

## IL PRINCIPIO COSTITUZIONALE DI SUSSIDIARIETÀ ORIZZONTALE E L'UNIONE EUROPEA: IL CASO DELLA DISCIPLINA DELLE COMUNITÀ ENERGETICHE\*

di Giammaria Gotti\*\* e Matteo Greco\*\*\*

127

**Sommario.** 1. Introduzione. – 2. Due modi di intendere la sussidiarietà orizzontale: la sussidiarietà «decisionale» e quella «attuativa». – 3. La democrazia partecipativa e il principio di vicinanza quali espressioni della sussidiarietà «decisionale» nell'Unione europea. – 4. Quali indicazioni per lo sviluppo della sussidiarietà orizzontale «attuativa». – 5. Il settore energetico come «laboratorio» di sussidiarietà orizzontale «attuativa». – 5.1. La disciplina europea delle comunità energetiche. – 6. Gli effetti del diritto europeo sull'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento italiano. – 7. Considerazioni conclusive.

**1. Introduzione.** Nel contesto europeo la sussidiarietà orizzontale ha incontrato una duplice tensione: da un lato, l'assenza di un espresso riconoscimento nei Trattati; dall'altro, l'egemonia del paradigma concorrenziale, che tende a marginalizzare modelli di collaborazione tra cittadini e istituzioni fondati su logiche alternative a quelle del mercato. Eppure, negli ultimi anni, segnali di un mutamento si sono fatti strada in alcuni ambiti settoriali, nei quali la partecipazione attiva dei cittadini è divenuta non solo auspicabile ma necessaria per l'effettiva realizzazione di obiettivi di interesse generale. Tra questi, il settore energetico si presenta oggi come un laboratorio privilegiato per osservare l'emergere di dinamiche giuridiche riconducibili alla sussidiarietà orizzontale «attuativa»<sup>1</sup>.

A partire da queste premesse, l'analisi si articola in più passaggi. In primo luogo, si offre una ricostruzione teorica del principio di sussidiarietà orizzontale, distinguendo i profili «decisionali» e «attuativi». In secondo luogo, si valuta il grado di accoglimento di tali profili nell'ordinamento dell'Unione europea, con particolare attenzione al nesso tra sussidiarietà, democrazia partecipativa e solidarietà. Successivamente, si concentra l'attenzione sul settore energetico, individuando nella disciplina delle comunità energetiche una delle espressioni più significative – e potenzialmente innovative – della sussidiarietà orizzontale «attuativa». Infine, si esaminano gli effetti che tale evoluzione ha prodotto sull'ordinamento italiano, alla luce delle recenti aperture normative che hanno esteso al settore energetico gli strumenti

\* *Sottoposto a referaggio*. Il lavoro è frutto di una riflessione condivisa fra i due autori. In particolare, i paragrafi 2, 3 e 4 sono a cura di Giammaria Gotti, mentre i paragrafi 5, 5.1 e 6 sono a cura di Matteo Greco il cui contenuto è parte della ricerca che quest'ultimo sta svolgendo nell'ambito del PRIN «*Framing Energy Poverty within Social Economy – Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution*», Bando 2022 PNRR, CUP B53D23032510001, Codice progetto MUR P20227A85T. L'introduzione e le conclusioni sono state condivise.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

\*\*\* Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto Pubblico – Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa.

<sup>1</sup> Sulla cui nozione vedi *infra* §2.

dell'amministrazione condivisa previsti dal Codice del Terzo Settore (d.lgs. n. 117/2017).

**2. Due modi di intendere la sussidiarietà orizzontale: la sussidiarietà «decisionale» e quella «attuativa».** Ai fini della presente indagine, particolarmente utile risulta distinguere e vedere la sussidiarietà orizzontale in due momenti distinti: quello «politico» e quello «amministrativo»<sup>2</sup>. Nel primo, essa si tradurrebbe nell'impegno da parte dei decisori pubblici di avviare e promuovere momenti di partecipazione dei cittadini singoli e associati nel processo decisionale pubblico. Considerata nel momento politico, la sussidiarietà appare molto simile alla cd. «democrazia partecipativa»<sup>3</sup>, ossia quel modello fondato sulla partecipazione permanente di tutti i cittadini alla gestione della cosa pubblica, caratterizzato dalla partecipazione più o meno stabile di cittadini singoli e associati ai diversi livelli di governo, capace di integrare (e non sostituire) i meccanismi della democrazia rappresentativa<sup>4</sup>. Nel secondo momento, quello amministrativo, essa si sostanzierebbe o nella astensione dall'intervento pubblico in settori di competenza della società civile o, soprattutto, nel coinvolgimento di quest'ultima nell'attuazione delle politiche pubbliche. Vista sotto questa luce, una delle forme che assume la sussidiarietà orizzontale è quella della cd. «amministrazione condivisa», vale a dire quel «modello di amministrazione che coinvolge i cittadini, che mettendo a disposizione le proprie risorse, collaborano con la pubblica amministrazione come soggetti attivi (co-amministratori) alla ideazione, alla programmazione, alla progettazione e all'esecuzione di interventi di interesse generale»<sup>5</sup>. Modello che, non a caso, la Corte costituzionale ha considerato una delle più significative traduzioni legislative del principio di sussidiarietà orizzontale (sent. n. 131/2020). A questo proposito, si è quindi distinta la sussidiarietà orizzontale «decisionale» da quella «attuativa» (o «azionale») <sup>6</sup>. La sussidiarietà decisionale sarebbe caratterizzata da una «partecipazione nel decidere», mentre quella attuativa da una «partecipazione nel trovare soluzioni»<sup>7</sup>. Scopo dell'analisi che segue è quindi esaminare se e come queste due forme di sussidiarietà vengano accolte nell'ordinamento euro-unitario.

**3. La democrazia partecipativa e il principio di vicinanza quali espressioni della sussidiarietà «decisionale» nell'Unione europea.** Nel rapporto Unione-Stati membri, è

<sup>2</sup> Cfr. E. Rossi, *Le finalità e gli strumenti della democrazia partecipativa nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Diritto e società*, n. 3/2016, 497, il quale sottolinea che «una cosa [...] è partecipare alle attività e alle procedure di elaborazione delle decisioni politiche, altro è partecipare all'erogazione di servizi o alla gestione di un bene comune».

<sup>3</sup> Cfr. però F. Giglioni, *Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa*, in D. Donati, A. Paci (a cura di), *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Bologna, 2010, spec. 143-144 il quale nota che «democrazia partecipativa e sussidiarietà orizzontale sono due concetti fortemente connessi con le dinamiche proprie delle democrazie, ma allo stesso tempo diversi». Secondo l'A., la sussidiarietà orizzontale non si collegherebbe con la democrazia partecipativa neppure sotto il profilo sostanziale, in quanto la prima riguarderebbe le fasi che precedono la deliberazione, mentre la seconda la concreta realizzazione di attività.

<sup>4</sup> Così P.L. Zampetti, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Firenze, 1969, ora leggibile anche in Id., *Dallo Stato liberale allo Stato dei partiti. La rappresentanza politica*, III ed., Milano, 1993, 181 e ss.

<sup>5</sup> G. Arena, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 3-4/1997, 29.

<sup>6</sup> Sono espressioni di L. Azzena, *Vecchi e nuovi paradigmi per le politiche pubbliche in tempi di crisi. La doppia faccia della sussidiarietà orizzontale*, Bologna, 2015, che distingue una «sussidiarietà decisionale», che consiste nella partecipazione della società di intervenire sulle decisioni dei pubblici poteri, da una «sussidiarietà azionale», che vede invece la società civile coinvolta nell'azione amministrativa.

<sup>7</sup> Questo aspetto è messo bene in rilievo da A. Valastro, *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: il ruolo delle amministrazioni locali nell'epoca delle fragilità*, in Id. (a cura di), *Le regole locali della democrazia partecipativa. Tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, Napoli, 2016, 3 ss., e Id., *La democrazia partecipativa alla prova dei territori: tendenze e prospettive dei regolamenti comunali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3, 2016, spec. 13 e ss.

noto il rilievo assegnato al principio di sussidiarietà, nella sua dimensione «verticale»<sup>8</sup> (art. 5 TUE). Quanto invece al rapporto dell'Unione con i suoi cittadini<sup>9</sup>, è assente nei Trattati un esplicito riconoscimento del principio di sussidiarietà «orizzontale»<sup>10</sup>, quale principio regolatore dei rapporti tra sfera pubblica e privata<sup>11</sup>. Da un'analisi meramente testuale dei Trattati emerge che nessuna delle due accezioni sopra ricordate di sussidiarietà orizzontale è «espressamente» accolta dall'Unione europea.

La prima dimensione della sussidiarietà orizzontale – quella «decisionale» – sembra per la verità trovare un qualche fondamento nel diritto primario dell'Unione. Almeno questo è ciò che sembra voler dire il Trattato sull'Unione quando stabilisce che «le decisioni devono essere prese il più vicino possibile ai cittadini» (art. 10, par. 3, TUE). È il cd. «principio di vicinanza» che, come rileva Luciani, «potrebbe comportare non solo la necessità di preferire, a parità di condizioni, la sede decisionale pubblica più prossima al cittadino (ciò che è proprio del principio di sussidiarietà verticale), ma anche quella di preferire, sempre a parità, la sede decisionale privata a quella pubblica (ciò che è implicato dal principio di sussidiarietà orizzontale)»<sup>12</sup>.

Peraltro, la vicinanza, letta come espressione del principio di sussidiarietà nella sua declinazione orizzontale, richiama il valore della democrazia<sup>13</sup>. Ed è noto come «il primo valore fondante della sussidiarietà è la democrazia»<sup>14</sup>. A livello dell'Unione, pare dunque inestricabile il nesso tra vicinanza, sussidiarietà e democrazia. In quest'ottica, la sussidiarietà orizzontale (decisionale) finisce per coincidere anche con il principio di democrazia partecipativa<sup>15</sup>. Nell'Unione europea, infatti, la democrazia partecipativa occupa una posizione di primo piano. In particolare, l'art. 10, par. 3, primo periodo, TUE, afferma che

<sup>8</sup> Sul principio di sussidiarietà verticale nell'ordinamento dell'Unione europea, si v., tra i tanti, P. Ridola, *Sussidiarietà "verticale", autonomie e principio federativo*, in Id., *Diritto comparato e diritto costituzionale europeo*, Torino, 2010, spec. 403-408.

<sup>9</sup> T.E. Frosini, (voce) *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Annali II, 2008, 1136: «intesa nel secondo senso, quello "orizzontale", la sussidiarietà viene riferita al rapporto fra lo Stato e i cittadini, sia come singoli sia nelle formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo».

<sup>10</sup> Cfr. M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *Politica del diritto*, 3, 2000, 382, che sostiene che nel caso del Trattato sull'Unione «la lettera delle sue previsioni potrebbe offrire più di un motivo per sospettare che il principio di sussidiarietà sia stato concepito anche nella sua accezione "orizzontale"». A. Moscarini, *Sussidiarietà e libertà economiche*, in F. Modugno, *Trasformazioni della funzione legislativa*, I, Milano, 1999, 299 ritiene che il principio di sussidiarietà orizzontale sia stato formalizzato già dal Trattato di Roma.

<sup>11</sup> Sul punto v. in particolare M.C. Marchetti, *La sussidiarietà orizzontale nel contesto dell'Unione europea: processi decisionali e aspetti istituzionali*, in D. Ciaffi, F.M. Giordano (a cura di), *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, Bologna, 2020, secondo cui, nonostante gli sforzi orientati a promuovere la partecipazione dei cittadini europei ai processi decisionali, non si rinvergono «processi di redistribuzione delle responsabilità tra cittadini e istituzioni». Cfr. anche M. Armanno, *Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione Europea*, Torino, 2010, 29, secondo il quale diversi atti dell'Unione dimostrerebbero un «disinteresse» dell'Unione per la sussidiarietà orizzontale. Più in generale, si v. sul tema, di recente, L. Violini, (voce) *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, in *Enc. Dir.*, I Tematici, V – Potere e costituzione, 2023, 1175 e ss.

<sup>12</sup> M. Luciani, *Diritti sociali e integrazione europea*, cit., 382.

<sup>13</sup> L. Violini, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, cit., 1175.

<sup>14</sup> M. Armanno, *Il principio costituzionale di sussidiarietà*, cit., 89-90.

<sup>15</sup> Sul punto concorde anche L. Violini, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, cit., 1176 secondo la quale il diritto di partecipazione di cui agli artt. 10 e 11 TUE e i relativi strumenti di «cittadinanza attiva» vengono intesi a livello dell'Unione «come una forma tra le più avanzate del principio di sussidiarietà orizzontale». Così anche M. Morelli, *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Milano, 2011, 34. In senso parzialmente contrario, F. Giglioli, *Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa*, cit., 147, secondo cui «la sussidiarietà orizzontale è un istituto strutturalmente diverso da quelli che sono normalmente ricondotti nella democrazia partecipativa». Cfr. anche L. Grimaldi, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, Bari, 2006, 98-99.

«ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione» e l'art. 11 TUE riempie di contenuto quest'ultima affermazione, specificando alcune modalità in cui si concretizza il principio della democrazia partecipativa<sup>16</sup>.

Tali modalità consistono nel pubblico scambio di opinioni, espressione del dialogo civile<sup>17</sup> c.d. «orizzontale»<sup>18</sup>, volto ad attribuire ai «cittadini» e alle «associazioni rappresentative» una sorta di «diritto di accesso ad una tribuna pubblica»<sup>19</sup>; nel dialogo civile c.d. *verticale* tra le istituzioni, le associazioni rappresentative e la società civile (art. 11.2 TUE); nelle «consultazioni» della Commissione (art. 11.3 TUE), vale a dire l'obbligo gravante sulla Commissione di procedere, nello svolgimento dei propri compiti, specialmente nella fase antecedente la proposta di atti legislativi e non legislativi (come per es. le cd. «comunicazioni» o i «piani d'azione»), ad ampie consultazioni delle «parti interessate»; nell'iniziativa dei cittadini (art. 11.4 TUE). In particolare, per «società civile» la Commissione europea, a partire dal noto *Libro Bianco sulla governance europea*, ha inteso «le organizzazioni non governative (ONG), le associazioni professionali, le organizzazioni di carità, le organizzazioni di base (CBOs), le organizzazioni che cointeressano i cittadini nella vita locale e comunale, con un particolare contributo delle chiese e delle comunità religiose»<sup>20</sup>. In linea con gli obiettivi a più riprese riproposti a partire dal citato Libro bianco, la Commissione, in una Comunicazione del 2021 intitolata *Better regulation: Joining forces to make better laws*, afferma in generale che «to sustain trust in the European Union, EU policies need to take into account and reflect the values and concerns of citizens», precisando che «good policymaking involves those affected by the decisions». Tratto caratterizzante delle strategie della cd. *better regulation* sarebbe proprio «l'integrazione tra le autorità europee con tutti gli altri attori che si collocano nella filiera e ai quali il tema della qualità della legislazione non è certo estraneo»<sup>21</sup>. Pertanto, l'uso delle stesse appare «finalizzato alla valorizzazione della sussidiarietà orizzontale declinata come principio di vicinanza, orientato a sua volta ad incrementare il tasso di democrazia percepito dai cittadini europei»<sup>22</sup>.

#### 4. Quali indicazioni per lo sviluppo della sussidiarietà orizzontale «attuativa».

Appurato che la sussidiarietà orizzontale, nella sua accezione «decisionale», è sicuramente accolta dai Trattati UE, tramite i principi di vicinanza e di democrazia partecipativa, più complicato è rilevare indici della sussidiarietà orizzontale cd. attuativa. La ricerca di una

<sup>16</sup> Sulla democrazia partecipativa nell'Unione europea, si v. *ex multis* E. Grosso, *Cittadinanza e vita democratica in Europa dopo il Trattato di Lisbona*, in A. Lucarelli, A. Patroni Griffi, *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona. Nuovi studi sulla Costituzione europea*, Napoli, 2009, 225 e ss.; E. De Marco, *Elementi di democrazia partecipativa*, in P. Bilancia, M. D'Amico, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2009.

<sup>17</sup> Per un'analisi di tale concetto e del ruolo della società civile nella *governance* dell'Unione europea, si v. S. Smismans, *European Civil Society: Shaped by Discourses and Institutional Interests*, in *European Law Journal*, 4, 2003; K.A. Armstrong, *Rediscovering Civil Society: The European Union and the White Paper on Governance*, in *European Law Journal*, 1, 2002; O. De Schutter, *Europe in Search of its Civil Society*, in *European Law Journal*, 2, 2002.

<sup>18</sup> L'obbligo in capo alle istituzioni UE di dare «ai cittadini e alle associazioni rappresentative, attraverso gli opportuni canali, la possibilità di far conoscere e di scambiare pubblicamente le loro opinioni in tutti i settori di azione dell'Unione» (art. 11.1 TUE).

<sup>19</sup> Così C. Grewe, *Article I-47 – Principe de la démocratie participative*, in L. Burgorgue-larsen, A. Levade, F. Picod (a cura di), *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Parties I et IV «Architecture constitutionnelle». Commentaire article par article*, Bruxelles, 2007, 626-627.

<sup>20</sup> La Commissione ricomprende nella definizione anche le organizzazioni sindacali e le associazioni padronali (le «parti sociali»), anche se ne riconosce un «ruolo particolare», tale da meritare un'autonoma considerazione. Cfr. Commissione europea, *La governance europea. Un libro bianco*, 25 luglio 2001, COM(2001) 428 final, 15.

<sup>21</sup> B. Vimercati, *Natura e strumenti della better regulation. Un contributo allo studio dell'integrazione tra i diversi livelli di governo*, Torino, 2018, 11.

<sup>22</sup> Così L. Violini, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, cit., 1181.

sussidiarietà attuativa porta senz'altro a volgere lo sguardo verso la normativa euro-unitaria dedicata al rapporto pubblico-privato (appalti, aiuti di Stato, fiscalità) e a scontrarsi con il rilievo centrale che assume in questi ambiti il principio della tutela della concorrenza<sup>23</sup>. Un principio che è parte integrante dell'«identità costituzionale» europea<sup>24</sup>. Ai fini della nostra indagine, potrebbe essere di interesse notare che proprio nell'ambito della disciplina europea in esame, sta assumendo rilievo anche un altro principio: quello di «solidarietà». Anzi, leggendo certa giurisprudenza, della quale si darà conto appena oltre, si potrebbe arrivare a sostenere – forse un po' arditamente – che il «dogma della concorrenza» stia venendo eroso, progressivamente, dall'emersione del valore solidaristico<sup>25</sup>.

Oltre ad essere esplicitamente menzionata nel preambolo del TUE (in cui gli Stati membri dichiarano di voler «intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni»), la solidarietà trova spazio nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea quale parte dei «valori indivisibili e universali» sui quali l'Unione è fondata. Essa fa dunque parte «di un insieme di valori e principi che costituisce la base della costruzione europea»<sup>26</sup>. Diverse sono le «dimensioni» di solidarietà accolte dal diritto UE<sup>27</sup>, tra cui, per quanto qui più interessa, anche quella cd. «inter-individuale (sociale)» tra i cittadini europei. Il fondamento di tale dimensione della solidarietà sarebbe da rinvenire nell'art. 2 TUE, che afferma che i valori dell'Unione sono comuni agli Stati membri «in una società caratterizzata [...] dalla solidarietà».

In nessuno dei testi sopra citati può tuttavia rinvenirsi una definizione di solidarietà, tantomeno di quella «sociale». È stata allora la giurisprudenza della Corte di giustizia a tentare di tratteggiare i caratteri di tale principio<sup>28</sup>, anche in talune decisioni riferite all'Italia. Si fa riferimento soprattutto a CGUE, quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-

<sup>23</sup> Con riferimento, per esempio, al settore dei contratti pubblici, la Corte di giustizia (quinta sezione, sentenza 28 gennaio 2016, in causa C-50/14, *CASTA e a.*) ha affermato chiaramente che «il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici, nella misura in cui riguarda, in particolare, gli appalti pubblici di servizi, è diretto a garantire la libera circolazione dei servizi e l'apertura ad una concorrenza non falsata e più ampia possibile negli Stati membri» (corsivi aggiunti).

<sup>24</sup> Così si esprime G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2019, 599, ove si legge che «una parte non marginale dell'identità costituzionale europea è data certamente dalle norme sul mercato interno e sulla tutela della concorrenza, che dal Trattato di Roma sono transitate pressoché intatte sino al Trattato di Lisbona».

<sup>25</sup> Come ricordato da G. Guerini in S. Pellizzari, A. Magliari (a cura di), *Pubblica amministrazione e Terzo settore. Confini e potenzialità dei nuovi strumenti di collaborazione e sostegno pubblico*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 196, si sarebbe ormai fatta strada nella politica europea «l'idea che esistono diversi modi di fare economia ed impresa, che è possibile azionare le leve delle politiche pubbliche, anche come strumenti per orientare una politica per lo sviluppo inclusivo, e che pertanto la concorrenza non è un dogma ma può essere orientata da una responsabilità sociale o ambientale».

<sup>26</sup> Si v. le Conclusioni dell'Avvocato generale Bot del 26 luglio 2017, cause riunite C- 643 e 647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio*, §19: «già affermata nel Trattato di Roma, l'esigenza di solidarietà è ancora al centro del processo di integrazione perseguito dal Trattato di Lisbona».

<sup>27</sup> I Trattati riconoscono la solidarietà «inter-statale», tra gli Stati membri (art. 80 TFUE); quella «transazionale», tra cittadini di uno Stato membro e altri Stati membri (art. 20 TFUE); quella «istituzionale», tra le istituzioni dell'Unione/ tra Unione e Stati membri (art. 4.3 TUE). È ampio il dibattito in dottrina circa lo «spazio» del principio di solidarietà all'interno del diritto dell'Unione europea. Per una ricostruzione si v., *ex multis*, T. Russo, *La solidarietà come valore fondamentale dell'Unione europea: prospettive e problematiche*, in AA. VV., *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, 667 ss.; A. Schillaci, *Governo dell'economia e gestione dei conflitti nell'Unione europea. Appunti sul principio di solidarietà*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017; G. Bultler, *Solidarity and its limits for economic integration in the European Union's internal market*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 3, 2018, 310 ss.; F. Covino, *Matrice economica del principio solidaristico e tensione dell'UE verso la solidarietà politica*, in *Rivista AIC*, 3, 2021.

<sup>28</sup> «Il principio della solidarietà sociale comporta il fatto [...] del sussidio a un gruppo sociale ad opera di un altro». (Conclusioni presentate dall'avvocato generale Fennelly il 6 febbraio 1997, causa C-70/95, *Sodemare*, ECLI:EU:C:1997:55, par. 29).

50/14, *CASTA e a.*, e a CGUE, quinta sezione, sentenza 11 dicembre 2014, in causa C-113/13, *Azienda sanitaria locale n. 5 «Spezzino» e a.*, che, secondo quanto affermato dalla stessa Corte costituzionale italiana nella citata sent. 131/2020, «tendono a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà» (Cons. in diritto 2.1). In particolare, dalla sentenza *Spezzino*, si evince che non è di per sé incompatibile con il diritto europeo una normativa nazionale che preveda che la fornitura di determinati servizi (nella specie, quelli di trasporto sanitario di urgenza ed emergenza) debba essere attribuita in via prioritaria e con affidamento diretto, in deroga alle norme concorrenziali, a una particolare categoria di enti (nella specie, associazioni di volontariato convenzionate), purché l'ambito in cui si svolge l'attività di tali enti «contribuisca effettivamente alla «finalità sociale» e al perseguimento degli «obiettivi di solidarietà» ed efficienza di bilancio su cui detta disciplina è basata» (§§60, 63 e 65). In altre parole, quindi, la Corte riconosce che il diritto europeo non osta ad una normativa nazionale che, in deroga alle norme concorrenziali e comunque nel rispetto di certe condizioni, sia funzionale a dare forma concreta al principio di solidarietà<sup>29</sup>. Ancora più interessanti appaiono le considerazioni dell'AG Wahl, presentate il 14 aprile 2014, nella stessa causa *Spezzino* (§63) che a sua volta richiama le conclusioni dell'AG Mengozzi, nella causa C-574/12, *Centro Hospitalar de Setúbal e SUCH*, §40, secondo cui «il perseguimento dell'efficienza economica in un mercato europeo basato su una concorrenza libera e aperta non è fine a sé stesso, ma è un mero strumento per raggiungere gli obiettivi per cui l'Unione europea è stata creata. Di conseguenza, sono disposto ad accettare che la necessità di promuovere e proteggere uno dei valori fondamentali su cui l'Unione europea è fondata possa, talvolta, prevalere sugli imperativi del mercato interno». La solidarietà è dunque concepita come un valore posto a fondamento dell'Unione e, in quanto tale, meritevole di pari o talora superiore considerazione rispetto all'imperativo concorrenziale.

Quanto esposto sinora, se dimostra la progressiva affermazione a livello europeo della solidarietà, nulla ci dice in merito all'accoglimento a livello dell'Unione del principio di sussidiarietà orizzontale attuativa. La solidarietà è però spesso accostata alla sussidiarietà orizzontale, quasi fossero dei sinonimi. Lo stretto legame tra i due principi è stato messo bene in rilievo dalla dottrina<sup>30</sup>. Non diversamente ha fatto il legislatore italiano che, nell'art. 6 del nuovo Codice dei contratti (d. lgs. n. 36/2023), ha dettato una disciplina dell'amministrazione condivisa «in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale». Ci si potrebbe chiedere pertanto se la nostra ricerca sulla sussidiarietà orizzontale a livello UE non conduca in definitiva alla solidarietà: in altre parole, se i valori e le esigenze sottese alla sussidiarietà orizzontale siano, a livello euro-unitario, enucleati all'interno del principio di solidarietà.

Si ritiene che la risposta a tale quesito debba essere parzialmente negativa. Sussidiarietà e solidarietà non sono la stessa cosa: la prima è un «metodo», la seconda un «valore» da perseguire e realizzare attraverso un determinato metodo. Anche la dottrina più attenta lo ha sottolineato, evidenziando che «se la solidarietà costituisce il principio attivo che vale a

<sup>29</sup> Per un'efficace rassegna del dibattito giurisprudenziale sul tema, si v. A. Albanese, *I servizi sociali nel Codice del Terzo settore e nel Codice dei contratti pubblici: dal conflitto alla complementarità*, in *Munus*, 1, 2019.

<sup>30</sup> Si v. tra i tanti F. Giuffrè, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther (a cura di), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, 2007, 30, il quale afferma che «tanto il principio di solidarietà, quanto quello di sussidiarietà, essendo posti in funzione attuativa del valore personalista, appaiono suscettibili di esplicazione solo se letti congiuntamente ed in relazione ai contenuti che esprime il medesimo valore cui sono finalizzati». Più di recente, v. anche G. Comazzetto, *La solidarietà nello spazio costituzionale europeo. Tracce per una ricerca*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2021, 267 ss., ove si sottolinea che «il 'potenziale assiologico' del principio [di solidarietà] sia stato ulteriormente valorizzato nell'ultimo ventennio grazie all'esplicito inserimento in Costituzione – art. 118, comma 4 – del principio di sussidiarietà».

«finalizzare» la libertà in direzione dell'eguaglianza, la sussidiarietà rappresenta il «criterio» «organizzatorio» di tale finalizzazione, in quanto garantisce un'equilibrata distribuzione dei compiti di solidarietà tra l'individuo, la comunità intermedia e lo Stato»<sup>31</sup>. Il principio di sussidiarietà è dunque integrativo di quello di solidarietà, e viceversa.

Ciò che allora davvero sembra mancare a livello dell'Unione non è tanto la finalizzazione solidaristica di determinate politiche, quanto piuttosto la volontà di adottare un *metodo* alternativo – rispetto a quello tipicamente promosso dai rapporti concorrenziali – per attuare quelle stesse politiche. È peraltro evidente che sussidiarietà e concorrenza esprimano due modalità diverse di relazione tra pubblico e privato<sup>32</sup>. Mentre nella concorrenza si privilegia la competitività, nella sussidiarietà emerge una logica di collaborazione o, per usare il linguaggio del legislatore italiano, di «coinvolgimento attivo» (art. 55 CTS). Nella concorrenza, la priorità è la protezione di interessi privati. Nel metodo sussidiario, obiettivo è il perseguimento dell'interesse generale.

Utile per comprendere l'attuale orientamento dell'UE sulla sussidiarietà orizzontale è guardare ad alcuni recenti atti di *soft law*. Il riferimento è al *Piano d'azione europeo sull'economia sociale*, pubblicato dalla Commissione nel dicembre 2021<sup>33</sup>. Il Piano, dopo aver fornito un'importante definizione di «economia sociale» – in parte coincidente con quella italiana di «enti del Terzo settore», ma più ampia –, si pone l'ambizioso obiettivo di sviluppare «quadri politici e giuridici adeguati a far prosperare l'economia sociale». Rientrano in questo ambito la «fiscalità», gli «appalti pubblici» e la disciplina degli «aiuti di Stato», «che devono essere adattati alle esigenze dell'economia sociale». Gli ostacoli al pieno sviluppo dell'economia sociale, sempre secondo la Commissione, non sono però solo culturali o politici, ma sono anche di natura squisitamente giuridica. Per questo si rendono necessarie azioni dirette a rafforzare la collaborazione tra amministrazioni pubbliche e organizzazioni dell'economia sociale. Inoltre, nel novembre 2023 il Consiglio ha adottato una *Raccomandazione sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale*<sup>34</sup>, la quale mira ad orientare gli Stati membri nella promozione di una strategia e di quadri giuridici favorevoli all'economia sociale e di misure che ne agevolino lo sviluppo.

Per quanto più ci interessa in questa sede, i documenti citati affrontano il tema dei rapporti tra amministrazioni pubbliche ed economia sociale. È chiaro dalla lettura di tali atti che per l'Unione il contemperamento tra tutela della concorrenza e finalità sociali si realizza ancora soprattutto nell'ambito della disciplina degli appalti, per es. attraverso i cc.dd. appalti «socialmente responsabili» o quelli «riservati» (v. per esempio quanto previsto dall'art. 77, par. 2, direttiva 2014/24/UE). La Commissione ricorda nel *Piano* che la revisione delle norme UE in materia di appalti pubblici effettuata nel 2014 «ha creato per le autorità pubbliche a tutti i livelli numerose possibilità di utilizzare gli appalti pubblici per raggiungere obiettivi politici diversi, tra cui la promozione della protezione ambientale e il perseguimento di obiettivi sociali»<sup>35</sup>. E infatti oggi le norme europee sugli appalti menzionano espressamente gli *aspetti sociali* tra gli elementi che possono essere inclusi nei criteri di aggiudicazione sulla base del criterio della «offerta economicamente più vantaggiosa». Nel *considerando* n. 20 della

<sup>31</sup> T.E. Frosini, (voce) *Sussidiarietà (principio di) (dir. cost.)*, cit., 1140.

<sup>32</sup> Sul punto, di particolare utilità è l'analisi condotta da F. Gligioni, *Alla ricerca della sussidiarietà orizzontale in Europa*, cit., 148 e ss.

<sup>33</sup> Commissione europea, *Creare un'economia al servizio delle persone: un piano d'azione per l'economia sociale*, COM(2021) 778 final, 9.12.2021. Per una più approfondita analisi del contenuto del *Piano*, sia consentito rinviare a G. Gotti, *Il Piano d'azione europeo per l'economia sociale e i riflessi sull'ordinamento italiano*, in *Rivista Impresa sociale*, n. 3/2022.

<sup>34</sup> Raccomandazione del Consiglio del 27 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale, C/2023/1344.

<sup>35</sup> COM(2021) 778 final, cit., 9.

citata *Raccomandazione*, si legge che la collaborazione con le autorità pubbliche costituisce «elemento essenziale» per lo sviluppo dell'economia sociale. Di conseguenza, il Consiglio raccomanda agli Stati membri di «incoraggiare le proprie amministrazioni aggiudicatrici ad acquistare beni e servizi in modo strategico, di perseguire gli obiettivi sociali». A tale fine, «sono invitati a sfruttare appieno gli strumenti messi a disposizione dalla normativa dell'Unione in materia di appalti pubblici, compresi quelli per l'organizzazione di determinati servizi, noti come servizi alla persona e come servizi di interesse generale, attraverso un regime specifico ispirato al principio di solidarietà».

Un modello, quello che traspare dai documenti citati, che non coincide con quello sussidiario proprio dell'amministrazione condivisa. La logica sottesa è ancora quella dell'appalto e dell'esternalizzazione, non quella della cooperazione e del coinvolgimento attivo. Quelle previste dal *Piano* e dalla *Raccomandazione* sono misure assai timide, che si sostanziano nel «permettere» allo Stato membro di alleggerire l'impostazione concorrenziale. Molto ampia è infatti la distanza tra il livello di dibattito europeo sul tema e quello italiano, ove ormai da tempo la Corte costituzionale italiana parla di «nuovo rapporto collaborativo con i soggetti pubblici», di un «canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato» (sentenza n. 131 cit.). La chiave sta nell'«alternatività» del modello sussidiario rispetto a quello concorrenziale. A livello dell'Unione il cambio di prospettiva appare lento, e al momento pare tradursi esclusivamente nella menzione – pur non scontata – della «solidarietà» (punto 15 della *Raccomandazione*) quale principio a cui gli Stati membri dovrebbero ispirarsi nella predisposizione di regime giuridici per l'organizzazione di determinati servizi di interesse generale.

Un'eccezione, che conferma quanto sostenuto sopra, si può trovare nel punto 10 della *Raccomandazione*, ove «si raccomanda agli Stati membri di dare attuazione a meccanismi di consultazione e dialogo tra autorità pubbliche e organizzazioni che rappresentano l'economia sociale, ad esempio formando gruppi di alto livello e sostenendo la nascita e lo sviluppo di reti rappresentative dell'economia sociale». Sono quei meccanismi partecipativi che già da tempo l'Unione promuove, in attuazione dei principi di vicinanza e democrazia partecipativa, in un'ottica di sussidiarietà orizzontale «decisionale». Si conferma pertanto che solo quest'ultima dimensione della sussidiarietà orizzontale è promossa dall'Unione, mentre quella «attuativa» fatica a trovare spazi per affermarsi.

Si può dunque ragionevolmente affermare che l'Unione promuove modelli di sussidiarietà orizzontale decisionale, garantendo un'ampia partecipazione della società civile all'elaborazione delle politiche pubbliche, in un'ottica di democrazia partecipativa. Allo stesso tempo, tuttavia, il diritto dell'Unione sembra non accogliere del tutto il lato attuativo della sussidiarietà orizzontale, ignorando al momento la cd. amministrazione condivisa. Un modello sconosciuto a quel livello, dove ancora i rapporti pubblico-privato nell'ambito dell'attività amministrativa rimangono nettamente ancorati ad un paradigma concorrenziale e ad una impostazione sinallagmatica – e non collaborativa – di quei rapporti. Sembra dunque che a livello europeo si stia affermando una concezione della sussidiarietà orizzontale esclusivamente «finalizzata al superamento delle carenze strutturali dei relativi processi democratici tramite l'enfasi – specifica di quell'ordinamento – sulla necessità di dare ai propri cittadini migliori regolamentazioni e così rispondere ad una domanda sempre meno comprimibile di vicinanza delle istituzioni agli stessi»<sup>36</sup>. Gli elementi di sussidiarietà orizzontale incorporati nell'ordinamento europeo sarebbero dunque funzionali soprattutto alla risoluzione del noto problema di scarsa democraticità dell'Unione, garantendo maggiore vicinanza e partecipazione della società civile.

<sup>36</sup> L. Violini, *Sussidiarietà e poteri sostitutivi*, cit., 1203.

### 5. Il settore energetico come «laboratorio» di sussidiarietà orizzontale «attuativa».

Nonostante il quadro generale della sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento europeo risulti ancora fortemente segnato dal paradigma concorrenziale, un'analisi condotta su scala settoriale consente di cogliere alcune significative aperture verso un modello di amministrazione effettivamente «sussidiario-attuativo», fondato cioè sulla valorizzazione del contributo che i cittadini possono offrire alla cura degli interessi generali.

È precisamente quanto sembra verificarsi nel settore energetico, dove la partecipazione attiva dei cittadini viene riconosciuta come un elemento imprescindibile per l'attuazione concreta della c.d. «transizione energetica»<sup>37</sup>. Tra gli obiettivi che concorrono a definirne il contenuto, particolare rilievo assumono la diffusione capillare delle energie rinnovabili<sup>38</sup>, l'incremento dell'efficienza energetica<sup>39</sup> e la progressiva costruzione di un sistema energetico decentralizzato, fondato su una produzione distribuita di energia rinnovabile e sull'evoluzione della rete elettrica in una sorta di «internet dell'energia»<sup>40</sup>, capace di abilitare scambi continui e flessibili tra nodi locali di produzione e consumo<sup>41</sup>.

Tali traguardi sono tutti funzionalmente collegati al macro-obiettivo della neutralità climatica entro il 2050<sup>42</sup>, che costituisce, com'è noto, il principio ordinatore del c.d. «*European Green Deal*»: l'ambizioso progetto regolatorio promosso dalla Commissione europea con l'omonima Comunicazione del 2019<sup>43</sup>, che combina e integra, attraverso una pluralità di strategie, un ampio insieme di *policies*<sup>44</sup>.

Si tratta di obiettivi settoriali ambiziosi, che non possono essere perseguiti senza un coinvolgimento attivo e strutturale dei cittadini, chiamati a contribuire non solo in qualità di

<sup>37</sup> Il concetto di transizione «indica una direzione di marcia (che di norma coinvolge svariati soggetti, comprese le amministrazioni), esprime un passaggio da un “prima” a un “dopo”» così F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024, 1.

<sup>38</sup> Si veda la dir. UE 2018/2001 (RED II), *sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*, che fissa l'obiettivo vincolante di almeno il 32% di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo entro il 2030. La revisione del 2023, approvata nell'ambito del pacchetto *Fit for 55*, ha innalzato tale obiettivo al 42,5%, con una traiettoria di crescita accelerata e procedure autorizzative semplificate (dir. UE 2023/2413).

<sup>39</sup> L'incremento dell'efficienza energetica costituisce un obiettivo vincolante a livello europeo, come stabilito dalla dir. UE 2023/1791, che prevede una riduzione del consumo energetico dell'11,7% entro il 2030 rispetto alle proiezioni di consumo formulate nel 2020.

<sup>40</sup> L'espressione è ripresa da J. Rifkin, *La terza rivoluzione industriale. Come il “potere laterale” sta trasformando l'energia, l'economia e il mondo*, Milano, 2011, 62-72, dove l'Autore, in modo pionieristico, descrive un nuovo modello energetico fondato su una rete intelligente e interconnessa, analoga per struttura e logica di funzionamento a quella di internet.

<sup>41</sup> La costruzione di un sistema energetico più decentralizzato e interconnesso è promossa a livello europeo nel quadro del *Clean Energy Package*, in particolare attraverso la Direttiva (UE) 2019/944 sul mercato dell'energia elettrica, che incentiva la partecipazione attiva degli utenti finali e l'integrazione della produzione distribuita. L'evoluzione della rete elettrica verso un'infrastruttura intelligente e flessibile è inoltre sostenuta dal Regolamento (UE) 2019/943 sul mercato interno dell'energia elettrica, che mira a garantire un sistema in grado di favorire scambi dinamici tra produzione e consumo su scala locale.

<sup>42</sup> Come noto, la definizione giuridica e tecnica di tale obiettivo è fornita dal reg. UE 2021/1119 (*Legge europea sul clima*), secondo cui «le emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra a livello dell'Unione, regolati dal diritto dell'Unione, devono essere bilanciati all'interno dell'Unione al più tardi entro il 2050, riducendo così le emissioni a zero netto entro tale data; successivamente, l'Unione mira a conseguire emissioni negative» (art. 2, c. 1).

<sup>43</sup> COM(2019) 640 final.

<sup>44</sup> Sulla qualificazione del *Green Deal* europeo come «*regulatory projects*», si v. E. Chiti, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 19 ss., dove l'autore sottolinea come tale processo regolatorio incida direttamente sulla costituzione economica dell'Unione, modificandone le finalità e ridefinendo i rapporti tra interessi. Sul punto, si v. anche D. Bevilacqua, E. Chiti, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Bologna, 2024, *passim*.

consumatori consapevoli, ma anche come produttori, sia individualmente sia in forma collettiva.

Il rilevante impegno partecipativo richiesto trova riscontro in molteplici atti dell'Unione, a conferma della centralità assunta dalla dimensione «orizzontale» della transizione.

Tra i numerosi esempi che si potrebbero richiamare in tal senso, si segnala la racc. UE 2024/1343, dedicata all'accelerazione delle procedure autorizzative per l'energia da fonti rinnovabili. Essa invita espressamente gli Stati membri a «stimolare la partecipazione dei cittadini, comprese le famiglie a basso e medio reddito, e delle comunità energetiche alla pianificazione, allo sviluppo, alla costruzione e all'esercizio dei progetti di energia rinnovabile e dei progetti infrastrutturali correlati»<sup>45</sup>.

La raccomandazione, inoltre, insiste sulla necessità di garantire processi decisionali inclusivi e trasparenti, attraverso il coinvolgimento attivo dei cittadini e dei portatori di interesse, anche mediante audizioni pubbliche e strumenti di consultazione strutturata<sup>46</sup>. Tali indicazioni riflettono chiaramente la convinzione che il successo delle politiche di transizione energetica dipenda anche dalla capacità delle istituzioni di mobilitare risorse sociali e territoriali.

In questa prospettiva, il documento conferma ulteriormente il consolidamento della sussidiarietà orizzontale nella sua dimensione «decisionale» all'interno dell'architettura giuridica dell'Unione europea.

Al contempo, emergono indicazioni chiare di un orientamento favorevole al coinvolgimento attivo dei cittadini anche nella fase attuativa delle politiche energetiche.

A questo proposito, particolare rilievo assumono la dir. UE 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (RED II) e la dir. UE 2019/944, relativa alle norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (IEM). Entrambe promuovono un'evoluzione del ruolo dei consumatori finali, chiamati a partecipare in modo attivo e consapevole alla transizione energetica, nel quadro degli ordinamenti nazionali.

In particolare, nel contesto delineato dalla RED II, merita attenzione il considerando 70, che riconosce come la partecipazione dei cittadini e delle autorità locali a progetti nel settore delle energie rinnovabili – in particolare attraverso le comunità energetiche – «può offrire un importante valore aggiunto in termini di accettazione delle energie rinnovabili a livello locale e accesso a capitali privati aggiuntivi, traducendosi in investimenti locali e una maggiore partecipazione dei cittadini alla transizione energetica».

Su questa linea si innesta anche la dir. UE 2023/2413 (RED III), che modifica e rafforza la RED II, attribuendo alla dimensione partecipativa dei cittadini un ruolo ancora più rilevante nel raggiungimento degli obiettivi energetici dell'Unione. In particolare, il considerando 42 evidenzia come il coinvolgimento diretto nella produzione dell'energia rinnovabile contribuisca concretamente alla riduzione della domanda complessiva di gas naturale, all'aumento della resilienza dei sistemi energetici e al conseguimento dei target europei sulle fonti rinnovabili<sup>47</sup>.

I riferimenti normativi richiamati risultano sufficienti a evidenziare una chiara linea di tendenza: le indicazioni provenienti dalle fonti europee sembrano infatti convergere verso un obiettivo comune, quello della progressiva democratizzazione del settore energetico. Tale processo si traduce nell'apertura del sistema alla partecipazione effettiva dei cittadini, sia nella definizione delle scelte pubbliche, sia nella gestione concreta delle risorse.

<sup>45</sup> Rac. UE 2024/1343, Punto 9.

<sup>46</sup> *Ivi*, Punto 10.

<sup>47</sup> Dir. UE 2023/2413, considerando 42: «Gli impianti di autoconsumo, compresi quelli degli autoconsumatori collettivi come le comunità locali di energia, contribuiscono anche a ridurre la domanda complessiva di gas naturale, ad aumentare la resilienza del sistema e a conseguire gli obiettivi dell'Unione in materia di energia rinnovabile».

In questo senso, si ritiene che la distinzione tra sussidiarietà orizzontale «decisionale» e «attuativo» rappresenti una chiave interpretativa utile a comprendere le diverse accezioni del concetto di «democrazia energetica» che attraversano il dibattito pubblico e accademico<sup>48</sup>: la prima si esprime nella richiesta di processi decisionali partecipati e trasparenti; la seconda, nella possibilità per cittadini e comunità di assumere un ruolo attivo nella produzione e nella gestione dell'energia.

È proprio l'intreccio di queste due dimensioni che consente di cogliere la portata trasformativa di alcune esperienze, tra cui si distinguono in particolare le comunità energetiche.

**5.1. La disciplina europea delle comunità energetiche.** In quest'ottica, la disciplina delle comunità energetiche rappresenta un passaggio cruciale nel percorso di apertura dell'ordinamento europeo al modello dell'«amministrazione condivisa»<sup>49</sup>.

Prima di procedere con l'analisi del quadro normativo, è opportuna una precisazione terminologica. L'espressione «comunità energetica» (o *energy community*), pur ampiamente utilizzata nel dibattito pubblico e accademico, non corrisponde a una nozione tecnico-giuridica univoca all'interno della legislazione europea. Si tratta, piuttosto, di una locuzione impiegata – in particolare nel campo delle scienze sociali – per descrivere forme di aggregazione volontaria tra soggetti eterogenei, come cittadini, imprese, enti del terzo settore e amministrazioni locali, che condividono risorse e investimenti per la produzione di energia, prevalentemente da fonti rinnovabili<sup>50</sup>.

Come efficacemente osservato, «contrariamente al modello dominante basato sulla produzione energetica da parte delle *utility* e sugli scambi di mercato, la comunità energetica pone l'accento sul valore d'uso dell'energia, anziché sul suo scambio, essendo il profitto un

<sup>48</sup> Come evidenziato dalla letteratura sociologica, infatti, la democratizzazione dell'energia si gioca su più piani: dalla partecipazione ai processi decisionali alla condivisione dei mezzi di produzione, fino alla localizzazione e distribuzione delle fonti energetiche. Sul punto cfr. G. Osti, *Energia democratica: esperienze di partecipazione*, in *Aggiornamenti Sociali*, 2, 2017, 113 ss., nonché B. Van Veelen, D. Van Der Horst, *What is energy democracy? Connecting social science energy research and political theory*, in *Energy Research & Social Science*, 46, 2018, 19 ss. Per un esame complessivo e transdisciplinare delle ricerche e delle pratiche in tema di democrazia energetica, si v. A. Feldpausch-Parker, D. Endres, T.R. Peterson, S. Gomez (a cura di), *Routledge Handbook of Energy Democracy*, London, 2021, *passim*, dove si ricorda come la «democrazia energetica» sia emersa inizialmente come un'espressione utilizzata dagli attivisti per rivendicare un maggiore livello di partecipazione nei processi decisionali relativi alla transizione energetica. Ciò includeva un controllo più localizzato sulla produzione e sul consumo di energia, la giustizia distributiva e procedurale nelle decisioni, nonché la promozione delle fonti di energia rinnovabile.

<sup>49</sup> Il termine «amministrazione condivisa» è qui utilizzato in senso ampio, per indicare un modello di amministrazione fondato sulla valorizzazione del contributo che i cittadini possono offrire alla cura degli interessi generali, e che ricomprende le diverse pratiche attuative del principio di sussidiarietà orizzontale nella sua dimensione *azionaria*.

<sup>50</sup> L'espressione *energy community* inizia a comparire nella letteratura sociologica a partire dalla metà degli anni 2000 e cattura un interesse via via crescente di studiosi, mossi dalla volontà di elaborare una definizione che restituisse la varietà e la dinamicità di un fenomeno iniziato a manifestarsi già verso la fine degli anni Ottanta del secolo scorso. Per una ricognizione della letteratura sociologica sul tema, v. L. Pellizzoni, *Energia di comunità. Una ricognizione critica della letteratura*, in G. Osti, L. Pellizzoni (a cura di), *Energia e innovazione tra flussi globali e circuiti locali*, Trieste, 2018, 17 ss., spec. 21-24. Per una panoramica della distribuzione e delle principali caratteristiche delle comunità energetiche nei Paesi UE per come si sono più o meno spontaneamente diffuse negli ultimi venticinque anni v. A. Sciullo, *L'affermarsi del modello CER in Europa: continuità, discontinuità e potenziale trasformativo dell'azione collettiva in campo energetico*, in F. Gerli, L. Tricarico (a cura di), *Energie di comunità. Le comunità energetiche rinnovabili per un futuro sostenibile*, Milano, 2024, 39 ss.

elemento secondario»<sup>51</sup>. Questa vocazione solidaristica trova un naturale riscontro nella frequente adozione della forma giuridica della cooperativa, che riflette una preferenza strutturale per modelli ispirati alla mutualità e alla partecipazione diffusa.

In Italia, ad esempio, le prime forme di comunità energetiche possono essere individuate già nella prima metà del Novecento, in particolare nelle cooperative e nei consorzi energetici promossi dalle comunità montane dell'arco alpino, istituiti per sopperire alla carenza di accesso all'energia elettrica e termica<sup>52</sup>. Si tratta di esperienze rimaste a lungo delle eccezioni, «in gran parte attribuibili alla presenza di network istituzionalizzati, storicamente radicati e fondati su una forte identificazione territoriale ed etnica»<sup>53</sup>.

È solo a partire dagli anni Duemila che le comunità energetiche hanno iniziato a emergere come soluzioni innovative per la produzione sostenibile dell'energia. Un simile cambiamento di prospettiva è stato senz'altro facilitato dal processo di liberalizzazione del mercato energetico e dal rapido sviluppo di nuove tecnologie, le quali hanno permesso la produzione di energia anche su scala domestica (le cc.dd. *domestic renewables*)<sup>54</sup>. A livello europeo, la significativa crescita del fenomeno ha portato alla creazione, nel 2013, della «Federazione Europea delle Cooperative Energetiche» (Rescoop.eu), un network che attualmente coinvolge circa un milione e mezzo di cittadini.

In questo processo evolutivo, segnato dal crescente riconoscimento del ruolo attivo dei cittadini nella produzione e nella gestione dell'energia, hanno preso forma nuove modalità di collaborazione tra attori sociali e istituzioni locali, aprendo spazi inediti di interazione tra pubblico e privato. È in tale contesto che le comunità energetiche, laddove vi sia un effettivo coinvolgimento delle amministrazioni territoriali, possono essere interpretate come una concreta espressione del modello dell'amministrazione condivisa<sup>55</sup>. In queste configurazioni, infatti, la cooperazione tra soggetti pubblici e privati si struttura secondo logiche paritarie e orientate al perseguimento di finalità di interesse generale, in coerenza con il paradigma della sussidiarietà orizzontale «attuativa». La partecipazione dell'ente locale, in particolare, fa di queste realtà strumenti attraverso cui condividere con la cittadinanza, tanto nella definizione degli obiettivi quanto nelle modalità attuative, le scelte di politica energetica e sociale a livello territoriale.

In assenza di una cornice normativa armonizzata, tanto a livello europeo quanto nazionale, la diffusione delle comunità energetiche ha dato luogo a un panorama particolarmente eterogeneo, in cui le singole esperienze sono state modellate sia dalle caratteristiche dei soggetti promotori, sia dalle specificità del contesto istituzionale e regolatorio di riferimento. Ebbene, per valorizzare il potenziale di queste esperienze, l'Unione europea ha introdotto un quadro giuridico promozionale e abilitante, volto a consentire e incentivare la costituzione di determinati «tipi» di comunità energetiche. Attraverso tali configurazioni, gli utenti sono autorizzati a produrre, scambiare e vendere energia, in quanto ritenute strumenti idonei a

<sup>51</sup> A. Aquili, *Innovazione e sostenibilità nel settore energetico: nuove forme partenariali e contrattuali per le comunità energetiche*, in *Munus*, 1, 2024, 210.

<sup>52</sup> Cfr. N. Magnani, D. Patrucco, *Le cooperative energetiche rinnovabili in Italia: tensioni e opportunità in un contesto in trasformazione*, in C. Osti, L. Pellizzoni (a cura di), *Energia e innovazione*, cit., 187 ss.

<sup>53</sup> *Ivi*, p. 189, nonché N. Magnani, G. Osti, *Does civil society matter? Challenges and strategies of grassroots initiatives in Italy's energy transition*, in *Energy Research & Social Science*, 13, 2016, 148 ss.

<sup>54</sup> Cfr. G. Walker, P. Devine-Wright, *Community renewable energy: What should it mean?*, in *Energy Policy*, 36/2008, 497-500. Sui vantaggi sociali derivanti dalla diffusione delle c.d. *domestic renewables* cfr. P. Fagan, *The Social Justice and Human Rights Benefits of Domestic Renewable Energy*, in *Advances in Environmental and Engineering Research*, 4/2023.

<sup>55</sup> In questo senso, G. Pizzanelli, *I partenariati dell'amministrazione condivisa: il caso delle comunità energetiche rinnovabili*, in E. Frediani (a cura di), *Lezioni sull'amministrazione condivisa*, Torino, 2025, spec. 115, nonché F. Giglioni, *Forme e strumenti dell'amministrazione condivisa*, in G. Arena, M. Bombardelli (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Napoli, 2022, 107.

contribuire al perseguimento del complesso di interessi pubblici che orientano il processo di transizione energetica: dalla diffusione delle fonti rinnovabili al raggiungimento della neutralità climatica, dalla promozione di tecnologie e modelli di consumo innovativi al contrasto della povertà energetica, fino alla sicurezza dell'approvvigionamento.

Questo riconoscimento trova piena espressione nel *Clean Energy for All Europeans Package*. Si tratta, come noto, di un pacchetto legislativo adottato dall'Unione europea tra il 2018 e il 2019, composto da otto atti normativi (quattro direttive e quattro regolamenti) volti a completare l'Unione dell'energia e a promuovere una transizione energetica sostenibile, equa e partecipativa. Esso il quale «costituisce il primo tentativo di affrontare in modo sistematico le questioni sociali connesse alla materia energetica: ci si riferisce, da un lato, all'impatto ambientale della produzione e del consumo di energia; dall'altro, all'accesso all'energia quale bene essenziale al soddisfacimento dei bisogni primari dell'uomo»<sup>56</sup>.

In questo contesto normativo, assumono particolare rilievo le già richiamate direttive RED II e IEM, le quali codificano – rispettivamente – due modelli giuridici distinti di comunità energetica: le Comunità di Energia Rinnovabile (CER)<sup>57</sup> e le Comunità Energetiche dei Cittadini (CEC)<sup>58</sup>.

In entrambi i casi, si tratta di soggetti di diritto privato, la cui attività deve essere teleologicamente orientata al conseguimento di «benefici ambientali, sociali ed economici» a favore dei soci e della comunità in cui operano, anziché perseguire profitti finanziari. La distinzione tra i due modelli rispecchia le diverse finalità delle rispettive direttive: le CER mirano a incrementare l'uso di fonti rinnovabili, mentre le CEC intendono democratizzare il mercato energetico attraverso la diffusione dell'autoconsumo, anche da fonti non rinnovabili<sup>59</sup>.

Le divergenze più significative tra i due modelli, invece, sono rintracciabili nel fatto che le CER possono operare solo con energia da fonti rinnovabili e sono soggette a un vincolo di prossimità degli impianti; per contro, le CEC si distinguono per la loro neutralità tecnologica,

<sup>56</sup> Così, V. Cappelli, *Le comunità energetiche quali strumenti di energy justice nel nuovo sistema di regolazione del mercato elettrico: limiti e prospettive*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2, 2023, 405.

<sup>57</sup> L'art. 2, punto 16), dir. UE 2018/2001 definisce la comunità di energia rinnovabile come un «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». Il relativo regime giuridico viene poi sviluppato nel successivo articolo 22, il cui par. 2, in particolare, prevede che «le comunità di energia rinnovabile abbiano il diritto di: a) produrre, consumare, immagazzinare e vendere l'energia rinnovabile, anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile; b) scambiare, all'interno della stessa comunità, l'energia rinnovabile prodotta dalle unità di produzione detenute da tale comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile, fatti salvi gli altri requisiti di cui al presente articolo e il mantenimento dei diritti e degli obblighi dei membri della comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile come clienti; c) accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica appropriati, direttamente o mediante aggregazione, in modo non discriminatorio».

<sup>58</sup> L'art. 2, punto 11), dir. UE 2019/994 definisce la comunità energetica di cittadini come un «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». Il relativo regime giuridico è poi sviluppato nel successivo articolo 16.

<sup>59</sup> C. Favilli, *Transizione ecologica e autoconsumo organizzato di energia rinnovabile. La questione della forma giuridica delle comunità energetiche*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2, 2023, 6.

poiché le attività che svolgono non devono riferirsi necessariamente alla filiera dell'energia rinnovabile e i suoi membri non hanno alcun vincolo di prossimità geografica rispetto agli impianti<sup>60</sup>.

In estrema sintesi, dunque, l'istituzione di una CER o di una CEC consente ai consumatori finali di partecipare in modo strutturato a un ampio ventaglio di attività nel settore energetico, che spaziano dalla produzione allo stoccaggio dell'energia, includendo attività di condivisione, vendita, acquisto e persino la fornitura di servizi accessori, quali l'efficienza energetica e la ricarica dei veicoli elettrici<sup>61</sup>.

La rilevanza di queste previsioni emerge con particolare evidenza dal fatto che entrambe le definizioni giuridiche – quella di CER di cui all'art. 2, punto 16), della RED II, e quella di CEC prevista all'art. 2, punto 11), della Direttiva IEM<sup>62</sup> – includono espressamente tra i possibili membri anche le «autorità locali, comprese le amministrazioni comunali».

Questo aspetto costituisce un elemento di non poco rilievo nella prospettiva della presente indagine: l'ordinamento europeo, infatti, non si limita a «tollerare» l'emergere spontaneo di esperienze collaborative tra cittadini e autorità pubbliche – come già accaduto in altri ambiti<sup>63</sup> – ma ne diventa l'artefice, delineando un modello di comunità energetica che integra in modo strutturale la partecipazione di soggetti pubblici e privati. In tal modo, esso giunge a istituzionalizzare, in maniera espressa, configurazioni organizzative espressive di un modello di amministrazione effettivamente «sussidiario-attuativo» nel settore energetico<sup>64</sup>.

Le comunità energetiche, inoltre, non si limitano a realizzare l'autoconsumo diffuso, ma danno vita a veri e propri partenariati di comunità, la cui missione va oltre il solo ambito energetico, puntando alla generazione di benefici ambientali, sociali ed economici per il contesto in cui operano.

Con specifico riferimento alle sole CER, poi, l'art. 22, c. 4, lett. b), della RED II prevede che gli Stati membri si adoperino affinché «alle autorità pubbliche sia fornito un sostegno normativo e di sviluppo delle capacità», non solo per favorire la creazione di tali comunità di energia nel loro territorio, ma anche per «aiutare le autorità a parteciparvi direttamente». Questa disposizione assume particolare rilievo ai fini dell'analisi, in quanto non si limita a legittimare la partecipazione pubblica, ma mira esplicitamente a promuoverla, rafforzando così la configurabilità delle comunità energetiche come «forma di partenariato dell'amministrazione condivisa»<sup>65</sup>.

Inoltre, vale la pena evidenziare come tale riconoscimento istituzionale si inserisce in un processo evolutivo che ha visto le comunità energetiche nascere come esperienze spontanee, frutto di iniziative civiche e territoriali, e solo successivamente ricevere un inquadramento giuridico volto a promuoverne la diffusione. Una traiettoria che presenta evidenti affinità con l'esperienza dell'amministrazione condivisa: anche in quel caso, infatti, la collaborazione tra

<sup>60</sup> Inoltre, a differenza di quanto previsto per le CER, nelle CEC sono escluse le medie imprese.

<sup>61</sup> Tale coinvolgimento attivo si traduce in effetti positivi tanto per i singoli partecipanti quanto per la collettività: da un lato, si registra una riduzione dei costi sostenuti per l'energia e per i servizi connessi; dall'altro, si rilevano benefici di sistema, quali la diminuzione delle perdite di rete grazie alla minore quantità di energia che transita sulle infrastrutture pubbliche. Inoltre, l'adesione diretta dei cittadini contribuisce a rafforzare l'accettazione sociale delle iniziative orientate alla realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili.

<sup>62</sup> V. *supra* nt. 57 e 58.

<sup>63</sup> Parla di «tolleranza» dell'Unione europea per l'amministrazione condivisa G. Gotti, *La co-programmazione tra politica e amministrazione. Teoria, prassi e nuove prospettive*, in *Federalismi.it*, 8, 2024, 84-87.

<sup>64</sup> La stessa definizione di CER e di CEC, del resto, svolge una funzione selettiva, volta a individuare quelle configurazioni comunitarie che, per struttura, finalità e composizione, risultano idonee a beneficiare di un regime giuridico promozionale e abilitante, in quanto orientate al perseguimento di obiettivi di interesse generale.

<sup>65</sup> Così F. Giglioni, *Forme e strumenti*, cit., 106 e 107.

cittadini e amministrazioni ha preso forma al di fuori di schemi normativi predefiniti, per poi essere recepita e valorizzata sul piano legislativo<sup>66</sup>.

In definitiva, si può ritenere che la disciplina europea delle comunità energetiche costituisca un primo, significativo indice di emersione della dimensione «attuativa» della sussidiarietà orizzontale in seno all'ordinamento dell'Unione; e non stupisce – per le ragioni sopra esposte – che tale sviluppo abbia trovato terreno fertile proprio nel settore energetico.

**6. La disciplina europea delle comunità energetiche.** È nel solco tracciato dal legislatore europeo che si inserisce l'intervento di riforma del Codice del Terzo Settore (CTS), ad opera del d.l. n. 57/2023<sup>67</sup>. In particolare, l'articolo 1, comma 2, del suddetto decreto ha inserito tra le attività di interesse generale di cui all'articolo 5 del d.lgs. n. 117/2017 e all'articolo 2 del d.lgs. n. 112/2017 gli «interventi e servizi finalizzati alla produzione, all'accumulo e alla condivisione di energia da fonti rinnovabili a fini di autoconsumo previsti dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199». La modifica ha sancito la piena compatibilità tra la qualifica di Ente del Terzo Settore (ETS), compresa l'impresa sociale, e quella di comunità energetica rinnovabile, purché siano soddisfatti i requisiti previsti da entrambe le discipline di riferimento<sup>68</sup>.

Si tratta di una novità di rilevante portata sistemica, in quanto consente di includere le CER – laddove costituite in forma di ETS – nell'ambito applicativo dei procedimenti tipici dell'amministrazione condivisa previsti dall'ordinamento nazionale.

Da un lato, una CER costituita in forma di ETS è legittimata a prendere parte ai procedimenti di amministrazione condivisa, previsti dal CTS<sup>69</sup>. Si tratta di un'estensione innovativa di questi strumenti, finora applicati quasi esclusivamente in ambiti come il welfare o la cultura, e mai al settore energetico. In questo modo, essi possono svolgere una funzione di raccordo istituzionale, favorendo l'integrazione tra le strategie energetiche promosse dagli enti locali e le iniziative della società civile. Un'esigenza resa ancor più urgente dalla crescita esponenziale delle CER sul territorio nazionale, che impone la definizione di canali agili stabili di interlocuzione tra queste comunità e le amministrazioni locali.

Dall'altro lato, le CER costituite in forma di ETS possono anche rappresentare l'oggetto dei suddetti procedimenti, qualora questi mirino alla loro creazione o sviluppo. In tale configurazione, la comunità energetica non figura tra i soggetti partecipanti al procedimento, ma ne rappresenta il risultato atteso, frutto di un intervento collaborativo tra pubblica amministrazione ed ETS.

In questa prospettiva, il coinvolgimento degli ETS assume un rilievo particolare, configurandosi come leva privilegiata per l'attivazione di percorsi orientati all'inclusione sociale e al rafforzamento della coesione territoriale, soprattutto nelle aree caratterizzate da vulnerabilità socio-economiche. È proprio in tali realtà che si sviluppano le cc.dd. «CER solidali» – espressione atecnica ma ormai diffusa nel dibattito pubblico – utilizzata per

<sup>66</sup> G. Pizzanelli, *I partenariati dell'amministrazione condivisa*, cit., 117.

<sup>67</sup> D.l. 57/2023, recante misure urgenti per il settore energetico, convertito con modificazioni dalla l. n. 95/2023.

<sup>68</sup> Ad esempio, la CER controllata dalla Pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 10, c. 1, lett. b), d.lgs. n. 199/2021 non può ottenere la qualifica di impresa sociale, stante l'art. 4, c. 3, d.lgs. n. 112/2017 che espressamente dispone: «le amministrazioni pubbliche [...] non possono esercitare attività di direzione e coordinamento o detenere, in qualsiasi forma, anche analoga, congiunta o indiretta, il controllo di un'impresa sociale ai sensi dell'articolo 2359 del Codice civile» e la nota del 4 marzo 2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali sulla partecipazione della P.A. agli enti del Terzo settore, secondo cui la P.A. non può assumere un'influenza dominante in un ETS. Cfr. C. Iaione, A. Aquili, *Le comunità energetiche rinnovabili solidali per una transizione giusta e democratica*, in *Diritto e Società*, 4, 2024, 746.

<sup>69</sup> Si fa riferimento in particolare ai procedimenti di co-programmazione e co-progettazione previsti dall'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017.

designare quelle comunità che coinvolgono soggetti in condizioni di fragilità e destinano i benefici economici derivanti dalla condivisione energetica a finalità solidaristiche, come l'erogazione di servizi o il finanziamento di progetti sociali per lo sviluppo del territorio<sup>70</sup>.

Un esempio emblematico in questa direzione è rappresentato dal Comune di Roma, che ha recentemente adottato un regolamento *ad hoc*<sup>71</sup> volto a disciplinare i procedimenti di co-progettazione finalizzati alla realizzazione di CER solidali<sup>72</sup>.

Il regolamento prevede due distinti procedimenti di co-progettazione.

Il primo consente agli enti del terzo settore di presentare proposte per l'installazione di impianti fotovoltaici su coperture di edifici pubblici: in cambio della concessione d'uso delle superfici comunali, gli ETS si impegnano a costituire comunità energetiche rinnovabili solidali, destinando i benefici economici generati – come gli incentivi – al finanziamento di progetti con finalità sociali o ambientali.

Il secondo procedimento riguarda invece l'affidamento della gestione di impianti fotovoltaici già realizzati dal Comune o in corso di realizzazione con fondi del PNRR. Anche in questo caso, l'assegnazione è subordinata all'impegno degli ETS a costituire CER solidali e a condividere l'energia prodotta a beneficio della comunità.

Inoltre, è significativo osservare che il Regolamento subordina espressamente l'esito dei procedimenti di co-progettazione alla costituzione della futura CER in forma di ETS. Una tale previsione appare particolarmente opportuna: da un lato, garantisce la legittimità dell'intervento nell'ambito dello strumento di amministrazione condivisa<sup>73</sup>; dall'altro, vincola la comunità a finalità solidaristiche e non lucrative, assicurando che i benefici generati siano effettivamente destinati al benessere collettivo del territorio.

In definitiva, il caso delle comunità energetiche mostra come, per la prima volta, sia stato il diritto dell'Unione europea a esercitare una funzione propulsiva nei confronti dell'ordinamento italiano, determinando l'estensione dell'ambito di applicazione degli strumenti di amministrazione condivisa previsti dal CTS a un settore – quello energetico – fino ad allora rimasto escluso.

**7. Considerazioni conclusive.** Ebbene, se da un lato è vero che, nel contesto dell'Unione europea, la dimensione «attuativa» della sussidiarietà orizzontale fatica ancora a trovare un pieno riconoscimento, la disciplina delle comunità energetiche rappresenta un'eccezione degna di nota. Non sorprende che tale eccezione si sia manifestata proprio nel settore energetico, ambito in cui l'Unione già da tempo richiede il coinvolgimento attivo dei cittadini

<sup>70</sup> Il ruolo strategico attribuito a tali esperienze si rinviene anche nelle leggi regionali che dedicano disposizioni ad hoc alle medesime, prevedendo specifici strumenti di sostegno economico. In tal senso, si possono richiamare, tra le altre, la legge regionale Emilia-Romagna n. 5/2022 e la legge regionale Puglia n. 45/2019, le quali riservano forme di supporto rafforzato alle CER che vengono definite «a forte valenza sociale e territoriale». Sul tema delle CER solidali v. C. Iaione, A. Aquili, *Le comunità energetiche rinnovabili solidali*, cit., spec. 773 ss.

<sup>71</sup> Si tratta, nello specifico, del *Regolamento per la messa a disposizione di aree e impianti solari fotovoltaici di Roma Capitale a favore di comunità energetiche rinnovabili solidali*, approvato con delibera n. 174 del 2024 dall'Assemblea Capitolina.

<sup>72</sup> Il Regolamento fornisce una definizione specifica di «CERS» (Comunità Energetica Rinnovabile Solidale), identificandola come una CER «che, secondo quanto previsto nel relativo statuto, metta a disposizione i benefici derivanti dalla condivisione dell'energia alla comunità di riferimento per realizzare interventi di carattere ambientale, sociale ed economico attraverso convenzioni o patti di collaborazione da sottoscrivere tra la CERS e l'Amministrazione ai sensi del Regolamento per l'amministrazione condivisa dei beni comuni materiali e immateriali di Roma Capitale, ovvero altri strumenti di amministrazione condivisa ovvero, in ogni caso, altri strumenti che garantiscano la destinazione a interventi di carattere ambientale, sociale ed economico nell'area di riferimento» (art. 2, lett. i)).

<sup>73</sup> Ciò in quanto in assenza di tale qualificazione, la stipula di una convenzione quale esito del procedimento risulterebbe priva di fondamento normativo.

per la realizzazione degli obiettivi strategici connessi alla transizione energetica. Attraverso le comunità energetiche, infatti, l'ordinamento europeo sembra aver oltrepassato i confini della sussidiarietà «decisionale», per addentrarsi – sia pure in modo indiretto e forse non del tutto consapevole – nel territorio, ancora poco esplorato, della sussidiarietà attuativa. Un'evoluzione che trova la sua principale causa nella spinta trasformativa impressa dal *Green Deal* europeo, il quale – come rilevato in dottrina – starebbe progressivamente modificando dall'interno la costituzione economica dell'Unione, «facendo compiere torsioni significative a ciascuna delle sue principali componenti, arricchendone le finalità tradizionali»<sup>74</sup>.

L'impatto generativo della RED II sull'ordinamento italiano ne costituisce una testimonianza eloquente: l'«irritazione» – per usare un lessico luhmanniano<sup>75</sup> – prodotta dal diritto europeo ha innescato un processo di ridefinizione dell'ambito materiale di applicazione del Codice del Terzo Settore.

In questa prospettiva, il settore energetico emerge oggi come il principale laboratorio europeo di applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale «attuativa», con significativi effetti trasformativi sugli ordinamenti nazionali.

**Abstract.** Il saggio analizza il principio di sussidiarietà orizzontale nell'ordinamento dell'Unione europea, distinguendone due dimensioni: quella «decisionale», legata alla partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici, e quella «attuativa», riferita al loro coinvolgimento nell'attuazione delle politiche. Mentre la prima sembra trovare un solido fondamentale nei Trattati, la seconda risulta ancora marginale, ostacolata dalla centralità del paradigma concorrenziale. Un'importante eccezione è tuttavia rappresentata dal settore energetico, in cui la disciplina delle comunità energetiche costituisce una prima evidente apertura dell'ordinamento europeo al modello dell'«amministrazione condivisa». Tale evoluzione ha prodotto effetti rilevanti anche sul piano dell'ordinamento interno, favorendo l'inclusione delle comunità energetiche rinnovabili nel perimetro del Terzo settore legalmente riconosciuto.

**Abstract.** The essay examines the principle of horizontal subsidiarity within the legal framework of the European Union, distinguishing between its two dimensions: the decision-making dimension, linked to citizen participation in public decision-making processes, and the implementation dimension, referring to their involvement in the execution of public policies. While the former finds recognition in the EU Treaties, the latter remains marginal, hindered by the predominance of the competition-based paradigm. An important exception, however, is represented by the energy sector, where the regulation of energy communities constitutes a clear initial opening of the EU legal order to the model of «cooperative administration». This development has also had significant effects at the domestic level, promoting the inclusion of renewable energy communities within the legally recognized Third Sector.

<sup>74</sup> E. Chiti, In motu. *L'Unione europea e la trasformazione della costruzione giuridica della sostenibilità*, in AA.VV., *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*. Atti del Convegno 28 gennaio 2022, Napoli, 2022, 136; sul punto v. anche Id., *Managing the Ecological Transition*, cit., *passim*.

<sup>75</sup> Nel quadro della teoria dei sistemi di Niklas Luhmann, l'«irritazione» indica la ricezione da parte di un sistema sociale di stimoli provenienti dall'ambiente che non possono essere direttamente ricondotti ai suoi codici comunicativi interni (ad es. legale/illegale, vero/falso, ecc.). Tali stimoli, pur non traducibili in operazioni immediate, devono essere processati dal sistema, il quale reagisce attraverso proprie modalità operative. L'irritazione rappresenta così un meccanismo di adattamento e di possibile trasformazione sistemica, pur nella cornice dell'autopoiesi e della chiusura operativa. Sul punto, v. N. Luhmann, *Sistemi sociali. Fondamenti di teoria generale*, Bologna, 1990, *passim*, nonché N. Luhmann, R. De Giorgi, *Teoria della società*, Milano, 1992, *passim*.

***Parole chiave.*** Sussidiarietà orizzontale – amministrazione condivisa – comunità energetiche – solidarietà – Terzo settore.

***Key words.*** Horizontal subsidiarity – cooperative administration – energy communities – solidarity – Third sector.