

PER UN INQUADRAMENTO GENERALE DELLE COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI, TRA POLITICHE EUROPEE E PRINCIPI COSTITUZIONALI DI RIFERIMENTO *.

di Giuseppe Monaco **

Sommario. 1. La novità delle CER nella direttiva 2018/2001/UE e nelle norme interne di recepimento. – 2. *European Green deal*, politiche energetiche e approccio *integrato*. – 3. Le CER in relazione alla recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost. – 4. Osservazioni finali.

589

1. La novità delle CER nella direttiva 2018/2001/UE e nelle norme interne di recepimento.

Le comunità energetiche rinnovabili (CER) sono oggi disciplinate dal d.lgs. n. 199/2021, decreto diretto ad accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese, per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, c.d. RED II. La direttiva si richiama all'art. 194 TFUE, par. 1, lett. *c*) – in base al quale la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo della politica energetica dell'Unione – e si inserisce in un pacchetto più ampio di regolamenti e direttive, il c.d. *Clean Energy for all Europeans Package* (CEP), con cui l'Unione ha rivisto complessivamente la sua politica energetica a lungo termine.

Come dichiarato nelle premesse della direttiva stessa, la promozione dell'energia rinnovabile rientra tra le misure destinate a ridurre le emissioni di gas serra e a garantire il rispetto degli impegni assunti dall'UE con la sottoscrizione degli Accordi di Parigi, adottati nel 2015 nell'ambito della Conferenza quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici. In questa prospettiva l'UE ha individuato l'obiettivo vincolante di una quota di energia da fonti rinnovabili consumata nell'Unione pari almeno al 32% entro il 2030 (art. 3, dir. 2018/2001/UE). Già la precedente direttiva 2009/28/CE, poi rifiuta nella dir.

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore Associato di Diritto costituzionale – Università di Milano Cattolica del Sacro Cuore.

2018/2001/UE, stabiliva come obiettivo minimo per il 2020 una quota pari almeno al 20 % di energia da fonti rinnovabili nel consumo finale lordo di energia dell'Unione. Una delle peculiarità dell'Unione europea è la capacità di programmare a medio-lungo termine¹, con atti di indirizzo che fissano obiettivi generali, poi trasfusi in direttive e regolamenti e che possono essere implementati strada facendo, in virtù delle necessità e in considerazione dei risultati nel frattempo raggiunti. Da ciò l'approvazione della nuova direttiva, con obiettivi più ambiziosi e l'individuazione di nuovi strumenti per il raggiungimento degli stessi.

La direttiva 2018/2001/UE evidenzia, innanzi tutto, come lo sviluppo del mercato dell'energia da fonti rinnovabili possa avere un «impatto positivo sullo sviluppo a livello regionale e locale, sulle prospettive di esportazione, sulla coesione sociale e sulla creazione di posti di lavoro, in particolare per quanto riguarda le PMI e i produttori indipendenti di energia, tra cui gli autoconsumatori di energia rinnovabile e le comunità di energia rinnovabile» (cons. n. 63). L'UE intende quindi favorire lo sviluppo di tecnologie decentrate per la produzione e lo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili a condizioni non discriminatorie e promuove l'autoconsumo di energia rinnovabile, nonché la formazione di comunità di energia rinnovabile.

Una CER, ai sensi dell'art. 2 della direttiva, è un soggetto giuridico autonomo, che si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali e «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». Inoltre, tale soggetto giuridico deve essere controllato effettivamente da azionisti o membri situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione. In base all'art. 22, a tali comunità deve essere riconosciuto il diritto di produrre, consumare, immagazzinare e vendere l'energia rinnovabile, di scambiarla all'interno della comunità stessa, nonché di accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica, in modo non discriminatorio. Gli Stati membri hanno il dovere di promuovere tali comunità, mediante misure di sostegno di carattere normativo e amministrativo, nonché di natura finanziaria.

Una prima attuazione di carattere provvisorio è stata operata con l'art. 42-*bis*, d.l. n. 162/2019² (*Milleproroghe 2020*), nonché con la delibera di ARERA 318/2020/R del 4

¹ Cfr. M. Cecchetti, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in *Federalismi.it*, n. 7/2020, p. 107.

² Cfr. U. Patroni Griffi, *Le comunità energetiche portuali*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. Online*, n. 1/2023, p. 3 ss.

agosto 2020 e con il d.m. 16 settembre 2020, che ha individuato la tariffa incentivante per gli impianti inseriti nelle CER. Per effetto di questo recepimento parziale è stato possibile realizzare in Italia le prime comunità, sebbene in via embrionale e in attesa che fosse approvato il decreto attuativo della direttiva. Come criticità è stata fin da subito segnalata la previsione normativa secondo cui le comunità potevano sviluppare impianti a fonti rinnovabili della potenza massima di 200 KW, peraltro collegati alla rete di distribuzione locale di bassa tensione³, caratteristiche che limitavano fortemente il ricorso a tale nuovo strumento.

Successivamente, il governo ha approvato il d.lgs. n. 199/2021, che recepisce la direttiva 2018/2001/UE, dettando agli artt. 31 e 32 una disciplina più compiuta delle comunità energetiche. In generale, il d.lgs. n. 199/2021 ha cercato, innanzi tutto, di semplificare i procedimenti autorizzativi e amministrativi già previsti dal d.lgs. n. 28/2011 per tutti gli impianti di energia da fonti rinnovabili ed è intervenuto altresì sulla disciplina concernente l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di detti impianti⁴. Con specifico riferimento alle CER, il decreto conferma innanzi tutto che una comunità energetica ha come obiettivo quello di garantire benefici ambientali, ma anche economici e sociali, e non profitti finanziari, tanto ai soci e ai membri, quanto alle comunità locali in cui la CER opera. La peculiarità della CER consiste nel fatto che sono i clienti finali che si organizzano in comunità, alla quale dunque può partecipare un qualunque consumatore, anche di famiglia a basso reddito. Nel caso delle imprese, la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale. Quanto al controllo di una CER, questo può essere affidato a persone fisiche, PMI,

³ Cfr. L. De Vidovich, L. Tricarico e M. Zulianello, *Community Energy map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili*, Milano, Franco Angeli, 2021, p. 28.

⁴ Se in base all'art. 12, d.lgs. n. 387/2003, come attuato dalle linee guida approvate con d.m. 10 settembre 2010 – alle quali la Consulta ha riconosciuto natura inderogabile e vincolante per tutte le regioni, in quanto costituenti, in settori tecnici, il completamento della normativa primaria – le Regioni sono chiamate a individuare le aree «non idonee» all'installazione di specifiche tipologie di impianti, il nuovo art. 20, d.lgs. n. 199/2021 ha introdotto importanti novità. Come riconosciuto dalla Consulta, «le regioni sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti; ciò, pur sempre sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1. Inoltre, tale individuazione dovrà avvenire non in sede amministrativa, bensì “con legge”, come precisa il comma 4 (primo periodo)» (così la sentenza n. 58/2023). In argomento, cfr. A. Di Cagno, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022, p. 4 ss. Sui rapporti tra Stato e regioni, in merito alla collocazione degli impianti di energia rinnovabile, nonché sulle modalità di conciliazione della tutela del paesaggio, della biodiversità o delle tradizioni agroalimentari con le politiche di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, si possono poi vedere alcune recenti pronunce della Corte costituzionale, in particolare le sentenze nn. 27/2023, 121/2022, 77/2022, 177/2021.

associazioni con personalità giuridica di diritto privato⁵, enti territoriali e autorità locali, incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale. L'energia autoprodotta è destinata in via prioritaria all'autoconsumo, ma può essere altresì accumulata e venduta.

Rispetto alla prima attuazione in via provvisoria, si ammettono agli incentivi impianti con una potenza maggiore (fino a 1 MW⁶) e per la quota di energia condivisa da impianti e utenze di consumo connesse sotto la stessa cabina primaria, quindi anche di alta tensione, così da poter soddisfare le esigenze energetiche di una comunità e non solo di alcune famiglie. Ad oggi non è stato ancora pubblicato il nuovo decreto ministeriale in attuazione dell'art. 8, d.lgs. n. 199/2021 e continua pertanto ad applicarsi il d.m. 16 settembre 2020, emanato ai sensi dell'art. 42-*bis*, d.l. n. 162/2019. Una bozza del nuovo decreto ministeriale – che prevede incentivi in tariffa⁷ per tutte le tecnologie rinnovabili ed altresì, per i Comuni fino a 5.000 abitanti, contributi a fondo perduto fino al 40% dell'investimento sostenuto, finanziati con i fondi del PNRR⁸ – è stata inviata all'esame della Commissione europea ed è prossima alla pubblicazione. Nel frattempo, è stata già approvata la nuova delibera di ARERA 727/2022/R del 27 dicembre 2022, che abroga la precedente, a decorrere dall'entrata in vigore del d.m. di cui sopra.

Proprio in quanto soggetto giuridico autonomo, le CER si distinguono tanto dai singoli autoconsumatori di energia rinnovabile, ossia dai clienti finali che producono energia rinnovabile per il proprio consumo e che possono a loro volta immagazzinare e vendere l'energia autoprodotta, quanto dai clienti finali che decidono di associarsi, divenendo autoconsumatori che agiscono collettivamente, secondo quanto previsto dall'art. 30 del d.lgs. n. 199/2021. In tal caso, peraltro, gli autoconsumatori devono trovarsi nel medesimo edificio o condominio.

⁵ L'inserimento delle associazioni tra i soggetti che possono esercitare poteri di controllo delle CER si deve all'art. 47, d.l. n. 13/2023, convertito nella l. n. 41/2023.

⁶ Limite che può essere derogato, per effetto di quanto previsto in diversi d.l. – nn. 17/2022, 50/2022, 144/2022 – nel caso di CER costituite da alcuni Ministeri (Difesa, Interno, Giustizia) o dalle Autorità di Sistema Portuale.

⁷ Sull'opportunità di un meccanismo incentivante "affidabile", sotto il profilo della stabilità normativa e amministrativa, cfr. G. La Rosa, *Le comunità energetiche rinnovabili: riflessioni sull'affidabilità del sistema di incentivazione di cui al decreto RED II*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 1/2022, p. 5 ss.

⁸ Il nucleo principale di interventi a supporto della transizione ecologica è individuato nella Missione 2 del PNRR e nella componente 2 di tale Missione sono previste le misure relative all'energia rinnovabile, incluse comunità energetiche e autoconsumo (2,2 miliardi di euro). Sul tema cfr. P.L. Petrillo e A. Zagarella, *La transizione ecologica nel PNRR tra climate tagging e do not harm*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. Online*, n. 2/2022, in particolare pp. 80-81.

Le CER vanno altresì tenute distinte dalle “comunità energetiche di cittadini” (CEC), previste dalla direttiva 2019/944/UE, c.d. IEM, concernente il mercato interno dell’energia elettrica. La direttiva in questione, dopo avere ribadito che le comunità energetiche costituiscono uno strumento nelle mani dei consumatori per partecipare direttamente alla produzione, al consumo o alla condivisione dell’energia e che sono utili per incrementare l’efficienza energetica dei consumatori civili, nonché per contribuire a combattere la povertà energetica, riducendo i consumi e le tariffe di fornitura (cons. n. 43), individua le comunità energetiche dei cittadini, quali forme di cooperazione tra cittadini o attori locali, costituite come soggetti autonomi di diritto, che possono possedere, locare e gestire autonomamente reti di distribuzione e accedere a tutti i mercati dell’energia elettrica direttamente o in maniera aggregata in modo non discriminatorio (art. 16). La direttiva è stata recepita mediante il d.lgs. n. 210/2021 e l’art. 13, in particolare, detta una disciplina di tali comunità⁹.

In linea di massima, le comunità energetiche di cittadini si possono distinguere da quelle rinnovabili, perché possono esercitare attività aventi ad oggetto energia elettrica proveniente da qualsiasi fonte, non solo rinnovabile come per le CER. Inoltre, per le CER si richiede, diversamente dalle CEC, che i soggetti che le controllano effettivamente siano situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia¹⁰. Gli obiettivi di CEC e CER sono, però, comuni (garantire, come si è detto, benefici ambientali, ma anche economici e sociali, e non profitti finanziari, tanto ai soci e ai membri, quanto alla comunità locali in cui operano) e servono non solo per stimolare l’autoconsumo di energia prodotta nel territorio, ma anche a contrastare la povertà energetica e, si è osservato, a stimolare politiche territoriali, come favorire il ripopolamento di aree del paese¹¹. Entrambe le tipologie di comunità possono, in sostanza, essere qualificate come “meccanismi innovativi di autoproduzione energetica diffusa e collaborativa a cui tutti i cittadini possono

⁹ Tali comunità possono partecipare ai diversi ambiti di attività del settore elettrico, in particolare a quelli «costituiti dalla generazione, dalla distribuzione, dalla fornitura, dal consumo, dall’aggregazione, o dallo stoccaggio dell’energia elettrica ovvero dalla prestazione di servizi di efficienza energetica, di servizi di ricarica dei veicoli elettrici o di altri servizi energetici» (art. 14, c. 6, lett. c), d.lgs. n. 210/2021).

¹⁰ Per similitudini e differenze tra CER e CEC si veda M.F. Lucente, *La Comunità energetica dei cittadini*, in S. Monticelli e L. Ruggeri (a cura di), *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, ESI, 2022, p. 59 ss.

¹¹ M. Delfanti, *Le Comunità Energetiche, una mappa della partecipazione degli utenti finali alle politiche di decarbonizzazione*, in L. De Vidovich, L. Tricarico e M. Zulianello, *Community Energy map*. cit., p. 10.

partecipare”¹², assumendo il ruolo di *prosumer*, nuova figura che deriva dalla fusione di *producer* e *consumer*¹³.

2. *European Green deal, politiche energetiche e approccio integrato.*

Se da un punto di vista normativo il fondamento diretto delle CER è rappresentato dalla direttiva 2018/2001/UE, la previsione delle CER si inserisce in un più ampio panorama di politiche e principi europei, che vanno anche oltre le singole materie dell’energia e dell’ambiente.

L’Unione Europea si è impegnata a ridurre entro il 2030 le emissioni di gas serra di almeno il 55% rispetto al 1990 (art. 4, par. 1, Reg. 2021/1119/UE) come primo passo per il raggiungimento entro il 2050 dell’obiettivo più ambizioso della neutralità climatica, ossia dell’equilibrio tra emissioni e assorbimenti di tutta l’Unione dei gas a effetto serra, così da realizzare l’azzeramento delle emissioni nette entro tale data (art. 2, par. 1, Reg. 2021/1119/UE). Il citato regolamento del 2021 ha trasformato in obbligo giuridico l’obiettivo che era stato individuato nell’ambito di un più grande progetto, il c.d. *European Green deal*, un programma lanciato dalla Commissione nella comunicazione dell’11.12.2019 e di cui il Consiglio europeo ha preso atto nella riunione del 12.12.2019, approvando l’obiettivo di realizzare una Unione a impatto climatico zero entro il 2050. Il *Green deal*, che, si è detto, ha proiettato l’UE “nel ruolo di leader mondiale delle politiche ambientali e di contrasto ai cambiamenti climatici”¹⁴, si inserisce nell’ambito delle competenze europee in materia di ambiente e rappresenta la risposta dell’UE al riscaldamento globale e ai cambiamenti climatici, anche in attuazione dell’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile di cui alla Risoluzione adottata dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, nella quale sono individuati ben 17 obiettivi.

Come dichiarato, però, dalla stessa Commissione, il *Green deal* costituisce un progetto più ambizioso, «una nuova strategia di crescita mirata a trasformare l’Ue in una società giusta e prospera, dotata di un’economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e

¹² Così M. Giobbi, *Le comunità di energia rinnovabile*, in S. Monticelli e L. Ruggeri (a cura di), *La via italiana*, cit., pp. 37-38.

¹³ Sulla figura del *prosumer*, cfr. V. Caforio, *Il consumatore energetico*, in S. Monticelli e L. Ruggeri (a cura di), *La via italiana*, cit., p. 85 ss.

¹⁴ Così A. Molinterni, *Il Green deal europeo e le sfide per il diritto dell’ambiente*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2021, p. 5.

competitiva». L'arco temporale di riferimento è necessariamente lungo, in relazione alla complessità degli obiettivi finali: raggiungere la neutralità climatica e conseguire una crescita economica che sia dissociata dall'uso delle risorse. Si tratta, quindi, non solo di proseguire lungo la strada della riduzione di emissioni di gas a effetto serra, ma di trasformare l'economia e l'industria, procedendo verso un modello di economia sostenibile, che generi occupazione e crescita inclusiva. E se, come affermato dalla Commissione, per trasformare un settore industriale occorrono 25 anni, si rende necessario avviare rapidamente tutti i cambiamenti del caso per conseguire nel 2050 gli obiettivi di un'economia circolare e ad impatto climatico zero. Il piano, dunque, non incide solo sull'ambiente, ma sulle stesse finalità dell'Unione e, con una certa enfasi, si è sostenuto che, pur non essendo in atto alcuna revisione dei Trattati, il *Green deal* determini “una mutazione della Costituzione UE”¹⁵, con un rafforzamento del ruolo del pubblico rispetto alle dinamiche di mercato. Sicuramente il programma attesta la volontà delle Istituzioni europee di riconoscere all'Unione, nonché ai singoli Stati membri, quello che è stato definito “un ruolo di governo e di guida dei mercati, volto ad indirizzarli verso scelte produttive e commerciali coerenti con il fine dell'azzeramento del bilancio emissivo netto”¹⁶.

Nell'ambito del *Green Deal* un ruolo centrale spetta inevitabilmente al settore energetico, considerato che produzione e uso dell'energia comportano il 75% delle emissioni di gas a effetto serra dell'Unione e che occorre pertanto spingere nella direzione della decarbonizzazione e della diffusione di fonti rinnovabili. Politiche energetiche e politiche ambientali sono dunque strettamente correlate¹⁷ e, del resto, che l'ambiente non possa essere trattato come una materia a sé stante è ben chiaro già dalla lettura di alcune norme dei Trattati o della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Si pensi all'art. 11 TFUE, secondo cui «le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile» e, in senso analogo, all'art. 37 CDFUE, in base al quale «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il miglioramento della sua

¹⁵ Così M. Iannella, *L'European Green Deal e la tutela costituzionale dell'ambiente*, in *Federalismi.it*, n. 24/2022, p. 174.

¹⁶ Così E. Bruti Liberati, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2021, pp. 418-419.

¹⁷ Sul nesso che lega “energia”, “ambiente”, “clima”, cfr. M. Clarich, (voce) *Energia*, in *Enc. dir., I tematici*, vol. III, *Le funzioni amministrative*, Milano, Giuffrè, 2022, p. 441. Legame valorizzato nel nostro ordinamento, sul piano amministrativo, anche dalla scelta di accorpate ambiente ed energia sotto l'unico Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Dopo una fase in cui l'Europa ha tentato di affrontare in modo settoriale le varie problematiche ambientali che volta per volta suscitavano maggiori preoccupazioni, dal buco nell'ozono, all'emergenza rifiuti, dall'inquinamento atmosferico alla compromissione delle biodiversità, si è diffusa la consapevolezza della necessaria integrazione tra tutela dell'ambiente e le altre politiche dell'Unione, inclusa evidentemente quella energetica, affinché la politica ambientale risulti realmente efficace¹⁸.

Nella stessa direzione del *Green deal* si muove la strategia europea per lo sviluppo di un'economia circolare¹⁹. L'obiettivo di dissociare la crescita dall'uso delle risorse passa, con le parole della Commissione UE, attraverso un «modello di crescita rigenerativo che restituisca al pianeta più di quanto prenda»²⁰ e che sappia gestire in modo più razionale ed efficiente le risorse materiali ed energetiche; un modello, dunque, destinato a sostituire il modello lineare di sviluppo – secondo la logica *prendi-produci-usa-getta* – incompatibile con l'obiettivo di un'Europa neutra dal punto di vista climatico. Si tratta di un'evoluzione della *green economy*²¹ in quella che è stata definita la *blue economy*, che non guarda più all'ambiente come un costo e un limite, bensì come un “vero e proprio *driver* dello sviluppo economico e istituzionale”²² e che non riguarda soltanto la materia dei rifiuti – pur

¹⁸ Cfr. M. Onida, *Il diritto ambientale dell'UE nel tempo, tra agenda europea e politiche nazionali*, in *Federalismi.it*, n. 7/2020, p. 98 ss.; L. Castelli, *Regioni e sviluppo sostenibile. Profili e implicazioni della (mancata) costituzionalizzazione del principio in seguito alla revisione degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Diritti Regionali*, n. 3/2022, p. 848; M. Cecchetti, *Le politiche ambientali*, cit., p. 103, il quale evidenzia la peculiarità del regime giuridico delle politiche ambientali, alla luce della differente previsione dell'art. 11 TFUE rispetto all'art. 9 TFUE. Se per le politiche ambientali si chiede l'integrazione nelle altre politiche dell'Unione, l'art. 9 stabilisce che nella definizione delle sue politiche l'Unione deve solo «tenere conto» delle esigenze connesse con diritti fondamentali, con un elevato livello di occupazione, con la protezione sociale o la tutela della salute.

¹⁹ Si può vedere la definizione di «economia circolare» contenuta nell'art. 2 del Reg. 2020/852/UE del 18 giugno 2020, in tema di investimenti sostenibili: «un sistema economico in cui il valore dei prodotti, dei materiali e delle altre risorse nell'economia è mantenuto il più a lungo possibile, migliorandone l'uso efficiente nella produzione e nel consumo, così da ridurre l'impatto ambientale del loro uso, riducendo al minimo i rifiuti e il rilascio di sostanze pericolose in tutte le fasi del loro ciclo di vita, anche mediante l'applicazione della gerarchia dei rifiuti».

²⁰ Cfr. la comunicazione della Commissione dell'11.3.2020 sul nuovo piano d'azione per l'economia circolare.

²¹ Cfr. S. Cavaliere, *Economia circolare e intervento pubblico nell'economia: spunti di riflessione*, in *dirittifondamentali.it*, n. 1/2020, p. 944; E. Scotti, *Poteri pubblici, sviluppo sostenibile ed economia circolare*, in *Dir. economia*, n. 1/2019, p. 508 ss.

²² Così F. De Leonardis, *Il diritto all'economia circolare e l'art. 41 Cost.*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, p. 65.

evidentemente centrale²³ – bensì la conformazione della politica economica e industriale all'interesse ambientale.

In questa prospettiva possono assumere un ruolo significativo le comunità energetiche rinnovabili, che costituiscono uno strumento per implementare il ricorso alle fonti rinnovabili, ma altresì per contrastare efficacemente la povertà energetica e per favorire una crescita inclusiva, in coerenza con l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, che pone espressamente l'obiettivo di «assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni» (obiettivo n. 7), nonché di «incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, un'occupazione piena e produttiva ed un lavoro dignitoso per tutti» (obiettivo n. 8). Uno strumento coerente, altresì, con il principio dello sviluppo sostenibile, codificato nell'art. 3 TUE, in base al quale il miglioramento della qualità dell'ambiente costituisce solo uno degli elementi caratterizzanti il principio stesso, che si affianca ad altri aspetti altrettanto necessari: crescita economica equilibrata, stabilità dei prezzi ed economia sociale di mercato.

La via europea per la transizione energetica ed ecologica, verso l'abbandono del fossile, passa anche attraverso la decentralizzazione della produzione di energia, con il coinvolgimento diretto dei cittadini e delle comunità locali nella produzione e nell'utilizzo di energia sostenibile²⁴. Peraltro, nella disciplina delle CER, l'Unione europea, e poi il legislatore interno, si sono mostrati particolarmente attenti nei confronti dei soggetti vulnerabili e l'art. 31, c. 1, lett. *d*), d.lgs. n. 199/2021, in attuazione dell'art. 22, par. 4, lett. *f*), direttiva 2018/2001/UE, prevede espressamente che tutti i consumatori debbano poter partecipare alle comunità energetiche «compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili».

²³ Il passaggio dalla *green economy* alla *blue economy*, dopo due Comunicazioni della Commissione del 2014 e 2015, si è concretizzato a livello europeo con l'approvazione di un *pacchetto* costituito da quattro direttive, nn. 2018/849/UE, 2018/850/UE, 2018/851/UE, 2018/852/UE, concernenti veicoli fuori uso, pile, Raee, discariche, rifiuti, imballaggi e quindi tutte collegate alla materia dei rifiuti.

²⁴ Nel senso che uso razionale delle risorse, innovazione, partecipazione di una pluralità di attori al mercato dell'energia rappresentano gli elementi costitutivi del processo di transizione energetica, cfr. M. Giobbi, *Le comunità di energia rinnovabile*, cit., pp. 35-36.

3. Le CER in relazione alla recente riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

Le CER, oltre a costituire uno strumento per attuare politiche e principi europei, rappresentano altresì un'interessante novità nel nostro ordinamento, coerente con numerosi principi della Carta costituzionale e con le più recenti modifiche ad essa apportate dalla l. cost. n. 1/2022. In questa sede, non si può non fare un cenno a detta revisione e in particolare alla riforma dell'art. 41 Cost. Nel c. 2, accanto a «sicurezza», «libertà» e «dignità umana», quali limiti all'iniziativa economica privata, sono stati aggiunti anche «salute» e «ambiente». Il c. 3, poi, prevede ora che l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata non solo a fini sociali, ma anche ambientali. Oltre all'art. 41, come noto, la riforma ha riguardato l'art. 9 Cost., con l'inserimento di un terzo comma, secondo cui la Repubblica «tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni. La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Nel complesso si è ritenuto che quella realizzata costituisca una sorta di *revisione bilancio*, destinata a formalizzare una serie di trasformazioni già avvenute in via sostanziale nell'ordinamento²⁵. La tutela dell'ambiente rientrava sicuramente tra i valori costituzionali²⁶ già in considerazione della tutela del paesaggio prevista dall'art. 9, c. 2, Cost.²⁷, nonché in virtù dell'art. 32 Cost., in questo caso come diritto all'ambiente salubre²⁸

²⁵ Cfr. R. Cabazzi, *Dalla "contrapposizione" alla "armonizzazione"? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 7/2022, p. 40; L. Castelli, *Regioni e sviluppo sostenibile*, cit., p. 862.

²⁶ Cfr., tra i tanti, già A. Predieri, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, pp. 18-19; F. Merusi, *Art. 9*, in G. Branca (a cura di), *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, p. 444 ss.; S. Grassi, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 118. Di recente, in relazione alla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41, cfr. R. Montaldo, *La tutela costituzionale dell'ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, p. 192 ss. Quanto alla giurisprudenza costituzionale, cfr. già Corte cost., sentenza n. 617/1987, in cui la Consulta qualifica l'ambiente nei termini di «un bene primario e di un valore assoluto costituzionalmente garantito alla collettività». In tempi più recenti si può vedere Corte cost., sentenza n. 126/2016, che riassume i tentativi compiuti dalla giurisprudenza costituzionale di fornire una definizione di ambiente, in assenza di indicazioni adeguate in proposito. Sul tema cfr. S. Grassi, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2017, p. 16 ss.

²⁷ Nella sentenza n. 356/1994, ad esempio, la Consulta nell'esaminare la disciplina normativa concernente l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente, fa riferimento a principi in materia di protezione ambientale, che realizzano «valori espressi dagli artt. 9 e 32 della Costituzione». Già prima, si veda Corte cost., sentenza n. 210/1987, in cui ricollega la tutela dell'ambiente ai valori garantiti dagli artt. 9 e 32 Cost. In questa pronuncia, peraltro, la Corte qualifica la «salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività», qualificazione in termini di diritto cui però non ha dato seguito nella giurisprudenza successiva.

²⁸ Basti pensare a Corte cost., sentenza n. 85/2013 sul *caso Ilva*, in cui la Corte era chiamata ad operare un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art.

e, ancor più, dopo l'esplicito riferimento inserito nell'art. 117 Cost. con la revisione del Titolo V. La Consulta, a seguito della riforma del 2001, e riagganciandosi ai propri precedenti nei quali appunto configurava l'ambiente come *valore* costituzionalmente protetto, ha escluso che la tutela dell'ambiente potesse essere identificata come una *materia* in senso tecnico, potendosi delineare piuttosto come materia *trasversale*, poiché si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze²⁹. Sotto questo profilo, l'inserimento esplicito della tutela dell'ambiente tra i principi costituzionali rappresenta il compimento di un percorso avviato negli anni Ottanta dalla giurisprudenza costituzionale³⁰, ma al contempo non può neppure dirsi che si tratti di una riforma inutile³¹. La revisione può rafforzare piuttosto l'interpretazione sistematica, configura un nuovo potenziale *controlimite* rispetto al diritto sovranazionale³² e costituisce un vincolo per il legislatore ordinario come per tutti i poteri dello Stato, imponendo che le decisioni di pianificazione non debbano tradursi in una lesione dell'ambiente³³. Oltretutto, la reale portata di una revisione costituzionale può essere testata solo col tempo, verificando l'attuazione della stessa in via normativa e ancor più l'interpretazione e l'applicazione ad opera della giurisprudenza costituzionale e comune.

Anche in relazione all'art. 41 Cost., se ci si ferma al c. 2, si può effettivamente riconoscere che la Corte costituzionale aveva già più volte incluso salute e ambiente nella clausola della

32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.). In questa pronuncia la Corte afferma che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». In precedenza, cfr. Corte cost., sentenza n. 641/1987, in cui si riconosce la protezione costituzionale dell'ambiente in quanto «elemento determinativo della qualità della vita».

²⁹ Cfr. Corte cost., sentenza n. 407/2002. La collocazione costituzionale della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non implica «un vincolo capace di imporsi in ogni caso all'autonomia delle Regioni, anche a prescindere dalla presenza di competenze regionali incise dalla disciplina statale. Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata». Così Corte cost., sentenza n. 7/2019.

³⁰ Consacrazione ritenuta comunque opportuna, se non altro per evitare eventuali regressioni ad opera della stessa giurisprudenza e tenuto conto, in generale, che un intervento del legislatore costituzionale può sempre esercitare una pressione sul legislatore ordinario e sulla giurisprudenza capace di provocare nuovi bilanciamenti. Cfr. 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*, n. 15/2022, p. 124. In senso critico cfr. T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it, paper*, 23 giugno 2021, pp. 2 ss.; G. Di Plinio, *L'insostenibile evanescenza della costituzionalizzazione dell'ambiente*, in *Federalismi.it, paper*, 1 luglio 2021, pp. 2 ss.

³¹ L'idea che si tratti di una modifica inutile finisce con lo svilire la stessa funzione di revisione costituzionale. In tal senso cfr. M. Benvenuti, *La revisione dell'art. 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Riv. AIC*, n. 2/2023, p. 67.

³² Cfr. A. Lamberti, *Ambiente, sostenibilità e principi costituzionali alla luce della legge cost. 1/2022*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, n. 3/2022, p. 5.

³³ Cfr. R. Bifulco, *Prmissime riflessioni intorno alla l. cost. 1/2022 in materia di tutela dell'ambiente*, in *federalismi.it, paper*, 6 aprile 2022, pp. 5-6.

«utilità sociale», nell'ambito del sindacato di ragionevolezza sui limiti legislativi all'iniziativa economica³⁴. E proprio per tali ragioni sono state manifestate perplessità, sotto il profilo della chiarezza della norma, per la scelta del legislatore di esplicitare i due ulteriori limiti all'iniziativa economica, già enucleabili dalla clausola generale dell'utilità sociale³⁵. Spetterà in ogni caso alla Corte costituzionale operare un bilanciamento ogni qualvolta possa verificarsi un conflitto tra iniziativa economica e attività di impresa, da un lato, e tutela dell'ambiente e della salute, dall'altro e in quest'operazione la tutela del valore dell'ambiente, proprio per effetto del consolidamento realizzato dalla riforma costituzionale, potrebbe assumere un ruolo rafforzato³⁶, pur restando fermo quanto affermato dalla Consulta circa l'assenza di una gerarchia di valori in Costituzione³⁷. La nuova norma costituzionale è in linea, peraltro, con quanto disposto dal Reg. 2021/241/UE, istitutivo del «dispositivo di ripresa e resilienza», e in particolare con la previsione di cui all'art. 5, par. 2, secondo cui il dispositivo finanzia esclusivamente le misure che rispettano il principio di «non arrecare danno significativo», da intendere, in virtù del precedente art. 2, nel senso di «non sostenere o svolgere attività economiche che arrecano un danno significativo all'obiettivo ambientale, ai sensi, ove pertinente, dell'art. 17 del regolamento (Ue) 2020/852»³⁸.

Ancora maggiore interesse, per il tema in esame, assume la modifica del terzo comma dell'art. 41 Cost., che ora prevede la possibilità di indirizzare e coordinare l'attività

³⁴ Cfr. Corte cost., sentenza n. 127/1990, in cui afferma che il limite massimo di emissione inquinante, «non potrà mai superare quello ultimo assoluto e indefettibile rappresentato dalla tollerabilità per la tutela della salute umana e dell'ambiente in cui l'uomo vive: tutela affidata al principio fondamentale di cui all'art. 32 della Costituzione, cui lo stesso art. 41, secondo comma, si richiama»; o ancora Corte cost., sentenza n. 190/2001, in tema di attività di acquacoltura, in cui la Consulta afferma che «è acquisito alla giurisprudenza costituzionale che al limite della utilità sociale, a cui soggiace l'iniziativa economica privata in forza dell'art. 41 della Costituzione, non possono dirsi estranei gli interventi legislativi che risultino non irragionevolmente (art. 3 Cost.) intesi alla tutela dell'ambiente». Cfr. anche Corte cost., sentenza n. 196/1998, in tema di smaltimento rifiuti, in cui dichiara che nel caso di specie «non è configurabile la lesione della libertà d'iniziativa economica, perché questa consente l'apposizione di limiti al suo esercizio a condizione che essi corrispondano all'utilità sociale, nel cui ambito sicuramente rientrano gli interessi alla tutela della salute e dell'ambiente». Ancora nella sentenza n. 58/2018, sul caso Ilva, la Corte afferma che in virtù dell'art. 41 Cost. «rimuovere prontamente i fattori di pericolo per la salute, l'incolumità e la vita dei lavoratori costituisce condizione minima e indispensabile perché l'attività produttiva si svolga in armonia con i principi costituzionali». In argomento cfr. R. Niro, *Art. 41*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, UTET, 2006, pp. 855-856.

³⁵ Così E. Jona, *La libertà di iniziativa economica e la protezione dell'ambiente e della salute*, in *Federalismi.it*, n. 2/2023, p. 2.

³⁶ Cfr. F. Sanchini, *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente tra dimensione intergenerazionale e mutamenti della Costituzione economica*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2022, p. 206.

³⁷ Cfr. ancora Corte cost., sentenza n. 85/2013.

³⁸ Articolo che richiama, come obiettivi ambientali, la mitigazione del clima, la protezione delle acque, l'economia circolare, la riduzione dell'inquinamento, la protezione della biodiversità e degli ecosistemi.

economica a fini sociali «e ambientali». La formulazione utilizzata starebbe ad indicare che le due finalità non devono essere scisse l'una dall'altra, ma devono essere perseguite insieme dal legislatore, il quale dovrà preoccuparsi di assicurare “che la transizione ecologica verso cui deve essere indirizzato lo sviluppo dell'economia proceda di pari passo con lo sviluppo sociale, ossia con una specifica attenzione alle esigenze di giustizia, di equità nell'allocazione dei costi e di eguaglianza sostanziale”³⁹. Il c. 3 dell'art. 41 sembrava fosse stato ormai messo da parte dalla giurisprudenza. Il mercato comune europeo e la crisi fiscale degli anni Novanta avevano condotto, secondo una certa dottrina, a quella che era stata definita una vera e propria *rottura costituzionale*, con la disapplicazione dell'art. 41 Cost. e il superamento della “vecchia costituzione economica fondata sull'interventismo, sul dirigismo, sulla pianificazione dello Stato e di soggetti pubblici autonomi, nonché sulla spartizione di risorse pubbliche”⁴⁰, in favore di una nuova basata sull'economia di mercato. Un disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa nel 2011⁴¹ aveva persino ipotizzato l'integrale sostituzione del terzo comma, con la soppressione di ogni riferimento alla possibilità di indirizzare e coordinare a fini sociali l'attività economica, con l'intento di ridurre il più possibile ogni forma di intervento dello Stato nell'economia. La riforma realizzata ad opera della l. cost. n. 1/2022 va nella direzione opposta⁴² e il c. 3 dell'art. 41 può dunque ritrovare vigore⁴³, fornendo giustificazione ad un modello economico basato non soltanto sulla concorrenza, ma in cui recupera un suo spazio la programmazione; un modello orientato a finalità di tutela ambientale e più in generale alla sostenibilità⁴⁴, anche

³⁹ Così M. Cecchetti, *La riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in *Quad. cost.*, n. 2/2022, p. 353. L'Autore sottolinea la lungimiranza del principio che emerge dalla disposizione come riformata: “le politiche pubbliche cui la Costituzione affida l'implementazione in concreto del valore riconosciuto alla tutela dell'ambiente dovranno necessariamente configurarsi come *politiche della complessità*, coniugando indissolubilmente economia, ambiente e sviluppo sociale”. Ciò che è mancato alla riforma, secondo Cecchetti, è piuttosto l'assenza di una qualche specificazione di natura sostanziale ed altresì formale-procedimentale della tutela ambientale, sul modello di quanto previsto, invece, nei Trattati dell'Unione europea.

⁴⁰ Così F. Merusi, *Democrazia e autorità indipendenti*, Bologna, Il Mulino, 2000, p. 15. Sul tema cfr. R. Niro, *Art. 41*, cit., p. 860 ss.

⁴¹ Cfr. il d.d.l. cost. C. 4144 presentato il 7 marzo 2011. In senso critico rispetto al complessivo disegno di legge cfr. G. Di Gaspare, *Costituzionalizzazione simbolica e deconstituzionalizzazione di fatto dell'articolo 41 della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 03.05.2011, p. 1 ss., sia per la formulazione proposta dal governo, sia per l'idea stessa che la mancata realizzazione di un'economia di mercato sia da attribuire all'art. 41 Cost.

⁴² Cfr. M. Benvenuti, *La revisione dell'art. 41*, cit., p. 63.

⁴³ Cfr. F. Sanchini, *La riforma costituzionale*, p. 208 ss. Nel senso che programmi e controlli a fini ambientali potevano giustificare già prima della riforma iniziative più o meno marcate di dirigismo pubblico, cfr. L. Casseti, *Salute e ambiente come limiti “prioritari” alla libertà di iniziativa economica?*, in *Federalismi.it, paper*, 23 giugno 2021, p. 6.

⁴⁴ Nel senso che la novella dell'art. 41 Cost. abbia comportato “un'implicita costituzionalizzazione del principio di sostenibilità”, cfr. A. Lamberti, *Ambiente, sostenibilità*, cit., p. 19.

alla luce dell'attenzione che il legislatore costituzionale ha rivolto alle generazioni future⁴⁵, il cui interesse è ora espressamente tutelato a seguito della modifica dell'art. 9 Cost.⁴⁶ La revisione dell'art. 41 Cost. è stata, peraltro, già in qualche modo valorizzata dalla giurisprudenza amministrativa, che, nell'ambito delle complesse valutazioni circa il contemperamento di interessi come l'ambiente e il *favor* per la produzione di energia rinnovabile, ma anche la tutela del paesaggio, della biodiversità, del patrimonio culturale o dell'agricoltura, ha evidenziato come l'accostamento della tutela dell'ambiente all'iniziativa economica nel novellato art. 41 Cost. segni «il superamento del bilanciamento tra valori contrapposti all'insegna di una nuova assiologia compositiva»⁴⁷.

La modifica degli artt. 9 e 41 Cost. si riaggancia, quindi, alle più recenti indicazioni che provengono dall'Unione europea, sia dal punto vista dell'attenzione sempre crescente verso la tutela dell'ambiente, sia per la scelta di integrare le politiche ambientali nelle altre politiche, energetiche, industriali, dei trasporti, ecc., con l'idea dunque che l'ambiente può sì rappresentare un limite rispetto alle modalità di svolgimento di determinate attività economiche, ma al contempo può costituire un obiettivo dell'attività stessa e una risorsa per accrescere lo sviluppo.

La previsione delle comunità energetiche rinnovabili può dunque rappresentare uno strumento per indirizzare l'attività economica a fini *sociali e ambientali*, verso un modello che coniuga economia, ambiente e sviluppo sociale, in coerenza, peraltro, con i doveri di solidarietà economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., nonché col principio, strettamente

⁴⁵ Sul tema la letteratura è già molto vasta. Tra i tanti cfr. L. Bartolucci, *Le generazioni future (con la tutela dell'ambiente) entrano "espressamente" in Costituzione*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2022, p. 25 ss.; P. Lombardi, *Ambiente e generazioni future: la dimensione temporale della solidarietà*, in *federalismi.it*, n. 1/2023, p. 86 ss.; A. Gratteri, *Il futuro delle generazioni e l'età per l'elettorato attivo nella revisione della Costituzione*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 3/2022, p. 1 ss. Nel senso che già prima della revisione dell'art. 9 Cost. da molteplici norme costituzionali si potesse ricavare "una straordinaria apertura al futuro del testo costituzionale italiano", tanto da poter intravedere "un principio costituzionale di responsabilità intergenerazionale", cfr. R. Bifulco, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 142. Per alcuni riferimenti normativi, sul piano della legislazione primaria statale e regionale, agli interessi delle generazioni future, cfr. R. Bifulco e A. D'Aloia, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in R. Bifulco e A. D'Aloia (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, Jovene, 2008, p. XXI ss.

⁴⁶ A seguito dell'esplicito richiamo alle generazioni future, secondo una parte della dottrina, sarebbe oggi evocato in Costituzione anche il principio dello sviluppo sostenibile. Cfr. F. Fracchia, *L'ambiente nell'art. 9 della Costituzione: un approccio in "negativo"*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022, p. 4. Analogamente, cfr. A. Lamberti, *Ambiente, sostenibilità*, cit., p. 19; R. Bifulco, *Prmissime riflessioni*, cit., p. 8. Diversamente, L. Castelli, *Regioni e sviluppo sostenibile*, cit., pp. 877-878; G. Santini, *Costituzione e ambiente: la riforma degli artt. 9 e 41 Cost.*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2/2021, p. 467.

⁴⁷ Cfr. Cons. Stato Sez. VI, n. 8167/2022, che ha altresì richiamato il principio di integrazione delle tutele di cui all'art. 11 TFUE.

correlato⁴⁸, di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2, Cost.⁴⁹: la creazione di CER per produrre, scambiare, vendere energia elettrica viene infatti incentivata non solo per favorire lo sviluppo delle fonti rinnovabili, che rappresenta un principio ormai ben presente nella giurisprudenza costituzionale⁵⁰, ma anche per combattere la povertà energetica e cioè per rendere più agevole l'accesso all'energia a costi ragionevoli per soggetti a basso reddito e vulnerabili. La stessa partecipazione di imprese, peraltro solo piccole e medie, al nuovo soggetto giuridico non può costituire l'attività commerciale e industriale principale e in ogni caso la comunità non può avere come obiettivo principale quello di realizzare profitti finanziari⁵¹.

4. Osservazioni finali.

Provando a raccogliere le fila del discorso, le preoccupazioni per i cambiamenti climatici in corso hanno spinto Nazioni Unite, Unione Europea e singoli Paesi a individuare obiettivi sempre più ambiziosi per invertire la rotta e proteggere il pianeta e quindi le generazioni future. Ancora di recente l'IPCC (*Intergovernmental Panel On Climate Change*) – organismo scientifico nato nel 1988, aperto a tutti i Paesi membri delle Nazioni Unite, che si occupa di esaminare e valutare le informazioni scientifiche, tecniche e socio-economiche esistenti per la comprensione dei cambiamenti climatici – ha nuovamente prospettato,

⁴⁸ Cfr. Corte cost., sentenza n. 500/1993, in cui afferma che la solidarietà costituisce «un modo per concorrere a realizzare quella eguaglianza sostanziale che consente lo sviluppo della personalità, cui si riferisce il secondo comma dell'art. 3 della Costituzione». In argomento, cfr. E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario*, cit., p. 56 ss.

⁴⁹ Sul rapporto tra sviluppo sostenibile e principi di solidarietà e di uguaglianza, cfr. G. Grasso, *Solidarietà ambientale e sviluppo sostenibile tra Costituzioni nazionali, Carta dei diritti e progetto di Costituzione europea*, in *Pol. dir.*, n. 4/2003, p. 581 ss.; F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. economia*, 2002, 215 e ss.; D. Porena, *Il principio di sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 175 ss.

⁵⁰ La Corte costituzionale, in diverse circostanze, ha evidenziato la necessità di garantire la «massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili». Cfr., tra le più recenti, le sentenze nn. 27/2023, 221/2016, 216/2022.

⁵¹ Sembra quasi di intravedere un richiamo alle «comunità di lavoratori e di utenti» di cui all'art. 43 Cost., sebbene questa norma si riferisca a situazioni differenti, ossia il trasferimento o la riserva fin dall'inizio di imprese o categorie di imprese allo Stato, a enti pubblici o, appunto, a comunità di lavoratori o di utenti; norma che ha trovato attuazione, tra l'altro, proprio con la nazionalizzazione dell'energia elettrica realizzata nel 1962, con il trasferimento delle imprese private ad un ente pubblico appositamente costituito, mentre è rimasta inattuata per quanto concerne l'ipotesi di trasferimento di imprese a comunità di lavoratori o di utenti. Cfr. A. Lucarelli, *Art. 43*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario*, cit., p. 883 ss.; F. Galgano, *Art. 43*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1982, p. 193 ss.

nell'ultimo rapporto di sintesi pubblicato il 20 marzo 2023 (*Sesto Rapporto di Valutazione sui Cambiamenti Climatici – AR6*), scenari ben poco rassicuranti, evidenziando l'insufficienza dei piani finora adottati, con la richiesta di interventi immediati in numerosi settori – alimentare, energetico, nei trasporti, nell'industria, negli edifici e nell'uso del territorio – per la riduzione effettiva delle emissioni antropogeniche, che costituiscono la causa principale dei cambiamenti negativi in atto.

La strategia dell'Unione per affrontare queste problematiche è diventata sempre più complessa e a lungo termine, in coerenza con quell'approccio integrato previsto già nell'art. 11 TFUE e richiede al contempo un rafforzamento del ruolo dei pubblici poteri. Gli obiettivi del *Green deal*, come di un'economia circolare, proprio per le difficoltà di raggiungimento e per l'importanza che ricoprono, non possono essere affidati all'iniziativa spontanea degli operatori economici, ma necessitano di atti di pianificazione e di indirizzo dell'economia, di regolazione e di incentivazione di determinate attività⁵². In quest'ottica si inserisce la modifica nel nostro ordinamento dell'art. 41 Cost. e in particolare del terzo comma, norma che aveva perso gradualmente la sua rilevanza, per effetto delle spinte provenienti dall'Europa, quando ancora la realizzazione di un mercato comune, fondato sulla libera circolazione di merci, lavoratori, servizi e capitali, nonché sulla concorrenza e sulla limitazione di aiuti di Stato,⁵³ costituiva l'essenza delle politiche comunitarie. Oggi questa norma può essere rilanciata dalla revisione operata con la l. cost. n. 1/2022.

In questo panorama di principi che si vanno consolidando, a livello europeo e non solo, le CER possono dunque rappresentare uno strumento di *sviluppo sostenibile*, in cui l'accento sembra posto sull'aggettivo più che sul sostantivo, nel senso che l'obiettivo non consiste nella crescita in sé, a condizione di non compromettere l'ambiente, ma nella sostenibilità della stessa, dal punto di vista ambientale e sociale, una crescita che parte dal basso, con il coinvolgimento di cittadini e comunità locali. In questo senso le CER possono contribuire a rilanciare il concetto stesso di sviluppo sostenibile, che negli anni è andato incontro a critiche, proprio per l'incapacità di indirizzare concretamente l'economia verso la sostenibilità⁵⁴. L'affermazione del principio dello sviluppo sostenibile - codificato nel nostro ordinamento con l'inserimento dell'art. 3-*quater* nel d.lgs. n. 152/2006 ad opera del

⁵² Cfr. E. Scotti, *Poteri pubblici*, cit., pp. 516-517; S. Cavaliere, *Economia circolare*, cit., p. 938.

⁵³ Sul mercato unico e i suoi strumenti, cfr. S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Roma-Bari, Editori Laterza, 2004, p. 34 ss.

⁵⁴ Cfr. G. Montedoro, *Spunti per la «decostruzione» della nozione di sviluppo sostenibile e per una critica del diritto ambientale*, in *Amministrazione in cammino*, 2009, p. 1 ss.

d.lgs. n. 4/2008⁵⁵ - non avrebbe cioè determinato una reale riduzione del consumo di materia, energia, territorio, nonché una limitazione degli sprechi e sarebbero inoltre aumentati gli squilibri e le diseguaglianze sociali. In sostanza, dopo le solenni proclamazioni di principio risalenti già al Congresso mondiale sull'ambiente tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, cui poi sono seguiti altri Congressi a livello internazionale e altre proclamazioni, i problemi, che pure erano stati ben individuati, sono rimasti tali, per la mancata adozione delle necessarie misure concrete⁵⁶. Da ciò l'esigenza di rilanciare la sostenibilità, garantendo una più adeguata conciliazione tra mercato e ambiente, in cui l'ambiente si faccia volano per la ripresa economica e per un nuovo tipo di sviluppo⁵⁷. Conciliazione che passa anche attraverso nuovi modelli organizzativi, in grado di rendere realmente partecipato il mercato dell'energia elettrica e di contrastare in modo concreto la povertà energetica⁵⁸, che, a fine 2021, secondo gli ultimi dati elaborati e messi a disposizione dall'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (OIPE), riguardava ben 2,2 milioni di famiglie italiane (l'8,5%).

L'originalità delle CER consiste proprio in questo: lo Stato, in linea con gli accordi internazionali e le politiche dell'Unione, indirizza, promuove, riconosce incentivi, ma non si rivolge al solo mondo delle imprese, bensì coinvolge tutti i cittadini, che possono organizzarsi in comunità, così come possono farlo enti territoriali, religiosi, di ricerca e altri ancora. In ciò si palesa il nesso che lega queste comunità al principio di sussidiarietà orizzontale, sancito dall'art. 118, u.c., Cost., in base al quale la Repubblica favorisce la libera iniziativa dei cittadini, singoli e associati, purché sia nell'interesse generale⁵⁹; si tratta di un principio di carattere relazionale, che presuppone l'instaurarsi di rapporti tra soggetti pubblici e privati, per la realizzazione di un interesse comune a entrambi, di

⁵⁵ Sulla portata della codificazione cfr. F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 0/2010, p. 13 ss.

⁵⁶ Cfr. G. Rossi, *Dallo sviluppo sostenibile all'ambiente per lo sviluppo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 1/2020, p. 6.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 10. L'Autore sottolinea come alle fasi della contrapposizione tra ambiente e sviluppo, cui è seguita quella della auspicata compatibilità, si debba ora unire quella della "possibile sinergia".

⁵⁸ Una definizione di povertà energetica intesa, «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», si trova nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) per gli anni 2021-2030 (al par. 2.4.4), piano predisposto in attuazione del Regolamento 2018/1999/UE dai Ministeri dello Sviluppo Economico, dell'Ambiente e delle Infrastrutture e Trasporti e pubblicato il 21 gennaio 2020.

⁵⁹ Sul principio di sussidiarietà orizzontale che, proprio in relazione alla sostenibilità, impone alle istituzioni "di non essere unilaterali" e di favorire piuttosto la partecipazione attiva dal basso, si veda F. Cortese, *Sulla riforma degli artt. 9 e 41 Cost.: alcune osservazioni*, in *Riv. giur. AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022, p. 7.

carattere generale⁶⁰ – come sono nel caso di specie, tanto la riduzione dei combustibili fossili, quanto la lotta alla povertà energetica - e che recupera e si riaggancia a quella “ispirazione personalista e comunitaria”, come al “policentrismo istituzionale, politico e sociale”⁶¹ presenti già nella Carta costituzionale del 1948, e *in primis* in quell’art. 2, che contempla il riconoscimento dei diritti inviolabili, ma anche dei principi del pluralismo sociale⁶² e di solidarietà economica e sociale.

Abstract: Al fine di incrementare la quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, la dir. 2001/2018/UE – ora recepita con il d.lgs. n. 199/2021 – ha previsto un nuovo soggetto giuridico, la comunità energetica rinnovabile, il cui obiettivo è quello di fornire benefici non solo ambientali, ma anche economici o sociali a livello di comunità, ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera. Nel presente lavoro si intendono svolgere alcune considerazioni di carattere generale su questo nuovo soggetto e in particolare sulle politiche europee, nonché sui principi costituzionali che ne costituiscono il fondamento giuridico.

Abstract: In order to increase the share of energy from renewable sources to 2030, dir. 2001/2018/EU - now transposed with d.lgs. n. 199/2021 - has foreseen a new legal entity, the renewable energy community, whose objective is to provide not only environmental, but also economic or social benefits at community level, its shareholders or members or

⁶⁰ Sul tema, tra i tanti, cfr. G. Arena, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell’art. 118, u.c. della Costituzione*, in *Amministrazione in cammino*, 13 marzo 2003, p. 11 ss.; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà e diritti sociali*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2002, p. 14 ss. Sulle potenzialità del principio e i limiti, al contempo, che incontra anche in quei settori – assistenza, salute, istruzione – in cui la collaborazione tra pubblico e privato ha consentito risultati più evidenti, si veda E. Gianfrancesco, *Sussidiarietà orizzontale e Regioni: alla ricerca della prescrivibilità*, in *Amministrazione in cammino*, 20 gennaio 2018, p. 1 ss.

⁶¹ Cfr. F. Bassanini, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid-online, Rassegna* 28 giugno 2007, n. 53, p. 4. Sul legame tra sussidiarietà, pluralismo sociale e principio personalista, si veda ancor prima E. Tosato, *Rapporti fra persona, società intermedie e Stato* (1982), ora in Id., *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1989, p. 233-234.

⁶² Si pensi alla relazione sui principii relativi ai diritti civili presentata in Prima sottocommissione dall’On. La Pira, quando con interrogativo retorico, domanda se “il sistema integrale dei diritti essenziali dell’uomo, esige o no che siano solidamente affermati tanto i diritti individuali quanto quelli sociali e quelli delle comunità?” e alle dichiarazioni effettuate dallo stesso quando venne avviata la discussione sulla relazione, nella seduta della Prima sottocommissione del 9 settembre 1946. Il termine «comunità» verrà poi sostituito con «formazioni sociali». Venne altresì proposta dall’on. Caldera, in Assemblea, nella seduta del 24 marzo 1947, l’ulteriore sostituzione del termine con “associazioni”, ma tale proposta, anche a seguito dell’intervento dell’on. Moro, venne respinta. In argomento, sulle origini dell’art. 2 e in particolare sulle posizioni degli on. La Pira, Dossetti e sull’influenza del cristianesimo sociale, cfr., tra i tanti, N. Bobbio, *Libertà fondamentali e formazioni sociali: introduzione storica*, in *Pol. dir.*, 1975, in particolare p. 445 ss.; U. De Siervo, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano, Vita e Pensiero, 1980, p. 60 ss.

the local areas in which it operates. The aim of this paper is to make some general considerations on this new subject and in particular on European policies, as well as on the constitutional principles which form the legal basis for it.

Parole chiave: comunità energetiche rinnovabili – politiche ambientali – politiche energetiche – sviluppo sostenibile – iniziativa economica.

Key words: renewable energy communities – environmental policies – energy policies – sustainable development – economic initiative.