie³². Il che induce ad interrogarsi se l’accesso all’energia possa rappresentare l’oggetto di un autonomo diritto, anche alla luce dei numerosi studi sviluppatasi a livello internazionale sulla costruzione teorica di un diritto sociale all’energia³³. Si tratta di un concetto relativamente nuovo, emerso in risposta alla crescente domanda globale di energia e all’aumento delle disuguaglianze nella distribuzione delle risorse energetiche tra gli Stati e, al loro interno, tra gli individui³⁴. Peraltro, in alcuni ordinamenti nazionali³⁵, il diritto di accedere ad

³⁰ Sul punto V. CASAMASSIMA - E. VIVALDI, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, 2018, 1, 122, per cui gli articoli 2 e 3 Cost., nel delineare un’idea di persona come essere dotato di un’intangibile dignità (sociale), concorrono, insieme agli articoli 36 e 38 Cost., a far emergere un generale diritto alla “liberazione dal bisogno”. Nello stesso senso M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, cit.

³¹ G. CORSO, *I diritti sociali nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3/1981, 32.

³² La giustificazione sostanziale dell’ambizione “emancipante” sottesa a tali disposizioni risiederebbe nello stretto rapporto di strumentalità che le lega al principio di sovranità popolare, in quanto la “partecipazione all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese” rimarrebbe “una vuota promessa” se ciascun individuo non fosse posto nelle condizioni materiali di giovare dei diritti e delle libertà ad esso riconosciuti così come evidenziato da A. DI GIOVINE, M. DOGLIANI, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione Giustizia*, 2/1993, 321-332.

³³ Cfr. *ex multis*, A. J. BRADBROOK - J. G. GARDAM, *Placing access to energy services within a human rights framework*, in *Human Rights Quarterly*, 2/2006, 389-415; G. FRIGO - M. BAUMANN - R. HILLERBRAND, *Energy and the Good Life: Capabilities as the Foundation of the Right to Access Energy Services*, in *Journal of Human Development and Capabilities*, 4/2021; S. CHIAN-WOEI, *A framework for ‘right to energy’ to meet UN SDG7: Policy implications to meet basic human energy needs, eradicate energy poverty, enhance energy justice, and uphold energy democracy*, in *Energy Research & Social Science*, 79/2021.

³⁴ In questa prospettiva, ad esempio, sebbene il SDG7 dell’Agenda 2030 non menzioni espressamente il termine “diritto all’energia”, la sua formulazione testuale suggerisce comunque l’idea che ogni individuo abbia diritto ad accedere a servizi energetici affidabili, sostenibili e moderni, che gli Stati hanno la responsabilità di garantire.

³⁵ È il caso, ad esempio, della Francia, che con la Loi n. 2000-108 ha riconosciuto per la prima volta il diritto all’energia, qualificando l’elettricità come «*produit de première nécessité*».

adeguati servizi energetici è già esplicitamente riconosciuto nei termini di un autonomo diritto sociale³⁶.

4. Il fondamento costituzionale del diritto sociale all'energia

Preliminarmente, è utile notare come il *novum* della Costituzione risieda nella presenza di una fitta trama di norme volte a provvedere a bisogni differenti, specificamente denominati e definiti nella loro consistenza³⁷, legate al principio di uguaglianza sostanziale da un rapporto di mezzo a fine. In altri termini, la Costituzione, prendendo atto della sussistenza di disuguaglianze *di fatto*, formula un programma di trasformazione sociale che trova la sua sintesi dell'articolo 3, comma 2 Cost. e il suo svolgimento nelle disposizioni successive. Si tratta, nello specifico, di quelle disposizioni in cui vengono riconosciuti diritti sociali³⁸, i quali non a caso sono stati opportunamente definiti "diritti all'uguaglianza sostanziale", al fine di sottolinearne la specifica attitudine a trasformare "il bisogno di protezione" in pretesa soggettiva costituzionalmente garantita³⁹.

Alla luce di ciò, muovendo dal dato testuale, a differenza del termine *povertà*, la parola *energia* compare ben due volte nel testo della Costituzione. La disposizione più nota, nonché la più adoperata in sede di controllo di legittimità costituzionale, è senz'altro il terzo comma dell'articolo 117 Cost., dove la questione energetica

³⁶ Va inoltre riconosciuto che anche il Parlamento europeo, con la Risoluzione del 26 maggio 2016, ha richiesto agli Stati membri di concentrarsi "sull'idea che l'accesso all'energia a prezzi accessibili rappresenta un diritto sociale fondamentale".

³⁷ R. FATTIBENE, op. cit., 84.

³⁸ La letteratura sui diritti sociali è sconfinata. Senza alcuna pretesa di esaustività, ci si limita a richiamare: G. CICALA, *Diritti sociali e crisi del diritto soggettivo nel sistema costituzionale italiano*, Jovene, Napoli, 1965; A. BALDASSARRE, (voce) *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, 1989; M. BENVENUTI, (voce) *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., Utet Giuridica, Torino, 2012, 220 ss.; P. CARETTI - G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali. Libertà e diritti sociali*, Giappichelli, Torino, 2005; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in AA. VV., *Studi in onore di Manlio Mazzotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, 97 ss.; M. MAZZIOTTI, (voce) *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 804 ss.; E. ROSSI-E. VIVALDI, (voce) *Diritti sociali*, in *Nuovo dizionario di servizio sociale*, Carocci, Roma, 2021.

³⁹ A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999.

viene affrontata dal punto di vista del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, attraverso l'inserimento della materia concorrente "*produzione, trasporto e distribuzione dell'energia*"⁴⁰.

Il secondo riferimento, invece, è rintracciabile nell'articolo 43 Cost.⁴¹ che, come noto, insieme agli articoli 41 e 42, costituisce il nucleo duro della disciplina costituzionale riguardante la regolazione pubblica dell'economia. Si tratta, in realtà, di una disposizione storicamente poco utilizzata che negli ultimi decenni, peraltro, ha subito una non indifferente relativizzazione dovuta all'inveramento dei principi del libero mercato promossi dall'ordinamento europeo⁴².

Ad ogni modo, nel contesto di tale disposizione, la gestione delle *fonti di energia*⁴³ costituisce, accanto a quella dei *servizi pubblici essenziali* e delle *situazioni di monopolio naturale*, uno degli elementi tassativamente posti a fondamento del potere di statizzazione e socializzazione delle imprese, o di categorie di imprese, la cui attività riveste *carattere di preminente interesse generale*. In altri termini, l'articolo legittima l'intervento autoritativo dello Stato nella eventualità in cui il privato, con il peso della propria impresa, riesca ad influire in modo determinante su alcuni

⁴⁰ Sul riparto di competenze tra Stato e regioni in materia energetica si veda V. TAMBURRINI, (voce) *Produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, in G. GUZZETTA - F. S. MARINI - D. MORANA, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2015; J. DI GESÙ, *L'energia*, in S. MANGIAMELI - A. FERRARA - F. TUZI (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2020, 775 ss.

⁴¹ S riporta il testo integrale dell'articolo 43 Cost.: "*A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale.*"

⁴² Cfr. A. LUCARELLI, *Art. 43*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet Giuridica, Torino, 884 ss.

⁴³ Quella di "fonte di energia" è una nozione piuttosto controversa. Tale aspetto è stato lucidamente affrontato da Giuseppe Guarino secondo cui con l'espressione "fonti di energia", nella Costituzione, si fa riferimento a tutto ciò che concorre, in modo diretto o immediato, alla produzione di ciascun tipo di energia. Dal punto di vista costituzionale, quindi, l'espressione fonti di energia ricomprende: le materie prime, le forme di energia che siano trasformate in altre forme, così come gli impianti che producono energia. Sul punto G. GUARINO, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1962, 223-224.

settori dell'economia, con le conseguenze di ordine politico e sociale che a ciò sono connesse⁴⁴.

Ebbene, nonostante la disposizione si inserisca nel più generale ambito della regolazione dei rapporti tra Stato ed economia, l'articolo 43 Cost. potrebbe rappresentare un utile riferimento da cui ricavare l'autonoma rilevanza costituzionale del diritto sociale (di accesso) all'energia.

Le ragioni di una tale proposta interpretativa sarebbero da rintracciare nel particolare *favor* riconosciuto dalla disposizione verso il settore energetico. Negli altri settori, infatti, le imprese sono qualificate per la loro disciplina giuridica (*servizi pubblici essenziali*) o per la posizione da queste assunta all'interno del mercato (*monopolio naturale*): l'individuazione di tali campi varia storicamente e dipende dalle scelte di politica economica e sociale del legislatore⁴⁵. Le imprese energetiche, invece, sono assoggettate alla disciplina eccezionale prevista dall'articolo 43 Cost. in quanto tali, per il solo fatto di riferirsi alle *fonti di energia*.

Questo elemento non è di poco conto, poiché permette di rilevare la particolare attenzione riservata dalla Costituzione verso tale settore del mercato. Non v'è dubbio che questo interesse discenda, in principio, dalla pacifica constatazione che, in una società industriale, come quella italiana, «la disponibilità di grandi quantità di energia a basso prezzo rappresenta un elemento determinante per lo sviluppo economico»⁴⁶ del Paese. Tuttavia, nell'ottica della Costituzione, lo sviluppo economico non può mai essere un fine in sé, ma rappresenta pur sempre un fattore strumentale al pieno sviluppo della persona. In questo senso, dunque, si potrebbe affermare che i risvolti "sociali" della questione energetica non sono mai del tutto assenti nella penna dei Costituenti, in quanto pienamente ricompresi nei *fini di utilità sociale* che rappresentano il presupposto applicativo della disciplina di cui all'articolo 43 Cost. Infatti, quest'ultimi non sono soltanto quelli connessi al

⁴⁴ F. GALGANO, *Art. 43*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 196, il quale riprende quanto affermato da Corte cost., n. 58/1965.

⁴⁵ Così G. GUARINO, *op. cit.*, 230.

⁴⁶ *Ivi*, 221.

funzionamento del sistema economico, ma anche tutti quelli legati all'inveramento dei principi enunciati dal secondo comma dell'articolo 3 Cost.⁴⁷

In questa prospettiva, il ruolo che oggi, *di fatto*, svolge la possibilità di accedere ad adeguati servizi energetici rispetto al pieno sviluppo della persona pone maggiormente in risalto quella dimensione sociale già presente nel tessuto valoriale sotteso alla disposizione in esame: in questo modo, il *fatto* si fa diritto, entrando a comporre il parametro costituzionale di riferimento e aprendo ad una più chiara qualificazione⁴⁸. Per tale ragione, a parere di chi scrive, l'interpretazione della norma, illuminata dalle istanze normative di cui agli articoli 2 e 3 Cost., potrebbe essere spinta fino a leggerci il riconoscimento di un autonomo diritto sociale all'energia. In questo senso, la disciplina del potere di statizzare o socializzare determinate imprese energetiche sarebbe rivelatrice del giudizio di valore operato dal Costituente sull'attività di produzione e distribuzione dell'energia. Detto altrimenti, la suddetta disciplina rappresenterebbe una forma di tutela costituzionale, sebbene non esclusiva – e oggi tra l'altro non più adoperata – dell'interesse primario a vedere soddisfatto il fabbisogno energetico dei cittadini: interesse per questo qualificabile nei termini di un diritto sociale all'energia.

Inoltre, occorre evidenziare che nel contesto dell'articolo 43 Cost. le fonti di energia figurano in quanto "bene economico", nel senso di bene da impiegare per la produzione di altri beni o servizi⁴⁹. Questo significherebbe che la specifica disciplina ivi prevista offrirebbe una tutela del diritto di accesso all'energia collocata a monte del processo di produzione dei servizi energetici; il che è del tutto comprensibile se si considera la forma di "regime energetico" nota al tempo della Costituente: un regime costruito sul largo impiego di combustibili fossili e di energia idroelettrica, gerarchicamente organizzato e centralizzato, in ragione della

⁴⁷ F. GALGANO, *Art. 43*, op. cit., 196.

⁴⁸ A. RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, 2/2016, 6.

⁴⁹ G. CATALDO, *Beni economici appartenenti allo Stato. L'art. 42, comma 1, Cost. come fondamento dell'intervento pubblico nell'economia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 44, ove ampia disamina sul concetto di bene economico nella Costituzione.

non uniforme localizzazione delle relative fonti di energia, il cui sfruttamento richiede ingenti concentrazioni di capitale⁵⁰.

In un simile contesto, si è ritenuto sufficiente, e forse inevitabile, regolare con specifiche norme costituzionali esclusivamente l'uso economico⁵¹ dell'energia, sul presupposto che ulteriori interventi volti a contrastare future situazioni di disuguaglianza eventualmente riguardanti anche l'accesso ai servizi energetici potessero trovare adeguata copertura costituzionale grazie al "cono d'ombra" garantito da altri diritti, come ad esempio il diritto all'assistenza sociale di cui all'articolo 38 Cost., il quale "si connota come attribuzione ai soggetti in stato di bisogno del minimo esistenziale"⁵². Tuttavia, se è vero che «una Costituzione protegge i diritti sociali quando formula norme che individuano beni essenziali per l'esistenza individuale e li assume come oggetti di una tutela specifica»⁵³, ciò non esclude, anzi rafforza, la possibilità di individuare nel combinato disposto degli articoli 2, 3 e 43 Cost. il fondamento costituzionale di un autonomo diritto sociale all'energia; e questo a prescindere dall'applicazione o meno del meccanismo di tutela specificatamente previsto dall'articolo 43 Cost. A maggior ragione, poi, se si tiene conto che i diritti sociali sono *diritti del contesto*, «nel senso che è quest'ultimo, nelle sue molteplici e pluriverse dimensioni, a determinarne nelle diverse epoche storiche tutto il loro percorso [evolutivo], dall'origine rivendicativa all'effettività della garanzia»⁵⁴.

In definitiva, alla luce di quanto osservato, il diritto all'energia sembrerebbe emergere come un "nuovo diritto"⁵⁵, categoria a cui vengono ricondotti tutti quei

⁵⁰ Per una ricostruzione del rapporto tra sistema politico-sociale ed energia si veda l'opera visionaria di J. RIFKIN, *La Terza rivoluzione industriale*, Mondadori, Milano, 2011.

⁵¹ Ovvero ai fini della produzione di altri beni o servizi.

⁵² L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet Giuridica, Torino, 2006, 788.

⁵³ B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Giuffrè, Milano, 2001, 189.

⁵⁴ M. BENVENUTI, op. cit., 236. Sul legame fra i principi costituzionali e il "contesto culturale della collettività interessata" si rinvia a V. TONDI DELLA MURA, *Primi rilievi metodologici sui fattori di condizionamento delle riforme*, in *Diritto e Società*, 1/2009, 38-39 e 53.

⁵⁵ Come noto, il riconoscimento di "nuovi diritti" è possibile grazie al "carattere aperto" della fattispecie a cui si riferisce l'articolo 2 Cost.: cfr. sul punto E. ROSSI, *Art. 2*, in R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Utet Giuridica, Torino, 46-47.

diritti che, seppur non espliciti nella formulazione originaria del testo della Costituzione, «si pongono come strumentali al godimento di altri diritti codificati» o che emergono dal combinato disposto di altre disposizioni costituzionali⁵⁶. Essi possono trarre origine anche «dalla individuazione di nuove dimensioni, originariamente non contemplate (in quanto frequentemente non contemplabili)»⁵⁷ al tempo della Costituente. Ciò, ad esempio, è già avvenuto in relazione al diritto all'abitazione di cui all'articolo 47 Cost.⁵⁸ Infatti, nonostante tale articolo non riconosca espressamente alcun diritto sociale all'abitare, la Corte costituzionale ne ha comunque riconosciuto la funzione fondativa affermando che «nel disporre che la Repubblica *“favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione”* [l'articolo 47 Cost.] individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà, una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione»⁵⁹. Viene precisato inoltre che «il diritto all'abitazione rientra [...] fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione»⁶⁰: considerazioni che, per le ragioni sopra esposte, potrebbero valere anche per il diritto all'energia.

Tuttavia, l'espressione viene qui adoperato nel senso indicato da F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, 2, secondo cui la Costituzione italiana «non favorisce l'emersione di diritti nuovi non ricompresi nelle sue previsioni», quanto piuttosto «la enucleazione ed esplicitazione di diritti impliciti, come necessarie o possibili conseguenze dei diritti enumerati; [...] al di là da disposizioni espresse enuncianti diritti, questi [nuovi diritti] possono ben essere costruiti come diritti *strumentali* rispetto agli enumerati, nel senso che senza di essi questi ultimi risulterebbero poco significativi o tutelati; [...] infine, muovendo dall'evoluzione di significato delle disposizioni costituzionali, è possibile rinvenire in esse il fondamento positivo di *diritti per l'innanzi non contemplati* in quanto non (ancora) riconoscibili».

⁵⁶ Così S. SCAGLIARINI, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in «Atti del convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012», su www.gruppodipisa.it, 2.

⁵⁷ *Ibidem*

⁵⁸ Sul diritto all'abitazione si vedano, tra tutti, le riflessioni svolte da F. MODUGNO, *op.cit.*, 58. Più recentemente, anche M. MEZZANOTTE, *Quando la casa è un diritto*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3-4/2009; G. CATALDO, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, 3/2017.

⁵⁹ Corte cost. n. 217/1988, § 4.2 *cons. dir*

⁶⁰ *Ibidem*

4.1. Una conferma indiretta dalla giurisprudenza costituzionale

Invero, una possibile apertura, per quanto indiretta, al riconoscimento di un diritto sociale all'energia sembrerebbe provenire dalla stessa giurisprudenza costituzionale. Il riferimento è alla nota sentenza n. 10 del 2010⁶¹, avente ad oggetto quelle disposizioni del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112 (convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133) con le quali veniva istituita e disciplinata la c.d. *social card*, uno strumento assistenziale, a carattere generale, volto «*al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti*» (articolo 81, comma 29). Nello specifico, il caso trae origine dal ricorso presentato da alcune Regioni ad avviso delle quali tale normativa determinava una violazione delle competenze regionali in materia di «politiche sociali», riconducibili all'articolo 117, quarto comma, Cost. La Corte rigetta la questione di costituzionalità, dichiarando che le disposizioni in oggetto sono riconducibili alla materia "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" di cui alla lett. m), articolo 117, secondo comma, Cost. Secondo i giudici della Consulta, le norme «*non si limitano alla mera enunciazione del proposito di destinare risorse per una finalità genericamente indicata. Esse, infatti, prevedono una provvidenza a tutela di un diritto sociale*»⁶², ovvero il «*diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno*»⁶³. Si tratta, in altri termini, di quello che la dottrina⁶⁴ precedentemente citata ha definito *ius existantiae* o "diritto ad un'esistenza degna", il cui fondamento viene riconosciuto dalla Corte, nel caso di specie, nel combinato disposto degli articoli 2, 3, comma 2, e 38 Cost.

⁶¹ Per un commento della sentenza si veda, *ex multis*: F. PIZZOLATO, *La social card all'esame della Corte costituzionale*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 2/2010, 349-360. E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. Cost.*, 1/2010, 164 ss.; A. RUGGERI, «*Livelli essenziali*» delle prestazioni relative ai diritti e situazioni di emergenza economica, in *www.forumcostituzionale.it*, 2010.

⁶² Corte cost., n. 10/2010, § 6.2 *cons. dir.*

⁶³ *Ivi*, § 6.4 *cons. dir.*

⁶⁴ V. nota 30.

Ebbene, nonostante la sentenza non faccia esplicito riferimento al diritto sociale all'energia, le motivazioni lasciano chiaramente intendere che, accanto alle esigenze alimentari e sanitarie, anche quelle energetiche concorrono a definire il «*nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana*»⁶⁵. Un elemento affatto marginale nel percorso argomentativo della Corte, in quanto presupposto legittimante un intervento legislativo dello Stato fortemente invasivo delle competenze regionali.

D'altronde, la circostanza secondo cui la Corte avrebbe implicitamente riconosciuto che le esigenze energetiche concorrono a definire il contenuto del diritto ad una esistenza degna non si pone affatto in contrasto con l'ipotesi di un autonomo diritto sociale all'energia, in quanto, come si è detto, tra lo *ius existantiae* e gli altri diritti sociali non può che esserci un rapporto di continenza e complementarità. Diversamente, si dovrebbe finire per ammettere che il diritto alla salute (anch'esso rientrando nel raggio di tutela della *social card*) non abbia un'autonoma consistenza, in quanto "assorbito" dal più generale diritto ad una esistenza dignitosa: il che ovviamente suonerebbe assurdo.

5. Il contenuto dell'intervento pubblico a garanzia del diritto sociale all'energia e il ruolo delle *domestic renewables*.

Nell'espressione "diritto all'energia" assume particolare rilievo la pretesa o quantomeno l'interesse del singolo ad accedere ai servizi energetici allorché il mercato presenti delle condizioni socialmente inaccettabili. D'altra parte, l'insufficienza o l'inadeguatezza del mercato a consentire il rapporto dell'individuo con un bene costituzionalmente tutelato rappresenta il presupposto applicativo tipico di ogni diritto sociale⁶⁶; e nel caso di specie il bene costituzionalmente tutelato sarebbe proprio l'energia, nella versione, per così dire, "finale" di servizio energetico. In questo senso, il diritto all'energia manifesterebbe la struttura

⁶⁵ Ivi, § 6.3 *cons. dir.*

⁶⁶ B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali*, cit., 125.

tipicamente pretensiva del diritto sociale, che si concretizza nella pretesa di un *facere* da parte delle istituzioni pubbliche. Il medesimo diritto agirebbe anche in funzione redistributiva, in ragione del suo operare in una direzione prettamente controfattuale rispetto ad un contesto sociale di riferimento che «non consente a molte persone di soddisfare autonomamente i loro bisogni»⁶⁷.

Questo *facere*, oggi, si concretizza principalmente in interventi di carattere monetario volti ad abbassare il costo delle spese energetiche, come i “bonus energia” previsti dalla normativa vigente⁶⁸. Questa tipologia di intervento pubblico, se, per un verso, permette di ridurre l’impatto economico delle spese per l’energia, dall’altro, non sembra determinare un concreto effetto emancipante, in quanto non fa altro che rendere i beneficiari del sussidio sistematicamente dipendenti dall’intervento dello Stato, cadendo, così, nella c.d. “trappola della dipendenza”⁶⁹. In altri termini, misure volte ad incidere esclusivamente sugli aspetti economici della povertà energetica non sembrano idonee a liberare i loro destinatari dal bisogno energetico in sé considerato.

D’altra parte, è pur vero che in un regime energetico fortemente centralizzato, in cui, per i motivi precedentemente esposti, i mezzi di produzione dell’energia non sono tecnicamente accessibili dal singolo, incidere sul costo dei servizi energetici non può che rappresentare l’unica soluzione percorribile.

Tuttavia, la situazione cambia notevolmente di fronte alle possibilità offerte dalle fonti energetiche rinnovabili. Esse, infatti, aprono le porte ad un sistema di produzione energetica decentralizzato, in cui ciascun individuo può essere astrattamente posto nelle condizioni di produrre da sé l’energia di cui ha bisogno, grazie all’utilizzo di impianti di produzione domestica dell’energia, le c.d. *domestic*

⁶⁷ G. PECES-BARBAS MARTINEZ, *Diritti sociali: origine e concetto*, in *Sociologia del Diritto*, 1/2000, 48, per come citato da M. BENVENUTI, op. cit., 224, nt. 59.

⁶⁸ Si fa riferimento, ad esempio, ai bonus sociali per la fornitura elettrica e per il gas, la cui disciplina è prevista nel decreto interministeriale del 28 dicembre 2007.

⁶⁹ Con tale espressione si fa riferimento a quella situazione descritta da M. FERRERA, *Le Trappole del welfare. Uno stato sostenibile per l’Europa del XXI secolo*, Il Mulino, Bologna, 1998, 152, per la quale, a fronte di prestazioni generose e diffuse, c’è il rischio che le persone giudichino tali prestazioni come “spettanze” e che siano disincentivate ad attivarsi per uscire dallo stato di bisogno.

*renewables*⁷⁰. Ciò permette di affrontare il problema dell'accesso all'energia direttamente sul piano del bisogno energetico: si tratterebbe di mettere a punto interventi pubblici in grado di valorizzare la dimensione sociale delle *domestic renewables*, attraverso la promozione delle diverse forme di autoproduzione di energie rinnovabili. Un esempio è il c.d. "reddito energetico", istituito per la prima volta dal Comune di Porto Torres (SS) e poi successivamente introdotta a livello regionale da Puglia, Sardegna e Lazio⁷¹. In estrema sintesi, il reddito energetico consiste nell'erogazione di un finanziamento per l'acquisto e l'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile in favore di utenti in condizioni di fragilità socio-economica, i quali però si impegnano a cedere alla Regione o al Comune che ha erogato il finanziamento gli eventuali crediti maturati dalla vendita dell'energia prodotta e non autoconsumata. Tali somme concorreranno, poi, a rifinanziare la misura⁷². In questa tipologia di interventi gioca un ruolo fondamentale la partecipazione attiva del soggetto destinatario, il quale assume le vesti del *prosumer*, ovvero consumatore (*consumer*) e, allo stesso tempo, produttore di energia (*producer*)⁷³: il che non è affatto in contraddizione con la titolarità del diritto sociale, in quanto la partecipazione impegnata del soggetto costituisce un elemento fondante tali diritti, "come emerge con chiarezza dalla loro strutturazione, almeno nella Costituzione italiana, in termini di diritti-doveri"⁷⁴. Si tratta di una prospettiva che sembra richiamare quella del *welfare generativo*, i cui sostenitori evidenziano come «misure [...] inclusive di forme di attivazione e

⁷⁰Sui vantaggi sociali derivanti dalla diffusione delle *domestic renewables* cfr. P. FAGAN, *The Social Justice and Human Rights Benefits of Domestic Renewable Energy*, in *Advances in Environmental and Engineering Research*, 4/2023.

⁷¹ Puglia e Sardegna hanno istituito il Reddito energetico con due leggi regionali *ad hoc*: legge reg. Puglia n. 42/2019 e l. reg. Sardegna n. 15/2022. Nel Lazio la disciplina è prevista nell'articolo 5 della legge reg. Lazio n. 19/2022 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022).

⁷² La presenza di un fondo rotativo rappresenta un tratto caratterizzate qualsiasi forma di reddito energetico.

⁷³ Per una panoramica sulla nozione di *prosumer* nel settore energetico si veda S. B. JACOBS, *The Energy Prosumer*, in *Ecology Law Quarterly*, 43/2016, 519-579; H. VAN SOEST, *The Prosumer in European Energy Law*, in *MarIus*, 2018, 402 ss.; K. CSERES, *The Active Energy Consumer in EU Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, 2/2018, 227 ss.

⁷⁴ E. ALES, *Diritti sociali e discrezionalità del legislatore nell'ordinamento multilivello: una prospettiva giurislavoristica*, in *Giorn. dir. lav. Rel. ind.*, 2015, 459.

responsabilizzazione dei destinatari [...] sono le più coerenti con l'idea costituzionale di persona come essere umano immerso in una rete di relazioni economiche e sociali»⁷⁵.

Peraltro, misure tese a valorizzare la funzione sociale delle *domestic renewables*, hanno anche il pregio di contribuire positivamente al processo di transizione ecologica in atto. Dello stesso segno sono anche le diverse tipologie di detrazioni fiscali per interventi di efficientamento energetico delle abitazioni⁷⁶ o gli incentivi per la costituzione di comunità energetiche che coinvolgano soggetti in condizione di povertà energetica⁷⁷.

La questione non è di poco conto. Infatti, se, per un verso, la presenza di disuguaglianze nell'accesso ai servizi energetici rappresenta una vera e propria causa di intervento dei pubblici poteri, dall'altro, non tutte le modalità di intervento si rivelano compatibili con gli obiettivi della transizione ecologica, primo tra tutti quello della neutralità climatica entro il 2050⁷⁸. Ciò è ancora più rilevante se si considera lo "spessore costituzionale" di tali obiettivi. In vero, il contenuto fondamentale della transizione ecologica sarebbe quello di realizzare un nuovo modello di società, fondato sul riconoscimento dell'interdipendenza tra

⁷⁵ V. CASAMASSIMA - E. VIVALDI, *Ius existentiae*, cit., 123-124. Sul *welfare generativo*, v. E. ROSSI, *Una proposta di legge sul welfare generativo: perché e come*, in *Fondazione Emanuela Zancan, Cittadinanza generativa. La lotta alla povertà. Rapporto 2015*, Il Mulino, Bologna, 119 ss.

⁷⁶ Si fa riferimento, ad esempio, alle diverse tipologie di "ecobonus" previste dall'articolo 14 del d.l. n. 63/2013 o al c.d. "bonus 110" disciplinato dall'articolo 119 del d.l. n. 34/2020 (Decreto Rilancio).

⁷⁷ In particolare, sono numerose le iniziative regionali volte alla promozione delle comunità energetiche rinnovabili, anche in funzione di contrasto alla povertà energetica. Tra queste si segnalano, in particolare, le seguenti leggi regionali: legge reg. Lombardia n. 22/2022; legge reg. Puglia n. 45/2019 (per come da ultimo modificata dall'articolo 30 della legge reg. n. 32/2022); legge reg. Emilia-Romagna n. 5/2022. Per una panoramica generale sulle comunità energetiche si veda, *ex multis*, L. DE ALMEIDA - V. CAPPELLI - N. KLAUSMANN - H. VAN SOEST, *Peer-to-Peer Trading and Energy Community in the Electricity Market – Analysing the Literature on Law and Regulation and Looking Ahead*, EUI Working Paper RSC, 35/2021, 26-34; R. MICCÙ – M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *federalismi.it*, 4/2022, 603 ss.; V. PEPE, *Le "comunità energetiche" come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull'esperienza francese*, in *AmbienteDiritto.it*, 3/2022.

⁷⁸ Obiettivo fissato dal Reg. (UE) 2021/1119.

sistema socio-economico ed ecosistemi⁷⁹: il che sembra cogliere in modo calzate la prospettiva dei rapporti tra sviluppo umano e natura sottesa ai principi di tutela ambientale, introdotti con la recente riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione⁸⁰, dei quali gli obiettivi della transizione ecologica sembrano rappresentare la principale forma di attuazione.

Ebbene, alla luce di ciò, interventi pubblici come i bonus sociali per l'energia elettrica e il gas manifestano un certo grado di incompatibilità rispetto alle istanze di tutela ambientale riconosciute dalla Costituzione, in quanto, incidendo esclusivamente sul costo dell'energia, non tengono conto della relativa fonte di produzione, con il rischio di tradursi in sussidi alle fonti fossili.

Con ciò non si vuole sostenere che interventi di questo tipo siano, di per sé, costituzionalmente illegittimi, quanto piuttosto metterne in luce la loro "insostenibilità" dal punto di vista costituzionale⁸¹. L'uso della categoria della

⁷⁹ Cfr. A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di Diritti comparati*, 2/2022. Si tratterebbe, inoltre, del modello di sviluppo prefigurato proprio dal *Green Deal europeo* come segnalato da E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: The European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 1/2022, 19.

⁸⁰ Più nello specifico, i riferimenti agli *ecosistemi* e alla *biodiversità* aprirebbero ad un'idea di uomo non soltanto *uti socius* rispetto alle formazioni sociali in cui è inserito, ma anche *uti socius naturae*, rispetto ai sistemi viventi nella cui gerarchia ecologica l'umanità è ricompresa, e grazie ai quali la specie umana è in grado di alimentare e sostenere la propria vita". In questa prospettiva, la formula "tutela degli ecosistemi e della biodiversità" assumerebbe il significato di *tutela della vita* nella sua dimensione *esistenziale*, intesa come *sussistenza biologica* dell'uomo: il che rappresenta il presupposto logico, prima ancora che giuridico, per la garanzia del pieno sviluppo della persona umana (la dimensione *espansiva* della vita), fine ultimo dell'intera architettura costituzionale. In questo senso M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2/2022. Tra i numerosi contributi a commento della riforma si rinvia a F. FRACCHIA, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in 'negativo'*, in *Dir. econ.*, 1/2022, 15 ss.; M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. cost.*, 2/2022, 351 ss.; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, 11/2022; M. PIERRI, *Il limite antropocentrico dello sviluppo sostenibile nella prospettiva del personalismo costituzionale. Riflessioni a margine della riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione italiana*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2/2022; G. SANTINI, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2/2021.

⁸¹ Sono numerosi, in dottrina, i riferimenti alla *sostenibilità costituzionale*, tra cui MORRONE, *Lo Stato regionale e l'attuazione dopo la riforma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 9; E. VIVALDI, *Garanzia dei diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni*, in E. ROSSI (a cura di), *Problemi attuali delle libertà costituzionali*, Pisa, Pisa University Press, 2009, 281 ss.; A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?* in *Rivista AIC*, 2/2013, 11, per come citati da Q. CAMERLENGO, *La sostenibilità costituzionale: profili teorici e scenari attuativi*, in *Consulta Online*, 1/2023, 1. Secondo

“sostenibilità costituzionale” permette di rilevare aspetti che la ben più nota categoria della legittimità non sembra in grado di cogliere. Infatti, muovendo da una concezione dinamica della Costituzione, quale progetto di trasformazione sociale, questa nuova categoria consentirebbe di esprimere una valutazione sull’impatto (in prospettiva futura) di una disposizione in termini di erosione e/o di consolidamento dei Principi fondamentali della Costituzione nel loro insieme, senza che ciò si risolva necessariamente in una valutazione di legittimità (nel tempo presente) delle medesime disposizioni⁸².

Pertanto, misure come il reddito energetico o altri interventi volti a incentivare l’efficienza energetica delle abitazioni di soggetti vulnerabili sembrano offrire una risposta al problema della povertà energetica maggiormente sostenibile dal punto di vista costituzionale, dimostrandosi funzionali al raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione e diffusione delle fonti energetiche rinnovabili fissati a livello nazionale ed europeo.

6. Considerazioni conclusive: il significato del riconoscimento-garanzia del diritto sociale all’energia.

Inquadrare l’accesso ai servizi energetici nei termini di un diritto sociale costituzionalmente garantito, in primo luogo, andrebbe a conferire maggiore

quest’ultimo, la categoria della sostenibilità costituzionale riposerebbe sulla considerazione della Costituzione come *fundamental law*, ovvero come base epistemologica di una struttura normativa complessa destinata a funzionare in modo coerente rispetto ai propri principi fondamentali. Da questo punto di vista, non assumerebbe rilevanza tanto il “rispetto” dei suddetti principi (secondo il criterio della legittimità), quanto il loro processo di “inveramento”. Con il termine “inveramento” si allude all’attitudine dei principi fondamentali di stimolare e orientare il processo di trasformazione sociale in modo coerente con le concezioni ideali in essi racchiuse. Sicché, in questa prospettiva, può considerarsi *costituzionalmente sostenibile* un atto o un comportamento che incidere sulle dinamiche sociali in modo coerente con i Principi fondamentali posti alla base dell’ordinamento. All’opposto, può ritenersi *costituzionalmente insostenibile* un atto o comportamento che, seppur immune da vizi di legittimità, determini una tensione tale da inibire o vanificarne l’attitudine dei suddetti principi a guidare il processo di trasformazione sociale secondo le concezioni ideali in essi racchiuse.

⁸² Q. CAMERLENGO, *La sostenibilità costituzionale*, cit., 2.

coerenza sistemica a tutte quelle disposizioni legislative finalizzate a garantire, in vario modo, l'accesso ai servizi energetici a coloro che versano in condizioni di bisogno. Si pensi, ad esempio, a quanto previsto dall'articolo 11, comma 2, del d.lgs. n. 210/2021, ai sensi del quale i fornitori di energia sono obbligati ad offrire ai clienti vulnerabili che ne facciano richiesta l'elettricità «ad un prezzo che rifletta il costo dell'energia nel mercato all'ingrosso». Disposizioni come questa troverebbero nel diritto sociale all'energia la loro *ratio* ispiratrice, nonché un più solido fondamento costituzionale, condiviso, peraltro, con le altre misure di protezione e sostegno, come il reddito energetico, alternative a quelle di fissazione del prezzo.

Ciò comporterebbe, inoltre, che una eventuale omissione del legislatore nel garantire il suddetto diritto si tradurrebbe in una "lacuna assiologica"⁸³, ovvero un vuoto normativo determinato dal mancato invero di una norma-principio gerarchicamente superiore, necessaria affinché il diritto in essa riconosciuto possa concretamente realizzarsi. D'altro canto, ogni diritto costituzionale ha sempre «bisogno del prolungamento e della conformazione legislativa» per essere concretamente esigibile; allo stesso tempo, però, è anche vero che «le scelte legislative *re-agiscono* sui contenuti costituzionali, evidenziando significati aggiuntivi e di chiarificazione della loro portata»⁸⁴, secondo un rapporto di fertile circolarità tra il piano della legislazione e quello della Costituzione.

Riconoscere, dunque, il fondamento costituzionale del diritto sociale all'energia significherebbe circoscrivere lo spazio della politica e quindi assoggettare le scelte legislative in materia ad un possibile sindacato di costituzionalità, volto a garantire l'intangibilità del contenuto essenziale del diritto tutelato, nonché la coerenza complessiva delle opzioni del legislatore con riguardo, in particolare, al *quomodo* e al *quando*⁸⁵. In tal modo, si eviterebbe che il diritto all'energia possa essere inteso

⁸³ R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1998, 244.

⁸⁴ A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1103.

⁸⁵ B. PEZZINI, op. cit., 200. Riconoscere un diritto sociale «non consente da parte di quest'ultimo [il legislatore] diminuzioni di tutela, passi all'indietro, mutamenti di valutazione, e soprattutto, come diritto inviolabile della persona, esige che il bilanciamento tra interessi e valori contrapposti effettuato dal legislatore, sia soggetto al controllo di costituzionalità»: F. MODUGNO, op. cit., 69.

quale mero interesse legislativamente protetto, sottraendone la tutela alle mutevoli e contingenti volontà politiche. Peraltro, ciò comporterebbe anche la necessità di riconsiderare, o per lo meno ricalibrare, su basi differenti, quell'orientamento della giurisprudenza di legittimità secondo cui l'energia sarebbe «un bene non indispensabile alla vita [...] semmai idoneo a procurarsi agi ed opportunità che fuoriescono dal concetto di incoercibile necessità»⁸⁶, che ove generalizzato avrebbe conseguenze addirittura paradossali oltre che costituzionalmente “insostenibili”. Nondimeno, definire a livello normativo quando una famiglia o un individuo versi in uno stato di povertà energetica non si ridurrebbe ad un mero esercizio classificatorio, ma potrebbe essere utile ad individuare i titolari delle prestazioni concernenti il diritto sociale all'energia⁸⁷.

Per quanto riguarda, infine, le modalità di soddisfazione di tale diritto, si è potuto osservare come i meccanismi di tutela incentrati su sistemi meramente assistenziali rischino di “intrappolare”⁸⁸ i destinatari dei sussidi nella loro situazione di bisogno, rivelandosi, così, soluzioni economicamente insostenibili. Peraltro, interventi di questo tipo avrebbero l'effetto di disincentivare gli utenti ad adottare soluzioni che gli permetterebbero di soddisfare autonomamente il proprio fabbisogno energetico, sfruttando le opportunità offerte dalle *domestic renewables*, con ulteriori, e non trascurabili, effetti negativi sul piano del percorso nazionale di transizione ecologica ed energetica.

⁸⁶ Cass., sez. F n. 39887/2017.

⁸⁷ Potrebbe essere letta in questi termini la definizione di “*cliente vulnerabile in condizioni di povertà energetica*” contenuta nell'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 210/2021, in cui vengono presi in considerazione diversi fattori tra loro eterogenei, come le condizioni economiche, lo stato di salute o l'età. Tuttavia, questa non rappresenta una definizione ufficiale della povertà energetica. La medesima disposizione (al comma 6), infatti, affida all'Osservatorio nazionale della povertà energetica, organo collegiale istituito presso il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il compito di elaborare i criteri per l'individuazione del numero di famiglie che si trovino in una situazione di povertà energetica, oltre a dover monitorare il fenomeno a livello nazionale e proporre al Ministero misure di contrasto.

⁸⁸ Il riferimento è, ancora una volta, alla suggestiva ed efficace immagine delle “trappole del welfare” di M. FERRERA, *Le trappole del welfare*, cit.