

3 APRILE 2024

Le comunità energetiche rinnovabili tra
fondamento costituzionale e riparto di
competenze legislative Stato-Regioni.
Riflessioni alla luce della sentenza n. 48
del 2023 della Corte costituzionale

di Francesco Sanchini

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Firenze



Le comunità energetiche rinnovabili tra fondamento costituzionale e riparto di competenze legislative Stato-Regioni. Riflessioni alla luce della sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale*

di Francesco Sanchini

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Firenze

Abstract [It]: Le comunità energetiche rinnovabili assumono una significativa rilevanza nel perseguimento degli obiettivi di neutralità climatica definiti a livello europeo nonché nel contrasto alla povertà energetica, costituendo un inedito modello di produzione e consumo dell'energia dai molteplici vantaggi ambientali, economici e sociali. Evidenziato il complesso impianto di disciplina multilivello del fenomeno, l'analisi si interroga in particolare sulla relativa dimensione costituzionale, anche sotto il profilo della collocazione sul piano del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni. Aspetto, quest'ultimo, su cui è peraltro intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 48 del 2023.

Title: Renewable energy communities between constitutional dimension and division of State-Regions legislative competences. Reflections considering sentence no. 48 of 2023 of the Constitutional Court

Abstract [En]: Renewable energy communities assume a significant relevance in pursuit of the climate neutrality objectives defined at European level and in the fight against energy poverty, constituting an unprecedented model of energy production and consumption with multiple environmental, economic and social advantages. Having highlighted the complex multilevel disciplinary system of the phenomenon, the analysis examines the relative constitutional dimension, also on perspective of the division of legislative competences between the State and the Regions. Aspect, on which the Constitutional Court also intervened with sentence no. 48 of 2023.

Parole chiave: Comunità energetiche rinnovabili; Costituzione; Ambiente; Sussidiarietà orizzontale; Regioni

Keywords: Renewable Energy Communities; Constitution; Environment; Horizontal subsidiarity; Regions

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il “rompicapo” della disciplina sulle comunità energetiche rinnovabili fra diritto europeo e (problematica) attuazione interna. 3. Quale fondamento costituzionale per le comunità energetiche rinnovabili? 4. “Oltre” la dimensione statale: il contributo delle Regioni nella promozione delle CER. 5. Comunità energetiche rinnovabili e riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni: la sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale. 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

L'attuale fase di transizione energetica, come noto, sta imponendo un progressivo abbandono delle fonti fossili in favore di meccanismi di approvvigionamento a ridotta emissione di CO₂.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Gli effetti disastrosi legati al surriscaldamento globale rendono evidente come questo percorso, assai difficoltoso per le implicazioni socioeconomiche ad esso sottese, richieda una notevole rapidità di azione. Il (tanto auspicato) raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica, difatti, esige ormai risposte concrete ed efficaci, avvicinandosi inesorabilmente il “punto di non ritorno” oltre il quale l’equilibrio terrestre potrebbe risultare definitivamente compromesso.

Ad un simile scenario, già di per sé drammaticamente reale, si aggiungono ulteriori elementi di complessità sul fronte geopolitico, connessi ai molteplici conflitti mondiali in atto e al conseguente innalzamento dei prezzi dell’energia prodotta da fonti tradizionali.

Nel panorama globale è indubbiamente quello russo-ucraino a costituire una delle più significative minacce per i paesi europei, imponendo loro l’esigenza – sempre più pressante – di accelerare il passaggio verso meccanismi di produzione e consumo di energia diversificati e, soprattutto, più sostenibili.

I benefici che possono generare forme “alternative” di produzione energetica non si limitano, tuttavia, all’aspetto prettamente ambientale.

Grazie alla decisiva spinta promanante dall’esperienza europea, difatti, stanno emergendo metodi innovativi che, assieme agli evocati vantaggi sul fronte della neutralità climatica, possiedono positive ricadute anche sul piano economico e sociale.

Uno strumento rilevante in tale prospettiva è rappresentato dalle comunità energetiche – ed in particolare da quelle “rinnovabili”, meglio note con l’acronimo “CER” – che incarnano uno dei paradigmi con maggiore potenziale rispetto alla ricordata esigenza di attuare un repentino “cambio di passo” sul fronte dell’approvvigionamento energetico.

Si tratta di un modello di produzione, consumo e redistribuzione dell’energia prodotta da fonti rinnovabili facente capo ad un soggetto giuridicamente autonomo a partecipazione aperta, volontaria e senza finalità di lucro, che può essere composto da un’ampia platea di soggetti (quali persone fisiche, imprese, amministrazioni comunali e persino enti religiosi, del Terzo settore o di ricerca).

Una volta prodotta e consumata, l’energia da fonte rinnovabile in eccesso viene redistribuita sul territorio, favorendo in tal modo la diffusione di forme di autosufficienza energetica basata sull’azione collaborativa dei soggetti presenti a livello locale.

Un simile approccio determina un mutamento radicale di prospettiva, atteso che il cliente finale da mero “consumer” diviene “prosumer”¹: questi, infatti, da semplice acquirente e fruitore di energia assume la veste di attivo partecipante alla produzione e redistribuzione della stessa.

¹ Tale espressione, come noto, fu utilizzata per la prima volta dal sociologo statunitense A. TOFFLER, *The Third Wave*, New York, 1980.

Rilevante, così, appare il ruolo delle CER che, in ragione della loro peculiare conformazione e funzionamento, riescono a perseguire finalità apprezzabili anche al di là dello stretto perimetro ambientale.

Se infatti è innegabile il loro apporto alla riduzione di emissioni inquinanti, non meno significative si presentano le implicazioni sul piano del minor costo dell'energia nonché, ancora, a livello sociale, contribuendo al contrasto della povertà energetica mediante la promozione di forme di auto-organizzazione collettiva su base territoriale.

Tali caratteristiche sembrano collocare a pieno titolo le CER nel solco del tessuto valoriale tracciato dalla Costituzione, evocando – secondo quanto avremo modo di verificare – principi di preminente rilevanza, primi su tutti quelli di solidarietà, pluralismo sociale, sussidiarietà orizzontale e tutela dell'ambiente.

Malgrado la presenza di un quadro giuridico che, come vedremo, è risultato sin da subito poco lineare, le comunità energetiche rinnovabili costituiscono un fenomeno in progressiva ascesa e in grado di suscitare una sempre maggiore considerazione².

Basti pensare all'attenzione in tal senso emersa nella prospettiva dei legislatori regionali, terreno su cui di recente, secondo quanto avremo modo di verificare, si è reso persino necessario l'intervento del giudice costituzionale.

² Fra le più recenti indagini è possibile ricordare quella condotta, ad esempio, da Legambiente, che ha stimato – al maggio 2022 – circa un centinaio di comunità energetiche rinnovabili e configurazioni di autoconsumo collettivo, di cui 59 mappate a partire dal giugno 2021. In tal senso si esprime il rapporto “Comunità rinnovabili. Il ruolo di sole, vento, acqua, terra nel raggiungimento degli obiettivi climatici e lo sviluppo dei nuovi modelli energetici nei territori per una transizione equa e solidale”, reperibile in *Legambiente.it*, 2022, pp. 32 ss. Interessante è anche la ricerca condotta dal Politecnico di Milano che, pur registrando numeri simili, ha evidenziato tuttavia come l'incertezza del quadro normativo stia determinando una “disillusione” sul mercato. Si rileva infatti come, pur registrandosi dati in crescita, l'incremento si attesti significativamente al di sotto delle previsioni: così il rapporto “Electricity Market Report 2023”, reperibile in *Energystrategy.it*, 2023, p. 41. Per un'analisi empirica del fenomeno, infine, si veda il Research Report Euricse n. 32 del 2023 dal titolo “Le comunità energetiche rinnovabili in Italia. Dalla teoria alle pratiche” reperibile in *Euricse.eu*, 2023, pp. 2 ss. nonché il rapporto elaborato da Luiss Business School e RSE - Ricerca Sistema Energetico dal titolo “Community energy map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili”, reperibile in *Rse-web.it*, 2021, pp. 65 ss.

2. Il “rompicapo” della disciplina sulle comunità energetiche rinnovabili fra diritto europeo e (problematica) attuazione interna

La “Strategia quadro per un’Unione dell’Energia”³ e l’Accordo di Parigi⁴ del 2015 rappresentano due fra i momenti cruciali del percorso che, negli anni più recenti, ha condotto a maturare una più consapevole sensibilità in ordine alla tematica ambientale, specie sotto il profilo della necessità di contenere le emissioni inquinanti e il surriscaldamento globale.

È con l’adozione del “Clean Energy for all Europeans Package”⁵, tuttavia, che – sulla scia del “Green Deal” europeo⁶ – è stato fornito un decisivo impulso rispetto all’adozione di modelli di produzione e consumo di energia più sostenibili, promuovendo obiettivi di efficienza energetica (anche) mediante il ricorso a fonti rinnovabili coerentemente al disposto dell’art. 194 TFUE⁷.

Nell’ambito di tale pacchetto si collocano alcune direttive che, valorizzando l’apporto partecipativo e “dal basso” – c.d. “*bottom up*” – nel perseguimento di simili obiettivi, costituiscono la cornice giuridica sovranazionale di riferimento con riguardo al fenomeno delle comunità energetiche.

A venire in rilievo, in particolare, sono la direttiva UE 2018/2001 “Renewable Energy Directive II” (meglio nota come direttiva “RED II”) nonché la direttiva 2019/944 “Directive on common rules for the Internal Market of Electricity” (conosciuta anche come direttiva “IEM”).

Tali provvedimenti valorizzano il ruolo dei cittadini e delle collettività nella produzione di energia tramite il ricorso due differenti modelli: l’uno consistente nelle comunità energetiche “rinnovabili” (CER) di cui

³ Si tratta della Comunicazione della Commissione “A Framework for a Resilient Energy Union with a Forward-Looking Climate Change Policy” (COM/2015/080) del 25 febbraio 2015, pp. 4 ss., ove si precisa che la strategia dell’Unione dell’energia si articola in cinque “dimensioni”, fra loro interconnesse, protese al miglioramento dell’approvvigionamento energetico e segnatamente concernenti: sicurezza energetica, solidarietà e fiducia; piena integrazione del mercato europeo dell’energia; efficienza energetica per contenere la domanda; decarbonizzazione dell’economia; ricerca, innovazione e competitività.

⁴ Si ricorda come con tale Accordo del 12 dicembre del 2015 (di cui alla ventunesima Conferenza delle parti della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici), sia stato previsto un piano d’azione per contenere il riscaldamento globale al fine di non superare la soglia di 1,5°C. L’Unione europea, alla luce di tale documento, ha dato avvio a una serie di misure finalizzate al raggiungimento dell’obiettivo di neutralità climatica entro il 2050.

⁵ I provvedimenti europei di cui si compone tale pacchetto, predisposto al fine di dar seguito alle indicazioni contenute all’interno dell’evocata “Strategia quadro per un’Unione dell’Energia”, sono: la direttiva UE 2018/844 sulla prestazione energetica nell’edilizia; la direttiva UE 2018/2001 sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili; la direttiva UE 2018/2002 sull’efficienza energetica; il regolamento UE 2019/941 sulla preparazione ai rischi nel settore dell’energia elettrica; il regolamento 2019/942 istitutivo dell’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia; il regolamento UE 2019/943 sul mercato interno dell’energia; la direttiva UE 2019/944 recante norme comuni per il mercato interno dell’energia. Particolarmente significativo è poi il regolamento UE 2021/1199 sulla governance dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima, con cui è stato fissato l’obiettivo per tutti gli Stati dell’Unione di ridurre del 55% – rispetto ai valori del 1990 – le emissioni di gas serra entro il 2030.

⁶ Su cui si veda, *ex multis*, F. DONATI, *Il Green Deal e la governance europea dell’energia e del clima*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, fasc. n. 1/2022, pp. 13 ss.

⁷ Come noto, ai sensi del par. 1 di tale disposizione, la politica dell’Unione nel settore dell’energia è orientata, 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, c) promuovere il risparmio energetico, l’efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, d) promuovere l’interconnessione delle reti energetiche”.

specificamente si occupa la direttiva “RED II”⁸; l’altro consistente nelle comunità energetiche “di cittadini” (CEC) che a differenza delle prime, ai sensi della direttiva “TEM”, non sono sottoposte all’obbligo di produzione dell’energia da fonti esclusivamente rinnovabili⁹.

Viene così a definirsi un modello che valorizza la partecipazione aperta e volontaria di persone fisiche, imprese e amministrazioni locali che, attraverso una collaborazione improntata a criteri di pari trattamento e non discriminazione¹⁰, intende assicurare una gestione democratica al di là della tradizionale contrapposizione pubblico/privato.

Malgrado la carica innovativa sottesa ad un simile disegno, che pertanto segna un mutamento di prospettiva per un effettivo perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale ed energetica, l’impianto europeo ha assistito a un percorso tutt’altro che lineare sotto il profilo del recepimento sul piano interno.

In particolare, la direttiva “RED II” – entro cui, come detto, si inquadrano le comunità energetiche rinnovabili – ha trovato attuazione in tempi diversificati.

In un primo momento, infatti, è stato l’art. 42-*bis* del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162¹¹ a fornire una regolamentazione (sia pur di natura transitoria) che consentiva, nell’attesa del “completo recepimento” della ricordata direttiva, la realizzazione di forme di autoconsumo e comunità energetiche rinnovabili secondo un insieme di modalità e requisiti appositamente individuati.

⁸ L’art. 2, punto 16, della direttiva definisce la comunità energetica rinnovabile quale 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”. Più generalmente, con specifico riguardo all’importanza delle fonti rinnovabili, la direttiva è chiara nell’evidenziare che “[i]l maggior ricorso all’energia da fonti rinnovabili può svolgere una funzione indispensabile [...] nel garantire un’energia sostenibile a prezzi accessibili [...], offrendo nel contempo vantaggi ambientali, sociali e sanitari, come pure nel creare numerosi posti di lavoro e sviluppo regionale, specialmente nelle zone rurali ed isolate, nelle regioni o nei territori a bassa densità demografica o soggetti a parziale deindustrializzazione”.

⁹ In base all’art. 2, punto 11, della direttiva è una comunità energetica di cittadini quel soggetto giuridico che: “a) è fondato sulla partecipazione volontaria e aperta ed è effettivamente controllato da membri o soci che sono persone fisiche, autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, o piccole imprese; b) ha lo scopo principale di offrire ai suoi membri o soci o al territorio in cui opera benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità, anziché generare profitti finanziari; c) può partecipare alla generazione, anche da fonti rinnovabili, alla distribuzione, alla fornitura, al consumo, all’aggregazione, allo stoccaggio dell’energia, ai servizi di efficienza energetica, o a servizi di ricarica per veicoli elettrici o fornire altri servizi energetici ai suoi membri o soci”. Secondo il considerando 43 della direttiva, difatti, tali comunità “sono divenute un modo efficace ed economicamente efficiente di rispondere ai bisogni e alle aspettative dei cittadini riguardo alle fonti energetiche, ai servizi e alla partecipazione locale. La comunità energetica è una soluzione alla portata di tutti i consumatori che vogliono partecipare direttamente alla produzione, al consumo o alla condivisione dell’energia. Le iniziative di comunità energetica vertono principalmente sull’approvvigionamento a prezzi accessibili di energia da fonti specifiche, come le rinnovabili, per i membri o i soci, piuttosto che privilegiare il fine di lucro come le imprese di energia elettrica tradizionali”.

¹⁰ Vedasi in tal senso l’art. 22 della direttiva UE 2018/2001 nonché l’art. 16 della direttiva 2019/944.

¹¹ Recante “Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica”, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Si trattava, segnatamente, di specifiche condizioni che delineavano limiti sia sotto il profilo della produzione quantitativa di energia sia in termini di operatività a livello territoriale della disciplina, che tuttavia andavano a comporre una normativa a carattere ancora sperimentale¹².

Basti considerare che all'interno di tale regolamentazione, tanto le comunità energetiche quanto le altre forme di "autoconsumo"¹³ da fonti rinnovabili, venivano qualificate come "entità giuridiche" o, persino, quali non meglio precisate "configurazioni": il legislatore, di conseguenza, pur con il meritorio intento di assicurare operatività sul piano interno alle indicazioni europee, aveva in realtà trascurato di definire profili essenziali della fattispecie.

Per tale ragione, successivamente all'entrata in vigore del citato art. 42-*bis*, è più volte intervenuta l'Autorità di Regolazione per Energia, Reti e Ambiente (ARERA)¹⁴ nonché il Ministero dello Sviluppo Economico¹⁵, attraverso una serie di provvedimenti volti a definire, da un lato, aspetti di natura tecnico-operativa e, dall'altro, profili connessi ai meccanismi tariffari d'incentivo¹⁶.

Aspetto, quest'ultimo, su cui si è soffermata pure l'Agenzia delle Entrate con apposito atto volto a chiarire, da un punto di vista fiscale, natura e caratteri di simili meccanismi d'incentivazione previsti a livello ministeriale¹⁷.

¹² L'art. 42-*bis*, comma 1, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, difatti, era chiaro nell'evidenziare la natura transitoria della disciplina laddove disponeva che "[n]elle more del completo recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, in attuazione delle disposizioni degli articoli 21 e 22 della medesima direttiva, è consentito attivare l'autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili ovvero realizzare comunità energetiche rinnovabili secondo le modalità e alle condizioni stabilite dal presente articolo".

¹³ Del fenomeno dell'autoconsumo si fa menzione all'art. 2, punti 14 e 15, della direttiva UE 2018/2001, laddove si definiscono come "autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente" quel "gruppo di almeno due autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente [...] e si trovano nello stesso edificio o condominio".

¹⁴ Si tratta in particolare del Documento per la consultazione 112/2020/r/eel (recante "Orientamenti dell'Autorità ai fini della regolazione delle partite economiche relative all'energia elettrica oggetto di autoconsumo collettivo o di condivisione nell'ambito di comunità di energia rinnovabile"), della Delibera 318/2020/r/eel (rubricata "Regolazione delle partite economiche relative all'energia elettrica condivisa da un gruppo di auto consumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente in edifici e condomini oppure condivisa in una comunità di energia rinnovabile") nonché della Determinazione del 10 dicembre 2020 (concernente la "Verifica delle regole tecniche per l'accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa per l'autoconsumo definite dal Gestore dei Servizi Energetici s.p.a. ai sensi della deliberazione 318/2020/r/eel"), tutti reperibili all'indirizzo Arera.it.

¹⁵ Si veda in particolare il Decreto ministeriale 16 settembre 2020 recante "Individuazione della tariffa incentivante per la remunerazione degli impianti a fonti rinnovabili inseriti nelle configurazioni sperimentali di autoconsumo collettivo e comunità energetiche rinnovabili, in attuazione dell'articolo 42-*bis*, comma 9, del decreto-legge n. 162/2019, convertito dalla legge n. 8/2020".

¹⁶ Un'ulteriore importante risorsa è rappresentata dalle "Regole tecniche per l'accesso al servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia elettrica condivisa" del 22 dicembre 2022 adottate dal Gestore dei Servizi Energetici s.p.a., reperibili all'indirizzo Gse.it, con cui il GSE ha dato seguito alle indicazioni del Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 16 settembre 2020 e della Delibera 318/2020/r/eel prima citate.

¹⁷ Ci si riferisce alla Risposta n. 32/2022 recante in oggetto "Articolo 42-bis del D.L. 30 dicembre 2019 n. 162 – Autoconsumo da fonti rinnovabili" adottata a seguito di istanza di interpello presentata dal Gestore dei Servizi Energetici reperibile all'indirizzo Agenziaentrate.gov.it.

A questo primo (composito) impianto di disciplina ha fatto seguito il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199¹⁸, con il quale è stata data piena attuazione alla direttiva, attraverso una regolamentazione ispirata alla stessa *ratio* collaborativa, paritaria e di partecipazione aperta e democratica sancita sul piano europeo.

All'interno del decreto, in particolare, sono individuati i requisiti di partecipazione nonché le condizioni di operatività delle CER, chiamando inoltre il Ministero e l'ARERA a definire, attraverso specifici provvedimenti, quanto occorrente per assicurare integrale operatività alla normativa sulle comunità energetiche rinnovabili¹⁹.

Queste ultime, in particolare, sono definite quali soggetti di diritto autonomo il cui scopo consiste, piuttosto che nella realizzazione di profitti, nel perseguimento di benefici ambientali, economici e sociali per le comunità o aree locali in cui le stesse operano²⁰.

Rispetto alla fase transitoria si assiste a un'espansione del perimetro soggettivo della disciplina, ove sono incluse – oltre a persone fisiche, PMI, associazioni, enti territoriali e autorità locali – anche enti di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del Terzo settore e di protezione ambientale, amministrazioni del territorio ove sono ubicati gli impianti nonché persino autorità di sistema portuale²¹.

Peraltro, assieme alla possibilità di costituire una CER con utenti connessi alla stessa cabina primaria (superando così il precedente requisito della sola cabina secondaria), viene previsto un regime d'incentivazione semplificato per la condivisione dell'energia in favore di comunità con impianti di potenza maggiore rispetto al limite di potenza contemplato durante il periodo transitorio²².

Il rinnovato quadro normativo, quindi, sembra aver determinato un'estensione della sfera di operatività della disciplina non soltanto sotto il profilo “soggettivo” dei partecipanti alla compagine organizzativa,

¹⁸ Recante “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”.

¹⁹ Secondo quanto previsto dagli artt. 8 e 32 del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199. Se da un lato l'ARERA, nel dicembre 2022, ha a tal proposito approvato il “TIAD – Testo integrato autoconsumo diffuso”, solo nel novembre 2023 il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica ha ricevuto il via libera della Commissione europea con riguardo allo schema di decreto di incentivazione all'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili.

²⁰ Art. 31, comma 1, lett. a), d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199.

²¹ Si occupa in particolare delle Autorità di sistema portuale l'art. 9, d.l. 17 maggio 2022, n. 50 recante “Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina” convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2022, n. 91. All'interno di tale previsione importante appare la precisazione per cui “[r]esta comunque preclusa la possibilità di realizzare gli impianti nelle aree naturali protette di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394”. Su tale specifico aspetto si veda U. PATRONI GRIFFI, *Le comunità energetiche portuali*, in *Dir. pubbl. eu. – Rassegna online*, fasc. n. 1/2023, p. 11, che nell'esaminare tale novità normativa osserva che “[i] porti sono tra le infrastrutture maggiormente energivore del mondo, e oggi sono chiamati ad un ruolo da protagonisti nella transizione energetica, favorendo il consumo da parte del cluster di energia green [...]. Gli sforzi delle Adsp presuppongono la disponibilità non solo di energia da rinnovabili, ma anche e soprattutto la competitività del costo della stessa rispetto ai carburanti fossili”.

²² Art. 8, d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, che prevede, da un lato, che possono accedere all'incentivo gli impianti da fonti rinnovabili che hanno singolarmente una potenza non superiore a 1 MW e, dall'altro, che tale incentivo è erogato solo in riferimento alla quota di energia condivisa da impianti e utenze di consumo connesse sotto la stessa cabina primaria (v., in particolare, le lett. a) e b) della citata disposizione). Si ricorda come ai sensi del precedente art. 42-*bis* del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162, tale limite di potenza fosse individuato in 200 kW.

bensì pure sotto un profilo “oggettivo”, segnando in tal modo una precisa scelta di campo verso l’implementazione e la più ampia diffusione di modelli collaborativi di produzione e consumo energetico da fonte rinnovabile.

Per completezza giova ricordare come, analogamente a quanto occorso per la direttiva “RED II”, anche la direttiva “IEM” ha del pari trovato attuazione in virtù di altro provvedimento, il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 210,²³ preposto specificamente alla disciplina delle comunità energetiche di cittadini.

Oltre a gestire energia di tipo esclusivamente elettrico e da fonti anche non rinnovabili, le CEC si distinguono dalle CER per un temperamento sotto il profilo dell’autonomia e della prossimità, non dovendo il consumo avvenire necessariamente nelle vicinanze degli impianti di generazione²⁴.

Esse rappresentano pertanto una categoria diversa e, verosimilmente, più ampia, rispetto alla quale tuttavia quella delle CER costituisce una qualificazione particolarmente suggestiva in ragione del ricorso a fonti di energia esclusivamente rinnovabile, configurando un modello pienamente proteso al raggiungimento di obiettivi di neutralità climatica.

La complessa cornice giuridica ora evocata rende l’idea di come, all’interno di quella che è stata efficacemente definita come una vera e propria “selva di sigle”²⁵, il percorso italiano delle CER abbia preso avvio con qualche difficoltà e, peraltro, soltanto a seguito dell’avvio di due procedure d’infrazione²⁶. Si consideri inoltre che, malgrado gli evocati decreti legislativi del 2021 abbiano dato attuazione alle citate direttive, il percorso europeo ha proseguito il proprio *iter* attraverso il *Fit for 55 package*²⁷, ovvero sia quel pacchetto di riforme che, nella prospettiva di assicurare una più incisiva riduzione nell’emissione di gas serra, ha disposto un ripensamento della direttiva RED II.

²³ Recante “Attuazione della direttiva UE 2019/944, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, nonché recante disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE 943/2019 sul mercato interno dell’energia elettrica e del regolamento UE 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell’energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE”.

²⁴ Sui profili di differenziazione dei due modelli v. C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d’interessi*, in *Dir. e soc.*, fasc. n. 4/2022, pp. 626 ss. nonché P. NOVARO, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, in *Nuove Autonomie*, fasc. n. 3/2022, pp. 1066 ss.

²⁵ In tal senso D. PAPPADÀ, *Comunità energetiche rinnovabili, un puzzle ancora da comporre*, in *Lavoce.info*, 4 maggio 2023. Sulla complessità del quadro giuridico delle comunità energetiche v. altresì A. BERLINGUER, D. PAPPADÀ, *Il percorso accidentato delle Comunità energetiche*, in *Comparazione e diritto civile*, fasc. n. 2/2023, pp. 595 ss.

²⁶ Si vedano, in particolare, la procedura n. 2021/0266 relativa al mancato recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 nonché la procedura n. 2021/0059 concernente invece il mancato recepimento della direttiva (UE) 2019/944.

²⁷ Con il pacchetto “Pronti per il 55%?”, come noto, si fa riferimento a quell’insieme di proposte orientate ad assicurare una revisione della normativa europea per il raggiungimento dell’obiettivo di riduzione delle emissioni nette di gas serra di almeno il 55% entro il 2030.

Revisione, quest'ultima, *medio tempore* intercorsa con l'approvazione della direttiva RED III²⁸, ragion per cui la disciplina italiana sulle comunità energetiche – intervenuta in ritardo e senza ancora aver raggiunto un adeguato livello di chiarezza e stabilità nell'attuazione della precedente direttiva²⁹ – potrebbe così presto risultare in via di superamento.

3. Quale fondamento costituzionale per le comunità energetiche rinnovabili?

A fronte di un panorama giuridico indubbiamente complesso e ancora in cerca di una compiuta definizione, appare utile soffermarci sull'individuazione del fondamento costituzionale delle comunità energetiche, onde meglio circoscrivere il perimetro valoriale entro cui le stesse si collocano.

Molti, infatti, sembrano essere i riferimenti in tal senso significativi, esprimendo la Costituzione – anche alla luce delle recenti modifiche che hanno attratto la tutela dell'ambiente fra i principi fondamentali – un marcato *favor* verso le evocate forme di produzione “comunitaria” dell'energia e, in specie, di quella rinnovabile.

Le comunità energetiche allora, oltre che espressione del principio del pluralismo sociale (quali formazioni entro cui si esprime la personalità dell'uomo), sembrano del pari collocarsi a pieno titolo nel solco del principio solidaristico³⁰, agendo al di là di logiche di puro profitto in una prospettiva coerente con l'art. 2 Cost.

Peraltro, proprio nella parte in cui possono rappresentare strumenti di contrasto alla povertà energetica³¹, le stesse assolvono un ruolo di centrale rilevanza per la rimozione di quegli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono il pieno sviluppo della persona evocati dall'art. 3, comma 2, Cost.

Al di là di simili riferimenti, cui può senz'altro aggiungersi il disposto dell'art. 18 Cost. sulla libertà di associazione, è pure nel principio di sussidiarietà orizzontale che le comunità energetiche sembrano rinvenire un saldo riferimento, costituendo testimonianza della capacità dei gruppi sociali nel fornire risposte ai bisogni della collettività.

²⁸ Si tratta della Direttiva UE 2023/2413 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 ottobre 2023 che modifica la direttiva (UE) 2018/2001, il regolamento (UE) 2018/1999 e la direttiva n. 98/70/CE per quanto riguarda la promozione dell'energia da fonti rinnovabili e che abroga la direttiva (UE) 2015/652 del Consiglio.

²⁹ Si pensi ad esempio al lungo periodo di elaborazione del decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica per l'incentivazione alla diffusione dell'autoconsumo di energia da fonti rinnovabili in attuazione di quanto previsto dagli artt. 8 e 14, comma 2, lett. e) del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 119, relativamente al quale la Commissione europea ha espresso parere favorevole nel novembre 2023.

³⁰ All'interno della vasta letteratura dedicata a tale disposizione costituzionale possono ricordarsi in particolare i contributi di A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1975, pp. 50 ss. e di E. ROSSI, *Art. 2*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pp. 38 ss. nonché, per una lettura d'insieme circa le diverse interpretazioni maturatesi al riguardo, G. DI COSIMO, *Art. 2*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 10 ss. Sul principio di solidarietà, *ex multis*, v. F. GIUFFRÈ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002.

³¹ Per una riflessione in prospettiva costituzionale su tale fenomeno v. M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 2/2023, pp. 437 ss.

Il principio di cui all'art. 118, comma 4, Cost., difatti, laddove impone agli enti costitutivi della Repubblica di favorire lo svolgimento di attività di interesse generale da parte dei cittadini (singoli e associati), richiede alla sfera pubblica di valorizzare l'intervento dei privati laddove quest'ultimo si dimostri idoneo alla realizzazione di simili finalità³².

La sussidiarietà orizzontale, allora, trova nelle comunità energetiche una rilevante ipotesi applicativa, costituendo queste ultime – coerentemente alla *ratio* ispiratrice del principio – organismi non soltanto informati alla partecipazione democratica e all'inclusione sociale di cittadini e organismi collettivi, ma anche realtà protese alla realizzazione di finalità di utilità sociale, in specie di natura ambientale e di contrasto alla povertà energetica.

Essenziale, in tale prospettiva, è il ruolo dei pubblici poteri (ed in specie degli enti locali³³) che, oltre ad assumere iniziative di sensibilizzazione ed in genere promozionali per il ricorso a un simile modello, possono addirittura aderirvi, prendendo così direttamente parte alla compagine organizzativa.

In considerazione di quanto sopra può pertanto apprezzarsi il positivo ruolo delle comunità energetiche con riguardo all'attuazione di un principio³⁴, quello appunto evocato, che – malgrado trovi le proprie radici assai indietro nel tempo³⁵ ed abbia assistito da oltre venti anni alla propria costituzionalizzazione – ha presentato non poche problematicità sul piano operativo.

³² Fra i moltissimi contributi dedicati a tale principio v., fra gli altri, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, fasc. n. 1/2002, pp. 51 ss.; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, pp. 179 ss.; G. BERTI, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, pp. 171 ss.; Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 1333 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (dir. amm.)*, voce *Enc. Giur.*, Agg. XII, pp. 1 ss.; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 1/2001, pp. 13 ss.; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazioni, estensione, garanzie*, Bologna, 2013; T.E. FROSINI, *Sussidiarietà (principio di) (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir., Annali*, II, 2, Milano, 2008, pp. 1133 ss.; I. MASSA PINTO, *Il principio di sussidiarietà: profili storici e costituzionali*, Napoli, 2003; F. PIZZOLATO, *Il principio di sussidiarietà*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, II ed., Torino, 2003, pp. 197 ss.; G. U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, fasc. n. 1/2002, pp. 5 ss.

³³ Su cui v. L. CUOCOLO, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, in L. CUOCOLO, P.P. GIAMPELLEGRINI, O. GRANATO (a cura di), *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, Milano, 2023, pp. 45 ss.

³⁴ Hanno recentemente sottolineato il ruolo delle comunità energetiche nella prospettiva del principio di sussidiarietà orizzontale P. DURET, *Status activae civitatis. Nuovi orizzonti della sussidiarietà orizzontale nel community empowerment*, Napoli, 2023, pp. 289 ss. nonché A. CHIAPPETTA, *Comunità energetiche rinnovabili e Costituzione: un nuovo modello di formazione sociale nel segno della sussidiarietà orizzontale*, in E. DI SALVATORE (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche. Profili giuridici e soluzioni*, Milano, 2023, pp. 15 ss. Sul punto si vedano in particolare le osservazioni di R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 4/2022, p. 645, secondo i quali le comunità energetiche costituiscono “non solo un nuovo modello di *governance* della transizione dell'efficienza energetica, ma più in generale favoriscono lo sviluppo socio-economico e ambientale del territorio, coinvolgendo i cittadini nella lotta ai cambiamenti climatici e alla povertà energetica, in ossequio alla concreta applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale”.

³⁵ Su cui si vedano, *ex multis*, i contributi di C. MILLON-DELSOL, *Lo Stato della sussidiarietà*, Gorle, 1995; L. ANTONINI, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da welfare state a welfare society*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, LIX, 1, pp. 99 ss. nonché P. DURET, *La sussidiarietà “orizzontale”: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Jus*, 2000, 97 ss.

Le comunità energetiche potrebbero così incarnare una delle poche testimonianze di tangibile concretizzazione di tale (nuovo e al tempo stesso antico) enunciato, la cui centralità è stata ribadita di recente anche dal giudice costituzionale³⁶, contribuendo al superamento del rigido “paradigma bipolare”³⁷ pubblico/privato in favore di una visione che valorizza il contributo dei cittadini allo svolgimento di attività di interesse generale.

Emblematica, in tal senso, appare la recente modifica apportata al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117³⁸ in ragione della quale, nell’elencazione delle “attività di interesse generale” che possono svolgere gli enti del Terzo settore, figurano espressamente gli interventi e servizi finalizzati “alla produzione, all’accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”³⁹.

Oltre agli evocati riferimenti, non meno significativo appare il recente accoglimento, tanto all’interno dei principi fondamentali quanto di alcune rilevanti previsioni della c.d. “Costituzione economica”, della dimensione ambientale⁴⁰.

In particolare, il disposto del “nuovo” terzo comma dell’art. 9 Cost. si pone quale alveo costituzionale “naturale” di tutte quelle forme di produzione e consumo di energia – specie se da fonti rinnovabili –

³⁶ Ci si riferisce alla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale ove il giudice costituzionale ha, fra gli altri aspetti di rilievo, ricordato che con il principio di sussidiarietà orizzontale, “valorizzando l’originaria socialità dell’uomo (sentenza n. 75 del 1992), si è quindi voluto superare l’idea per cui solo l’azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese. Si è identificato così un ambito di organizzazione delle «libertà sociali» (sentenze n. 185 del 2018 e n. 300 del 2003) non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle «forme di solidarietà» che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese «tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente» (sentenza n. 309 del 2013)” (così il punto 2.1 del Considerato in diritto della pronuncia). Sulla sentenza si veda, in particolare, il commento di 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*, fasc. n. 3/2020, pp. 49 ss.

³⁷ Su cui v. S. CASSESE, *L’arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. n. 3/2001, p. 602.

³⁸ Recante, come noto, il “Codice del Terzo settore, a norma dell’articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”.

³⁹ Art. 5, comma 1, lett. e), d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, come modificato dall’art. 3-septies, comma 1, del d.l. 29 maggio 2023, n. 57, così come convertito con modificazioni dalla legge 26 luglio 2023, n. 95. Si ricorda come, nello stesso senso, è stato altresì modificato l’art. 2, comma 1, lett. e) del d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 (recante “Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell’articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106”), dall’art. 3-septies, comma 2, dello stesso d.l. 29 maggio 2023, n. 57, così come convertito con modificazioni dalla legge 26 luglio 2023, n. 95.

⁴⁰ Fra i molteplici commenti alla riforma costituzionale sulla tutela dell’ambiente, che ha suscitato reazioni diversificate, ci si limita a richiamare: M. CECCHETTI, *Virtù e limiti della modifica degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in *Corti supreme e salute*, fasc. n. 1/2022, pp. 127 ss.; R. BIFULCO, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell’ambiente*, in *Federalismi.it*, 6 aprile 2022, pp. 2 ss. nonché I.A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2021, pp. 2 ss. Per ogni ulteriore considerazione al riguardo, sia consentito rinviare a F. SANCHINI, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell’ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della Costituzione economica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2022, pp. 184 ss.

che, come le comunità energetiche, risultano di per sé protese a realizzare quell’obiettivo di tutela dell’ambiente oggi esplicitamente evocato fra gli scopi informativi dell’intero ordinamento.

Obiettivo, quest’ultimo, che le stesse comunità energetiche concorrono a realizzare sia per le generazioni “presenti” quanto soprattutto per quelle “future” oggi espressamente evocate dalla Carta⁴¹, massimamente interessate a una gestione accorta delle fonti di approvvigionamento energetico⁴².

In una simile prospettiva, non meno pregnante appare l’evocata conformazione in senso ambientale della Costituzione economica, che vede oggi “arricchito” l’art. 41 Cost.⁴³ tanto sotto il profilo delle limitazioni rispetto all’esercizio dell’attività economica – che non deve svolgersi in modo da recare danno (anche) alla “salute” e all’“ambiente” – quanto sul piano delle condizioni legittimanti un intervento pubblico nella sfera economica, oggi ammissibile per fini non soltanto sociali ma anche “ambientali”.

Una simile revisione del disposto costituzionale presenta allora elementi di rilievo nella prospettiva delle comunità energetiche, specie se rinnovabili, da un lato promuovendo indirettamente modelli non lucrativi di autonoma produzione di energia “sostenibile” e, dall’altro, consentendo un’azione pubblicistica di tipo promozionale rispetto a metodi operativi e strumenti coerenti con esigenze di protezione ambientale, attraverso la riduzione del consumo di energia prodotta da fonti tradizionali.

Sempre la Costituzione economica offre taluni ulteriori e interessanti spunti laddove, oltre ad evocare all’art. 43 il ruolo delle “comunità di utenti” in relazione a “fonti di energia”⁴⁴, manifesta all’art. 45 un particolare *favor* verso la cooperazione, richiamando così “una” delle possibili vesti giuridiche utilizzabili fra le diverse forme astrattamente adoperabili per le comunità energetiche.

⁴¹ Si soffermano specificamente sui profili intergenerazionali di tale riforma D. PORENA, “Anche nell’interesse delle generazioni future”. Il problema dei rapporti intergenerazionali all’indomani della revisione dell’art. 9 della Costituzione, in *Federalismi.it*, fasc. n. 15/2022, pp. 122 ss. nonché L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano “espressamente” in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, fasc. n. 2/2022, pp. 1 ss.

⁴² Giova ricordare al riguardo come la Corte costituzionale abbia recentemente ricordato che “le fonti energetiche rinnovabili, anche definite alternative, sono quelle forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono “esauribili” nella scala dei tempi “umani” e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future. Il sistema di sostegno alle fonti di energia rinnovabile è funzionale al raggiungimento di una pluralità di obiettivi, tra i quali la tutela dell’ambiente e la realizzazione di meccanismi di risparmio ed efficienza energetica diffusi a tutti i livelli, che consentono di conseguire lo sviluppo sostenibile della società con un minore impiego di energia, così soddisfacendo le esigenze delle generazioni attuali senza compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future”: così la sentenza n. 237 del 2020, Considerato in diritto, punto 5.

⁴³ Per un approfondimento sulle modifiche che hanno interessato l’art. 41 Cost. v., in particolare, L. CASSETTI, *Riformare l’art. 41 della Costituzione: alla ricerca di “nuovi” equilibri tra iniziativa economica privata e ambiente*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 4/2022, pp. 188 ss.; F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *ApertaContrada.it*, 28 febbraio 2022, pp. 1 ss. nonché V. DE SANTIS, *La Costituzione della transizione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos-leattualitaneldiritto.it*, fasc. n. 1/2023, pp. 1 ss.

⁴⁴ Valorizza il rilievo di tale previsione in relazione alle CER, ad esempio, T. FAVARO, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in M. PASSALACQUA (a cura di), *Diritti e mercati nella transizione ecologica e digitale*, Milano, 2022, pp. 315 ss.

Tale ultima previsione costituzionale, invero, muove dall'assunto fondamentale per cui la cooperativa non possiede come scopo esclusivo la distribuzione di utili, inverando piuttosto una forma di attività che vede prevalere il connotato personale su quello patrimoniale, assolvendo in tal modo – alla luce delle esplicite condizioni costituzionali della “mutualità” e dell’“assenza di speculazione privata” – un'intrinseca funzione di utilità sociale⁴⁵.

Molte, pertanto, appaiono le previsioni che in vario modo contribuiscono a definire lo “statuto costituzionale” di tali realtà, che si mostrano così in grado di intercettare svariati interessi e valori diversamente evocati all'interno della Carta.

Rispetto a un simile impianto, non meno significativo appare il riparto di competenze evocato dal terzo comma dell'art. 117 Cost., laddove si rimette alla competenza legislativa concorrente la materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”⁴⁶.

Un simile riferimento rappresenta la base giuridico-costituzionale che giustifica, nei limiti delle indicazioni di principio definite dallo Stato⁴⁷, un non insignificante apporto pure per il livello di governo regionale, mostratosi particolarmente attivo nell'approntare discipline specificamente dedicate alle comunità energetiche, talvolta persino anticipando il legislatore nazionale⁴⁸.

Proprio la legislazione regionale, non casualmente, ha costituito oggetto di recente interessamento anche da parte della Corte costituzionale, che ha contribuito a definire con maggior puntualità il perimetro d'intervento legislativo di Stato e Regioni all'interno di tale delicato ambito.

⁴⁵ Evidenziano diffusamente tali caratteri, fra gli altri, P.F. LOTITO, D. NARDELLA, *Art. 45*, in A. CELOTTO, R. BIFULCO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., pp. 915 ss. Sulla rilevanza della disposizione in relazione alle comunità energetiche v. G.A. RUSCITTI, *La disciplina giuridica delle comunità energetiche: opportunità e criticità di un nuovo modello di sviluppo sostenibile*, in E. DI SALVATORE (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche*, cit., p. 33 s.

⁴⁶ Tale materia, come noto, ha costituito oggetto di attenta analisi da parte della dottrina, anche alla luce del contenzioso costituzionale sviluppatosi al riguardo. Molti sono gli Studi a ciò dedicati, fra cui si vedano C. BUZZACCHI, *La materia energia nella giurisprudenza costituzionale*, in C. BUZZACCHI (a cura di), *Il prisma energia. Integrazione di interessi e competenze*, Milano, 2010, pp. 1 ss. e F. DONATI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia*, in E. BRUTTI LIBERATI, F. DONATI (a cura di), *Il nuovo diritto dell'energia tra regolazione e concorrenza*, Torino, 2007, pp. 35 ss. Con specifico riguardo alla disciplina delle energie rinnovabili nel riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni v. altresì L. CUOCOLO, *Le energie rinnovabili tra Stato e Regioni. Un equilibrio instabile tra mercato, autonomia e ambiente*, Milano, 2010, pp. 23 ss.

⁴⁷ Con riguardo a tale materia si ricorda come la Corte costituzionale abbia osservato a più riprese che la stessa si riferisce più globalmente al “settore energetico” e alla “politica energetica nazionale” comprensiva di “qualunque fonte di energia” (in tal senso, v. la sentenza n. 383 del 2005). Anche le fonti di energia rinnovabile, come noto, sono state ricondotte ad un simile ambito, che da tempo costituisce oggetto di contrasto fra lo Stato e le Regioni. Molti, infatti, sono stati gli interventi del giudice costituzionale che hanno cercato di definire una più chiara linea di confine fra le rispettive competenze. In particolare, secondo quanto recentemente ricordato, la Corte “in quasi due decenni” ha contribuito “a puntellare le scelte del legislatore statale”, “cassando soprattutto i frequenti tentativi regionali di differenziare oltre misura il quadro regolatorio in materia di fonti rinnovabili”: così C. MAINARDIS, *Competenza concorrente e fonti secondarie nel “Governo” delle energie rinnovabili*, in *Osservatoriosullefonti.it*, fasc. n. 3/2020, p. 1336.

⁴⁸ Si veda, su tutte, la l.r. Piemonte 3 agosto 2018, n. 12, rubricata “Promozione dell'istituzione delle comunità energetiche”.

4. “Oltre” la dimensione statale: il contributo delle Regioni nella promozione delle CER

Le Regioni, come osservato, hanno mostrato un certo dinamismo nella predisposizione di normative ispirate ad assicurare a livello territoriale un’effettiva diffusione delle comunità energetiche ed, in specie, di quelle “rinnovabili”.

La complessa cornice giuridica di queste ultime, così, accanto alla dimensione europea e a quella nazionale, trova nei diversi contesti regionali ulteriori e importanti elementi di definizione.

Il livello di governo regionale, infatti, si presenta indubbiamente più vicino alle collettività di riferimento e, come tale, esibisce – quanto meno in astratto – un’intrinseca idoneità nel rispondere alle rispettive esigenze, potendo declinare con maggiore accuratezza aspetti di disciplina coerenti con le necessità del territorio.

In effetti il ruolo delle Regioni appare, in prospettiva, tutt’altro che marginale, atteso che, quanto più le stesse saranno in grado di definire percorsi procedurali nitidi e puntuali, tanto più il modello delle comunità energetiche potrà concretamente affermarsi lungo tutto il territorio nazionale.

I provvedimenti legislativi regionali, in genere, muovono da un comune nucleo di principi, assumendo fra i propri scopi – in attuazione degli obiettivi europei e nazionali di sostenibilità ambientale – il superamento dell’utilizzo del petrolio e dei suoi derivati, l’implementazione della produzione e dello scambio di energie generate prioritariamente da fonti rinnovabili nonché, più globalmente, forme di efficientamento e riduzione di consumo energetico.

A simili finalità le Regioni hanno risposto con strumenti di varia natura, orientati non soltanto a definire aspetti prettamente operativi – come, ad esempio, la redazione di un “bilancio energetico” nonché di un “documento strategico” per la riduzione di consumi da fonti non rinnovabili⁴⁹ o ancora la possibilità di stipulare convenzioni con l’ARERA⁵⁰ – ma anche a predisporre meccanismi di incentivo volti a promuovere il ricorso al modello delle comunità energetiche rinnovabili.

Si pensi, in proposito, al diffuso richiamo a meccanismi di sostegno finanziario che, se per un verso si prevede debbano essere coerenti con gli strumenti di programmazione regionale sulla transizione

⁴⁹ In tal senso, ad esempio, v. l’art. 3, comma 1, della l.r. Piemonte 3 agosto 2018, n. 12. Il successivo comma 2, peraltro, prevede che il “documento strategico” debba essere trasmesso alla Giunta regionale per la verifica della sua coerenza con il Piano energetico ambientale regionale nonché per la verifica, ogni tre anni, dell’attuazione del documento medesimo e dei risultati conseguiti in termini di riduzione dei consumi energetici.

⁵⁰ Oltre al citato art. 3 della legge piemontese si esprimono in tal senso, fra gli altri, l’art. 3 della l.r. Puglia 9 agosto 2019, n. 45 (recante “Promozione dell’istituzione delle comunità energetiche”) nonché l’art. 3, comma 3, lett. b), l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 (recante “Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. n. 6/2022”).

ecologica ed energetica⁵¹, sotto altra prospettiva vengono per lo più concepiti per offrire un supporto nella fase costitutiva, specie se all'interno di territori svantaggiati⁵².

Non meno interessanti si presentano quelle forme di sostegno e promozione caratterizzate da un maggior grado di “innovatività”, laddove ad esempio si contempla l'eventualità di assicurare specifiche premialità a CER dotate di una spiccata caratterizzazione sociale⁵³ oppure ancora allorquando si contempla l'istituzione di appositi “marchi di qualità ecologica” tesi a garantire la tracciabilità dell'energia e la qualità ambientale degli impianti, sia da un punto di vista strutturale che con riguardo all'impatto paesaggistico⁵⁴. Sempre sotto il profilo del sostegno alla diffusione delle comunità energetiche rinnovabili, uno strumento ricorrente all'interno della legislazione regionale – particolarmente importante sotto il profilo dell'implementazione della sinergia pubblico-privato a livello locale – è rappresentato altresì dai c.d. “protocolli d'intesa”⁵⁵, cui possono avvalersi in particolare gli enti locali per la definizione o per lo sviluppo di azioni volte a favorire la costituzione di CER.

Molte, infatti, sono le normative regionali che, pur nella diversità di ciascuna disciplina, consentono ai Comuni che intendono procedere alla costituzione di una comunità energetica di adottare appositi protocolli d'intesa, cui possono aderire soggetti pubblici e privati, redatti sulla base di criteri e “schemi-tipo” definiti dalla Giunta regionale⁵⁶.

⁵¹ Così come previsto dall'art. 3, comma 1, lett. a), della l.r. Toscana 28 novembre 2022, n. 42 (rubricata “Promozione e sostegno delle comunità energetiche rinnovabili”).

⁵² Si veda in proposito l'art. 4 della l.r. Puglia 9 agosto 2019, n. 45, il cui comma 1 specifica che la Regione sostiene finanziariamente la fase di costituzione delle comunità energetiche, precisando ancora che, nel definire i regimi di sostegno e l'intensità del contributo, la stessa “tiene conto delle specificità del territorio di riferimento delle comunità energetiche, in modo da favorire le aree svantaggiate”. Al riguardo, interessante appare pure la previsione di cui all'art. 9, comma 2, della l.r. Sardegna 13 ottobre 2022, n. 15 (rubricata “Disposizioni in materia di energia e modifiche alla legge regionale n. 9 del 2006”), che dispone un criterio prioritario per il conseguimento del sostegno finanziario regionale nei confronti di aree svantaggiate quali i “comuni non raggiunti dalla rete del metano”.

⁵³ Ci si riferisce a quanto previsto dall'art. 3-bis della l.r. Liguria 6 luglio 2020, n.13 (recante “Promozione dell'istituzione delle comunità energetiche rinnovabili e delle configurazioni di autoconsumo collettivo”) a mente del quale “la Regione riconosce, eventualmente anche con forme di premialità, le CER che agiscono collettivamente a forte valenza sociale e territoriale, aventi almeno una delle seguenti caratteristiche: a) siano composte anche da soggetti economicamente svantaggiati al fine di contrastare la povertà energetica; b) fra i membri siano presenti enti del terzo settore, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica sociale; c) fra i membri siano presenti enti locali che hanno approvato piani o strategie integrate di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici o che hanno messo a disposizione per realizzare gli impianti i tetti degli edifici pubblici o aree pubbliche; d) siano situati in aree montane e interne del territorio regionale; e) che realizzino progetti di inclusione e solidarietà sociale, anche attraverso la collaborazione con gli enti locali, con gli enti del terzo settore o società cooperative”.

⁵⁴ Interessante, al riguardo, l'art. 3 – rubricato “Qualità ecologica” – della l.r. Calabria 19 novembre 2020, n. 25 (recante “Promozione dell'istituzione delle Comunità energetiche da fonti rinnovabili”) che, nella prospettiva di assicurare “il sostegno, la promozione e lo sviluppo di un mercato su base volontaria dell'energia pulita da fonti rinnovabili”, prevede che la Giunta regionale istituisca e regolamenti il marchio di qualità ecologica denominato “Energia Rinnovabile di Calabria”.

⁵⁵ Sottolinea l'importanza di tali strumenti all'interno della legislazione regionale anche C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 29/2022, pp. 116 ss.

⁵⁶ Secondo quanto previsto, ad esempio, dall'art. 3 della l.r. Marche 11 giugno 2021, n. 10 (recante “Interventi regionali di promozione e sostegno dell'istituzione dei gruppi di autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili e delle comunità energetiche rinnovabili”) nonché dall'art. 1, comma 2, l.r. Puglia 9 agosto 2019, n. 45.

Allo stesso modo, frequente è l'istituzionalizzazione di sedi di confronto – qualificate di regola come “tavoli tecnici” – concepite per favorire la collaborazione fra i vari portatori d'interesse, oltre che per l'acquisizione di dati, l'individuazione di modalità di gestione più efficienti e la risoluzione di problematiche relative alle reti elettriche⁵⁷.

In altri casi si assiste anche alla creazione di appositi “sistemi di monitoraggio” regionale per la raccolta di informazioni e migliori pratiche gestionali, sì da poter elaborare archivi cui i promotori di CER possono attingere al momento dell'attivazione di simili organismi⁵⁸.

Talvolta è persino prevista l'attivazione di specifici “programmi di assistenza tecnica” finalizzati alla promozione e sviluppo di comunità energetiche rinnovabili, come nel caso della “Comunità Energetica Lombarda” appositamente istituita per fornire supporto nei confronti dei soggetti proponenti l'avviamento di CER⁵⁹.

L'illustrazione dei contenuti salienti della legislazione regionale ci consente, in sintesi, di comprendere come le Regioni si siano dimostrate tutt'altro che inerti rispetto all'esigenza di implementare la diffusione di modelli di produzione e consumo di energia rinnovabile su base comunitaria, approntando discipline protese a “snidare” le potenzialità presenti all'interno dei vari contesti territoriali.

Risulta tuttavia evidente come, nell'esercizio di un simile ruolo, le Regioni debbano sempre prestare particolare attenzione a non travalicare il perimetro di competenza legislativa loro spettante, dovendo osservare la normativa di principio promanante dal livello statale ed europeo.

Sotto tale aspetto assume peculiare rilievo la recente vicenda sviluppatasi a partire dalla legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 recante “Interventi regionali di promozione dei gruppi di auto consumatori di energia rinnovabile e delle comunità energetiche rinnovabili e modifiche alla l.r. n. 6/2022”, che ha costituito oggetto di impugnazione in via principale da parte del Governo sotto molteplici aspetti ed in relazione a diversi parametri costituzionali.

Vicenda, quest'ultima, che appare interessante sia poiché consente di riflettere sul riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni in relazione a un fenomeno “nuovo” (quello appunto delle comunità energetiche rinnovabili), sia in ragione di taluni interessanti spunti di riflessione che il giudice

⁵⁷ In tal senso si veda l'art. 5 della l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8; l'art. 6, l.r. Emilia-Romagna 11 giugno 2021, n. 10; l'art. 4 della l.r. Liguria 6 luglio 2020, n. 13; l'art. 6 della l.r. Marche 11 giugno 2021, n. 10; l'art. 4 della l.r. Puglia 9 agosto 2019, n. 45 nonché l'art. 5 della l.r. Veneto 5 luglio 2022, n. 16.

⁵⁸ Secondo l'art. 5, commi 2 e 4, della l.r. Lombardia 23 febbraio 2022, n. 2 (recante “Promozione e sviluppo di un sistema di Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) in Lombardia. Verso l'autonomia energetica”), tale monitoraggio è “finalizzato a raccogliere le informazioni relative all'esercizio delle CER, ad acquisire gli elementi conoscitivi e le migliori pratiche che possono assicurare la più efficace gestione delle medesime comunità [...]”, prevedendosi ancora che la Regione realizzi “un archivio delle buone prassi a cui i promotori delle comunità possono attingere per la costituzione delle CER”.

⁵⁹ V., specificamente, l'art. 3 della l.r. Lombardia 23 febbraio 2022, n. 2.

costituzionale ha offerto sotto il profilo dei principi costituzionali – nonché di funzionamento, come vedremo – sottesi a simili realtà.

5. Comunità energetiche rinnovabili e riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni: la sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale

Prima di riflettere sui contenuti maggiormente significativi della pronuncia della Corte, giova ricordare come l'evocata legge della Regione Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8 si ponga sulla scia delle normative regionali di promozione e sostegno alle comunità energetiche rinnovabili in precedenza approvate, replicando nella sua struttura fondamentale molti aspetti comuni ad altre esperienze territoriali di cui si è appena dato conto.

Al di là della consueta enunciazione delle finalità ispiratrici della normativa⁶⁰ e degli aspetti prettamente definitivi⁶¹, infatti, con riguardo alla disciplina delle “attività” l'articolato abruzzese contempla – unitamente alla necessità di predisporre un “bilancio energetico annuale” e un “programma triennale” di interventi per la diminuzione dei consumi da fonti non rinnovabili – la possibilità per le CER di stipulare accordi e convenzioni con l'ARERA⁶².

Sotto il profilo delle modalità di costituzione delle comunità energetiche rinnovabili, non diversamente da altre realtà regionali, la normativa prevede poi che i Comuni adottino uno specifico “protocollo d'intesa” cui possono aderire soggetti pubblici e privati purché redatto secondo schemi-tipo predisposti dalla Giunta regionale⁶³.

Si prevede, ancora, l'istituzione di un “Tavolo tecnico permanente per la riduzione dei consumi energetici” quale sede di confronto fra i soggetti operanti nel settore⁶⁴, facendosi oltretutto menzione di

⁶⁰ Art. 1, l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8, secondo cui la Regione Abruzzo “in attuazione degli obiettivi europei di sostenibilità ambientale e di produzione e di consumo di energia da fonti rinnovabili, con particolare riferimento a quanto previsto dalla direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, sostiene la generazione distribuita di energia da fonte rinnovabile in autoconsumo al fine di decarbonizzare l'economia regionale”. Per tali fini “la Regione promuove e favorisce gli autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente nonché l'istituzione di comunità energetiche rinnovabili, previsti e disciplinati dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 119 [...]”.

⁶¹ Art. 2, comma 2, l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8, a mente del quale per comunità energetiche rinnovabili “si intendono enti senza finalità di lucro, costituiti al fine di superare l'utilizzo del petrolio e dei suoi derivati e di favorire la produzione e lo scambio di energie prodotte principalmente da fonti rinnovabili, nonché di sperimentare e promuovere nuove forme di efficientamento e di riduzione dei consumi energetici”.

⁶² Art. 3 comma 3, lett. b), c), d), l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8. Il successivo comma 4 prevede peraltro che il programma triennale di interventi venga sottoposto, oltre che al “Tavolo tecnico permanente per la riduzione dei consumi energetici” (come pure accade nel caso del bilancio energetico annuale), anche alla Giunta regionale: ciò al fine di consentire a quest'ultima la verifica della sua coerenza con il piano energetico ambientale regionale.

⁶³ Art. 4, comma 2, l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8.

⁶⁴ Art. 5, l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8. In particolare, il comma 3 elenca una serie di attività che tale organismo è tenuto a svolgere come l'acquisizione di dati relativi ai consumi energetici, l'individuazione di modalità per gestioni efficienti delle reti energetiche, l'analisi dei risultati conseguiti dai gruppi di autoconsumatori e dalle CER nonché l'individuazione delle migliori pratiche al fine di promuoverne la promozione e diffusione sul territorio regionale.

un complesso di azioni attraverso cui la Regione si impegna a rimuovere “ostacoli normativi e amministrativi” nonché ad accordare forme di sostegno nella fase di attivazione delle comunità⁶⁵.

Chiude l’articolato un insieme di previsioni di natura sanzionatoria⁶⁶, finanziaria⁶⁷ nonché attuativa⁶⁸, fra cui la disposizione – particolarmente importante per le ragioni di cui si dirà appresso – relativa alla definizione da parte della Giunta regionale, con apposito disciplinare, dei requisiti dei soggetti abilitati a partecipare alle CER e delle modalità di gestione delle fonti energetiche all’interno delle comunità⁶⁹.

Venendo al giudizio costituzionale⁷⁰, la legge è stata trasversalmente attinta dalle censure statali per asserita violazione dei parametri di cui agli artt. 117, commi 1 e 3 Cost., nonché – con specifico riguardo alla mancata o inadeguata copertura degli oneri derivanti da taluni interventi previsti dalla disciplina – dell’art. 81, comma 3, Cost.

Ancor prima di analizzare da vicino il modo in cui la Corte si è pronunciata su simili aspetti, appare anzitutto interessante evidenziare l’assunto valoriale da cui la stessa muove, rappresentato dal principio di sussidiarietà orizzontale di cui all’art. 118, comma 4, Cost.

Il giudice costituzionale invero, dopo aver ripercorso i tratti salienti dell’articolata disciplina sovranazionale e interna relativa alle comunità energetiche rinnovabili, ha posto sin da subito in rilievo come, alla luce dell’impianto normativo ad esse dedicato, sia possibile evincere da parte del legislatore europeo ed interno un *favor* assai marcato.

Ciò anche in ragione del fatto che, per stessa affermazione della Corte, simili realtà costituiscono “strumenti, ispirati al principio di sussidiarietà orizzontale, finalizzati alla produzione di energia da fonti rinnovabili e alla riduzione del consumo di energia da fonti tradizionali”⁷¹.

Da quanto sopra può pertanto dedursi che, nella prospettiva del giudice costituzionale, la sussidiarietà orizzontale concorre a definire il fondamento costituzionale di un fenomeno, quello delle comunità

⁶⁵ Art. 6, comma 1, lett. a), d) ed e), l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8.

⁶⁶ Art. 7, l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8, in base al quale “[n]el caso di risultati negativi riscontrati in sede di verifica e attuazione del programma triennale di interventi [...], le CER non possono accedere ai finanziamenti erogati dalla Regione in campo energetico e ambientale, fino al raggiungimento, entro il termine massimo di due anni, degli obiettivi indicati nel programma medesimo”.

⁶⁷ Artt. 6, 8 e 11, l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8.

⁶⁸ Art. 9, comma 1, l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8, a mente del quale, entro novanta giorni dall’entrata in vigore della legge, la Giunta regionale, con apposito disciplinare è chiamata a definire – sentita la competente commissione consiliare – una serie di elementi quali: lo schema-tipo in base al quale gli enti locali adottano il protocollo d’intesa, le modalità di gestione delle fonti energetiche all’interno delle comunità, i criteri e le modalità di sostegno finanziario nonché i parametri per la valutazione dei risultati riscontrati in sede di verifica e attuazione del programma triennale.

⁶⁹ Art. 9, comma 1, lett. b), l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8, che nella sua formulazione originaria – anteriore alla sentenza n. 48 del 2023 della Corte costituzionale – prevedeva che la Giunta regionale, secondo le modalità ivi indicate, avrebbe dovuto definire “i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e le modalità di gestione delle fonti energetiche all’interno delle comunità e di distribuzione dell’energia prodotta senza finalità di lucro; [...]”.

⁷⁰ Su cui si veda la nota di S. LAZZARI, *CER: la Corte costituzionale sul principio di massima apertura*, in *Labsus.org*, 22 maggio 2023, pp. 1 ss.

⁷¹ Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2023, Considerato in diritto, punto 2.

energetiche rinnovabili, in grado di contribuire allo svolgimento di attività di interesse generale di preminente rilevanza, che gli enti costitutivi della Repubblica sono chiamati a favorire e sostenere nell'attuale fase di transizione energetica.

In un tale scenario, la Regione Abruzzo – analogamente alle scelte intraprese all'interno di altri contesti regionali – ha deciso di adottare una disciplina promozionale per le CER al fine di raggiungere gli obiettivi europei di sostenibilità ambientale e di produzione energetica da fonti rinnovabili⁷².

Da qui la conclusione della Corte per cui “l'oggetto, la ratio e le finalità” delle disposizioni oggetto del giudizio determinano l'attrazione della disciplina in esame alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” che l'art. 117, comma 3, Cost. rimette alla competenza concorrente fra Stato e Regioni.

Tanto premesso in via generale, il giudice costituzionale si è soffermato sulle diverse doglianze statali, sancendo anzitutto l'inammissibilità o l'infondatezza di molte delle censure prospettate.

La Corte, infatti, ha in primo luogo affrontato la questione concernente la previsione dell'obbligo per le CER di adottare un programma triennale di interventi volti a ridurre i consumi energetici⁷³, operando, nell'eventualità di risultati negativi accertati dalla Regione, una preclusione a carico delle comunità medesime circa l'accesso ai finanziamenti regionali in campo energetico e ambientale: meccanismo, questo, che secondo il Governo si sarebbe posto in contrasto con quanto disposto dalla normativa nazionale ed europea di riferimento⁷⁴.

Nell'accogliere l'eccezione regionale, la Corte ha dichiarato l'inammissibilità della questione in quanto erroneamente delineata, atteso che il Governo, da un lato, aveva censurato la sanzione derivante dall'inadempimento di un obbligo e dall'altro – anziché aver impugnato la norma recante la sanzione – aveva impugnato quella recante l'obbligo, incorrendo in tal modo in un'evidente “*aberratio ictus*”⁷⁵.

Non fondata, oltre che parzialmente inammissibile, è stata poi valutata la questione posta con riguardo alla disposizione abilitante le CER a stipulare accordi e convenzioni con l'ARERA al fine di ottimizzare

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Si tratta in particolare dell'impugnazione dell'art. 3, comma 3, lett. c), d) ed e) della legge regionale che, più precisamente, è stato censurato in riferimento all'art. 117, commi 1 e 3, Cost., in relazione agli artt. 31 d.lgs. n. 199 del 2021 e 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, così come convertito, evocati quali disposizioni statali di principio con riguardo alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, con particolare riguardo all'art. 22, par. 4, lett. d).

⁷⁴ Tale disposizione, in particolare, si sarebbe posta in contrasto con l'art. 31 del d.lgs. n. 199 del 2021 che non contempla alcuna sanzione connessa alla riduzione dei consumi, nonché con l'art. 22, par. 4, lett. d), della direttiva citata, laddove si afferma che le CER debbono essere assoggettate a procedure ispirate al rispetto dei principi di proporzionalità, equità e adeguatezza.

⁷⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2023, Considerato in diritto, punto 4.3.

la gestione e l'utilizzo delle reti di energia, misura asseritamente ritenuta in grado di interferire con la funzione regolatoria riconosciuta alla stessa Agenzia dalla normativa nazionale⁷⁶.

Il giudice costituzionale ha osservato che in realtà una simile previsione non determina problematiche di tal genere, limitandosi a riconoscere alle CER una mera facoltà di collaborare con l'ARERA senza configurare a carico di quest'ultima alcun obbligo non previsto dalla legge statale: da qui l'esclusione del vizio di incostituzionalità prospettato dal Governo⁷⁷.

Non ha parimenti condotto ad alcuna declaratoria d'incostituzionalità la censura relativa alla disposizione concernente l'obbligo, per la Giunta regionale, di predisporre uno "schema-tipo" di protocollo d'intesa destinato agli enti locali interessati a partecipare ad una CER.

Il giudice costituzionale, infatti, ha ritenuto anche in questo caso mal prospettata (e pertanto inammissibile) la questione, avendo il Governo evocato quale parametro una previsione, ossia l'art. 42-bis, comma 8, del d.l. n. 162 del 2019, che tuttavia aveva ormai esaurito i propri effetti a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 199 del 2021⁷⁸.

Sorte non troppo differente hanno conosciuto, infine, le censure attinenti alla mancata o inadeguata copertura degli oneri finanziari derivanti dalla legge, ritenute infondate in quanto relative a previsioni concernenti un insieme di spese dal carattere non obbligatorio o comunque non immediatamente implicanti nuovi oneri a carico della Regione⁷⁹.

⁷⁶ L'art. 3, comma 3, lett. b) della legge è stata infatti impugnata in ragione del ritenuto contrasto con l'art. 117, commi 1 e 3, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 42-bis del d.l. n. 162 del 2019, così come convertito, e agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, in quanto tale decreto legislativo nel suo "impianto" avrebbe assegnato in via esclusiva all'ARERA l'adozione dei provvedimenti necessari ad assicurare l'attuazione delle previsioni relative alle CER. Sul punto la Corte ha, dapprima dichiarato l'inammissibilità delle questioni in riferimento all'art. 117, commi 1 e 3, in relazione all'art. 42-bis poiché ritenute generiche e, successivamente, ha dichiarato non fondata la questione promossa in riferimento all'art. 117, comma 3, Cost., in relazione agli artt. 31 e 32 del d.lgs. 199 del 2021. In tal senso, specificamente, si sono espressi i punti 5.1 ss. del Considerato in diritto della pronuncia.

⁷⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2023, Considerato in diritto, punto 5.4, secondo cui "[l]a disposizione si limita piuttosto a riconoscere alle CER una facoltà di collaborare con ARERA e con i gestori della rete, che potrà trovare realizzazione solamente se, e nella misura in cui, tali ultimi soggetti intendano, nell'esercizio della rispettiva autonomia, effettivamente darvi corso, senza che in capo ad ARERA o ai gestori della rete sia imposto alcun obbligo non previsto dalla legge statale [...]". La Corte ha ritenuto ciò "sufficiente ad escludere il prospettato vizio di illegittimità costituzionale".

⁷⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2023, Considerato in diritto, punto 6.4.

⁷⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2023, Considerato in diritto, punti 8.1 ss. La Corte, specificamente, ha dichiarato infondate le questioni promosse con riguardo all'art. 11, commi da 2 a 5, della legge regionale abruzzese in riferimento all'art. 81, comma 3, Cost. in relazione all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009. Per il giudice costituzionale, infatti, le spese per le azioni di comunicazione per favorire la diffusione delle CER e il sostegno finanziario per la loro stessa attivazione e costituzione – previste dai commi 2, 3 e 4 della disposizione regionale – non sono da ritenersi di carattere obbligatorio. Per quanto riguarda il comma 5, concernente l'individuazione dei mezzi per far fronte agli oneri per la realizzazione degli impianti, si è precisato come lo stesso non definisse per l'anno 2022 alcun impegno di spesa quale contributo per le comunità energetiche rinnovabili, riguardando un momento successivo alla loro stessa costituzione. La Corte, tuttavia, ha precisato che l'attuazione di tale disposizione implicherà in futuro l'adozione di un'apposita previsione regionale tesa a definire una copertura adeguata.

Malgrado i numerosi profili di inammissibilità e infondatezza, la pronuncia mantiene una propria rilevanza in quanto la Corte è pervenuta invece a dichiarare l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost. della disposizione regionale che rimetteva alla Giunta il compito di definire, con apposito disciplinare e sentita la competente commissione consiliare, “i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER”⁸⁰.

Giova infatti precisare che il giudice costituzionale ha delimitato il *thema decidendum* soltanto a tale frammento della disposizione con esclusione della restante parte concernente le “modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza fini di lucro”, non avendo il Governo articolato alcuna censura al riguardo.

Elemento, quest'ultimo, degno di nota in quanto una pronuncia della Corte anche su tale aspetto sarebbe stata interessante, riguardando un aspetto di non marginale rilevanza sotto il profilo dell'organizzazione e, più in generale, dell'autonomia delle CER.

Tanto premesso, la Corte ha anzitutto ricordato come la disciplina nazionale di cui all'art. 31, commi 1 e 2 del d.lgs. 199 del 2021 abbia indicato i requisiti che i clienti finali debbono possedere per potersi organizzare in CER nonché le relative condizioni di operatività, e come tali aspetti siano a loro volta improntati al principio della “massima apertura” sancito dalla direttiva 2018/2021/UE (c.d. “RED II”). All'interno di quest'ultima, infatti, si ribadisce a più riprese che le CER si basano su un criterio di partecipazione “aperta e volontaria”, tant'è che i clienti finali devono avere il diritto di parteciparvi “senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie”, prevedendosi ancora che l'adesione a simili comunità debba essere “aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili”⁸¹.

La disciplina nazionale allora, dando attuazione a quanto previsto a livello europeo, ha definito un principio fondamentale della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, intendendo così “garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare a una CER [...]”⁸².

⁸⁰ Si tratta dell'art. 9, comma 1, lett. b) della l.r. Abruzzo 17 maggio 2022, n. 8, che – nella sua formulazione anteriore alla declaratoria di incostituzionalità – prevedeva che entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge la Giunta regionale, con apposito disciplinare e sentita la commissione consiliare competente, avrebbe dovuto definire “i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e le modalità di gestione delle fonti energetiche all'interno delle comunità e di distribuzione dell'energia prodotta senza fini di lucro”. Al riguardo, giova osservare come la Corte abbia dichiarato inammissibile la questione di legittimità posta in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost. in quanto sprovvista di motivazione.

⁸¹ Secondo quanto previsto, rispettivamente, dall'art. 2, par. 2, n. 16, lett. a) e dall'art. 22, par. 1 nonché par. 4, lett. f) della Direttiva 2018/2001/UE.

⁸² Corte costituzionale, sentenza n. 48 del 2023, Considerato in diritto, punto 7.5.



Alla luce di quanto sopra il giudice costituzionale ha ritenuto che la previsione regionale si ponesse in contrasto con tale principio fondamentale, “affidando alla Regione il compito di definire i requisiti per poter partecipare a una CER, laddove essi sono invece già esaustivamente definiti dalla legge statale”⁸³.

La Corte, oltretutto, ha aggiunto un ulteriore elemento degno di nota, precisando che un simile vizio di legittimità costituzionale non poteva escludersi a cagione del carattere “non immediatamente lesivo” della previsione regionale, ossia del fatto che quest’ultima non stabiliva di per sé requisiti di partecipazione alla CER ma li demandava ad una successiva deliberazione della Giunta regionale.

Per il giudice costituzionale, infatti, la violazione ha trovato la propria concretizzazione nel momento stesso in cui la Regione si è appropriata di una disciplina che, a tutela del carattere di “massima apertura” evocato, pone un’esigenza di omogeneità all’interno di tutto il territorio nazionale⁸⁴.

Al di là dei molteplici aspetti di inammissibilità e infondatezza, pertanto, la pronuncia sembra presentare elementi di rilievo tanto con riguardo all’individuazione del fondamento costituzionale quanto in relazione ai principi di organizzazione delle CER.

Se infatti la Corte, sotto il primo profilo, ha ritenuto opportuno evidenziare la riconducibilità di tali realtà al principio di sussidiarietà orizzontale, per il resto ha delimitato il perimetro d’intervento del legislatore regionale, osservando che questi non può spingersi fino a interessare un principio, quello della “massima apertura”, costituente uno dei caratteri qualificanti le comunità energetiche rinnovabili, chiaramente definito a livello statale nonché, ancor prima, europeo.

6. Osservazioni conclusive

L’analisi sin qui condotta ha consentito di comprendere come le comunità energetiche – ed in particolare quelle rinnovabili – rappresentino uno degli strumenti maggiormente innovativi attraverso cui poter perseguire gli (ambiziosi) obiettivi di decarbonizzazione e neutralità climatica definiti a livello europeo.

Si è potuto verificare come le stesse costituiscano una risorsa strategica nell’ambito della transizione energetica, possedendo significativi risvolti non soltanto sul piano ambientale ma anche sul fronte economico e sociale.

Oltre a concorrere alla riduzione delle emissioni inquinanti e alla diminuzione del costo dell’energia, infatti, esse inverano un inedito strumento di contrasto alla povertà energetica, contribuendo, attraverso percorsi partecipativi e di inclusione sociale, alla rimozione delle disuguaglianze e all’effettivo godimento dei diritti fondamentali della persona.

⁸³ *Ibidem.*

⁸⁴ *Ibidem.*

Si tratta dunque di un modello d'indubbia salienza costituzionale, in quanto ispirato a principi di centrale rilevanza all'interno della trama valoriale tracciata dalla Carta – primi su tutti quelli di solidarietà sociale, pluralismo, tutela dell'ambiente e sussidiarietà orizzontale – nonché preordinato alla valorizzazione della dimensione comunitaria in risposta a situazioni di vulnerabilità sul piano energetico e, più globalmente, sociale.

Le sfide che si pongono davanti a tali forme di “democratizzazione dell'energia”⁸⁵ sono molteplici ed essenzialmente inerenti al problema della loro effettiva diffusione, anche in ragione di un quadro normativo ancora in cerca di uno stabile adattamento, fra spinte evolutive europee e ritardi nel recepimento sul piano interno.

Un ulteriore elemento di complessità è legato, poi, alla sussistenza di una compartecipazione dello Stato e delle Regioni nella disciplina legislativa del fenomeno.

La dimensione regionale, secondo quanto si è potuto verificare, si è dimostrata particolarmente attiva nell'approntare normative di promozione di un simile modello, tanto che si è già reso necessario al riguardo un intervento chiarificatore del giudice costituzionale.

Da questa prima vicenda sottoposta all'attenzione della Corte, invero, sembra potersi percepire un'indicazione piuttosto nitida, ossia che il contributo del legislatore regionale non possa spingersi fino a stabilire oneri aggiuntivi sproporzionati e, soprattutto, tali da stravolgere l'ontologica connotazione aperta e di diretta partecipazione caratterizzante il modello delle comunità energetiche.

D'altro canto, malgrado il contributo della fonte legislativa regionale possa essere percepito – quanto meno in astratto – quale fattore di ulteriore “appesantimento” all'interno di un quadro giuridico multilivello e già di per sé articolato, si ritiene che l'apporto di quest'ultima (oltre ad essere costituzionalmente imposto) non debba essere sottovalutato, potendo contribuire a definire con maggior compiutezza elementi di disciplina rispondenti più da vicino alle peculiarità di ciascun territorio.

V'è da precisare, tuttavia, che una simile esigenza di differenziazione che tale fonte può soddisfare non deve in nessun modo travalicare il perimetro tracciato dalla legge statale, coerentemente al riparto di competenze disegnato dalla Costituzione con riguardo alla complessa materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”, che impone comunque una cornice – sia pur “di principio” – a garanzia di un'uniformità minima della disciplina.

Accanto ai problemi connessi al composito quadro normativo di riferimento, infine, un ulteriore aspetto di rilievo per l'effettiva operatività del modello delle comunità energetiche è rappresentato dalla capacità

⁸⁵ Come efficacemente definite da E. DI SALVATORE, *Premessa*, in E. DI SALVATORE (a cura di), *Il futuro delle comunità energetiche*, cit., p. IX.

degli enti locali, ed in particolare dei Comuni (quali enti più vicini agli interessi delle collettività), di promuovere il ricorso a tale forma di organizzazione.

Si tratta di un profilo che appare tutt'altro che marginale – e peraltro in gran parte ancora da esplorare⁸⁶ – per il futuro di simili realtà, la cui capacità di diffusione transiterà inevitabilmente (anche) dal ruolo “propulsivo” che, in qualità di promotore o membro di comunità energetiche, riuscirà ad assolvere il livello di governo locale.

Ciò, coerentemente al disposto dell'art. 118, comma 4, Cost., che richiede ai pubblici poteri di favorire l'autonoma iniziativa dei cittadini nello svolgimento di “attività di interesse generale”, all'interno delle quali oggi rientrano – per esplicita affermazione del legislatore – quell'insieme di interventi finalizzati “alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo, ai sensi del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199”⁸⁷.

⁸⁶ Diversi possono essere gli strumenti a disposizione delle amministrazioni locali con riguardo alla promozione delle comunità energetiche, come ad esempio, oltre agli evocati protocolli d'intesa, le varie forme di partenariato, le attività di informazione e sensibilizzazione, la messa a disposizione di spazi o ancora la raccolta di adesioni di soggetti potenzialmente interessati, elementi che, peraltro, potrebbe essere proprio la fonte legislativa regionale a contribuire a disciplinare con maggior compiutezza. Per un'analisi del tema, fra i primi contributi a ciò dedicati, v. A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *AmbienteDiritto.it*, fasc. n. 2/2022, pp. 7 ss. nonché V. SCIPINOTTI, *Il ruolo degli enti locali*, in S. MONTICELLI, L. RUGGERI (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022, pp. 99 ss.

⁸⁷ Così come previsto dall'art. 5, comma 1, lett. e), d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il “Codice del Terzo settore”, a seguito delle recenti modifiche introdotte dall'art. 3-septies, comma 1, del d.l. 29 maggio 2023, n. 57, convertito con modificazioni dalla legge 26 luglio 2023, n. 95, che – secondo quanto si è potuto osservare – abilita esplicitamente gli enti del Terzo settore a svolgere proprio tale peculiare “attività di interesse generale”.