

# **THINK GLOBAL, ACT LOCAL. LE COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI E IL PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ (ANCHE) SOCIALE COME PERNO DELLA TRANSIZIONE ENERGETICA**

**Alessandra Coiante\***

**ABSTRACT (ITA):** Come noto, le più recenti strategie UE in tema di lotta al cambiamento climatico e transizione energetica vedono come protagonisti i cittadini-consumatori. Questi ultimi, infatti, dato l'enorme impatto che hanno sull'ambiente, sono chiamati ad assumere un ruolo attivo per partecipare, all'interno delle loro aree urbane, alla transizione verso la neutralità climatica, non più solo come beneficiari ma come co-creatori della stessa. Tra i principali strumenti che, in linea con gli obiettivi UE, garantiscono la partecipazione attiva delle persone, nella loro duplice veste di cittadini e consumatori, vi è quello delle Comunità Energetiche Rinnovabili. Lo scopo delle seguenti riflessioni è quello di analizzare il ruolo che le autorità pubbliche e, in particolare quelle territoriali e locali, possono detenere nello sviluppo, all'interno del contesto urbano, di tali forme di "democraticizzazione" del sistema energetico. Approfondire il ruolo che detiene l'attore pubblico nello sviluppo di tali strumenti risulta imprescindibile per assicurarne un celere sviluppo, in linea con il raggiungimento degli obiettivi UE.

**ABSTRACT (ENG):** *As is well known, the most recent EU strategies on climate change and energy transition involve consumers. Given the enormous impact they have on the environment, consumers are called to take an active role to participate, within their urban areas, in the transition to climate neutrality, no longer only as beneficiaries but as co-creators. Among the main instruments that guarantee the active participation of people, in their dual capacity as citizens and consumers, is that of Renewable Energy Communities (REC). The purpose of this paper is to analyze the role that public Authorities (territorial and local ones) can play in the development of such forms of "democratisation" of the energy system within the urban context. It is essential to deepen the role of the public actor in the development of these tools to ensure their rapid development, in line with the achievement of EU goals.*

**SOMMARIO:** **1.** *Think global, act local:* Il ruolo delle città e dei cittadini nel percorso della transizione energetica e le Comunità Energetiche Rinnovabili; **2.** Il ruolo delle Regioni per un sistema energetico più partecipato e solidale: le Comunità Energetiche Rinnovabili Solidali; **2.1.** Il contributo dell'amministrazione comunale; **3.** Il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica

## **1. Think global, act local. Il ruolo delle città e dei cittadini nel percorso della transizione energetica e le Comunità Energetiche Rinnovabili**

È stato stimato che, nonostante le città ricoprono il 3% della superficie terrestre, esse producano circa il 72% delle emissioni globali di gas serra<sup>1</sup>. Ad oggi, negli Stati dell'Unione Europea, secondo i dati disponibili aggiornati al 2022, oltre il 75% della popolazione vive in

---

<sup>1</sup> \* Assegnista di ricerca in diritto amministrativo, Università degli Studi Roma Tre – LUISS Guido Carli.

aree urbanizzate<sup>2</sup>, all'interno delle quali si consuma, direttamente o indirettamente, fino all'80% dell'energia disponibile<sup>3</sup>. A ciò si aggiunge che, secondo recenti stime, questi numeri sono destinati ad aumentare dal momento che è stato previsto che entro il 2050 circa l'85% della popolazione dell'UE vivrà all'interno di realtà urbane<sup>4</sup>.

Da tali dati emerge il rilievo che gli agglomerati urbani detengono nell' emissione di gas climalteranti, causata principalmente dall'utilizzo ancora predominante del modello energetico "tradizionale", fondato sull'utilizzo di combustibili fossili.

Pertanto, nell'ottica dell'UE, l'emergenza climatica e la connessa esigenza di accelerare la transizione verso sistemi neutrali dal punto di vista energetico, devono essere affrontate partendo anzitutto dalle città, dai suoi abitanti e dalle amministrazioni che più ne rappresentano gli interessi.

In questa prospettiva deve essere letta, ad esempio, l'iniziativa della Commissione europea che porta il nome di «*Patto dei sindaci per il clima e l'energia*» (*Covenant of Mayors Europe*)<sup>5</sup> tesa a creare una rete di sostegno e coordinamento per l'adozione di azioni congiunte da parte di migliaia di governi locali per la tutela del clima, attraverso l'impegno volontario ad aumentare l'efficienza energetica e l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili all'interno dei loro territori.

Sulla base del Patto, i comuni firmatari si sono impegnati ad adottare il Piano d'Azione per l'energia sostenibile e il clima (c.d. PAESC), recante la programmazione decennale di strategie e azioni dirette al conseguimento dei tre obiettivi cardine del Piano: i) mitigazione delle emissioni con interventi di decarbonizzazione tesi a ridurre di almeno il 40% le emissioni climalteranti entro il 2030; ii) adattamento ai cambiamenti climatici; iii) equità e accessibilità all'energia pulita, con interventi tesi alla lotta alla povertà energetica<sup>6</sup>.

Attraverso tale strumento è stato formalmente riconosciuto ai comuni un ruolo attivo per il raggiungimento degli obiettivi UE (e internazionali)<sup>7</sup> in materia di lotta al cambiamento

Cfr. il Report *Proposed Mission: 100 Climate-neutral Cities by 2030- by and for the Citizens. Report of the Mission Board for climate-neutral and smart cities.*

2 Dati della World Bank, consultabili al seguente link: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?end=2022&locations=EU&start=1960&view=chart>.

3 Cfr. *Il Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima di Roma Capitale*, consultabile qui: [https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO\\_DI\\_AZIONE\\_PER\\_L'ENERGIA\\_SOSTENIBILE\\_E\\_IL\\_CLIMA\\_DI\\_ROMA\\_CAPITALE.pdf](https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/PIANO_DI_AZIONE_PER_L'ENERGIA_SOSTENIBILE_E_IL_CLIMA_DI_ROMA_CAPITALE.pdf).

4 Report *Proposed Mission: 100 Climate-neutral Cities by 2030- by and for the Citizens. Report of the Mission Board for climate-neutral and smart cities.*

5 L'iniziativa, lanciata nel 2008 è stata rinnovata e adattata alle esigenze connesse alla lotta ai cambiamenti climatici nel 2015 (si v. <https://eu-mayors.ec.europa.eu/it/about>). Nello stesso anno la rete di coordinamento si è ampliata a livello globale attraverso l'adesione al *Global Covenant of Mayors for climate and energy* (<https://www.globalcovenantofmayors.org/>). Per aggiornamenti sul progresso delle singole città si v. [https://eu-mayors.ec.europa.eu/it/monitoring\\_report\\_list](https://eu-mayors.ec.europa.eu/it/monitoring_report_list)

6 Sul tema della povertà energetica si v. *infra*.

7 Si fa riferimento, in particolare, all'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici ratificato dall'Unione europea il 5 ottobre 2016, con cui i Paesi di tutto il mondo si sono impegnati a contenere il riscaldamento globale a 2°C, facendo il possibile per limitarlo a 1,5° C, rispetto ai livelli preindustriali. In dottrina si v. S. NESPOR, *La lunga marcia per un accordo globale sul clima: dal protocollo di Kyoto all'accordo di Parigi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 1, 81 ss.; A. SAVARESI, *The Paris Agreement: A new beginning?*, in *Journal of energy & natural resources law*, 2016, 16 ss.; L. ARISTEI, *L'Accordo di Parigi: obiettivi e disciplina*, in *Riv. quadrim. dir. amb.*, 2017, 3, 73 ss. L'Accordo di Parigi è poi da inquadrare, a sua volta, nella cornice più ampia delineata dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Adottata dall'Assemblea delle Nazioni Unite e sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi delle Nazioni unite, tra cui l'Italia, l'Agenda definisce 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals- SDGs*) da raggiungere entro il 2030. È riferito all'energia, in particolare, l'obiettivo 7 "Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni" che delinea i

climatico, nei confronti dei quali è stata così delineata una responsabilità condivisa degli enti locali firmatari con i rispettivi governi nazionali.

Nella consapevolezza che il successo delle attuali politiche energetiche dipende strettamente dalla capacità di modificare i comportamenti e la consapevolezza degli utenti finali<sup>8</sup>, sin dalla Comunicazione «Un “new deal” per i consumatori di energia», con cui la Commissione europea ha affermato che l’UE deve mirare a costituire un’Unione dell’energia<sup>9</sup> che «metta in primo piano i cittadini che svolgono un ruolo attivo nella transizione energetica, si avvantaggiano delle nuove tecnologie per pagare di meno e partecipano attivamente al mercato, e che tutela i consumatori vulnerabili»<sup>10</sup>, le strategie UE in materia di lotta al cambiamento climatico e di transizione energetica<sup>11</sup> hanno visto come protagonisti i cittadini-consumatori energetici.

---

*seguenti goals: 7.1 Garantire entro il 2030 accesso a servizi energetici che siano convenienti, affidabili e moderni 7.2 Aumentare considerevolmente entro il 2030 la quota di energie rinnovabili nel consumo totale di energia 7.3 Raddoppiare entro il 2030 il tasso globale di miglioramento dell’efficienza energetica 7.a Accrescere entro il 2030 la cooperazione internazionale per facilitare l’accesso alla ricerca e alle tecnologie legate all’energia pulita - comprese le risorse rinnovabili, l’efficienza energetica e le tecnologie di combustibili fossili più avanzate e pulite - e promuovere gli investimenti nelle infrastrutture energetiche e nelle tecnologie dell’energia pulita 7.b Implementare entro il 2030 le infrastrutture e migliorare le tecnologie per fornire servizi energetici moderni e sostenibili, specialmente nei paesi meno sviluppati, nei piccoli stati insulari e negli stati in via di sviluppo senza sbocco sul mare, conformemente ai loro rispettivi programmi di sostegno. Per approfondimenti si v. L’agenda globale per lo sviluppo sostenibile, a cura del servizio studi della Camera dei deputati, aprile 2022, consultabile al seguente link: [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/UE0017.pdf?\\_1651480732067](http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/UE0017.pdf?_1651480732067); si vedano inoltre i rapporti ASVIS sull’incidenza della pandemia nel raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda tra cui, in particolare, *Politiche per fronteggiare la crisi da COVID-19 e realizzare l’Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, consultabile al seguente link: <https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/RapportoASviSCovidAgenda2030.pdf>. In dottrina si v. M. MONTINI - F. VOLPE, *Sustainable Development at a turning point*, in *federalismi.it*, 2016, 21, 19 ss.; L. NIKLASSON, *Improving the Sustainable Development Goals. Strategies and the Governance challenge*, Taylor & Francis, 2019.*

8 Cfr. L. AMMANNITI, *Una nuova governance per la transizione energetica dell’Unione europea. Soluzioni ambigue in un contesto conflittuale*, in *La transizione energetica*, a cura di L. Ammanniti, Torino, 2018, 3 ss. spec. 19 e 21. Secondo cui l’obiettivo da raggiungere, proprio nell’ottica di un migliore livello di conoscenza e di un incremento di consapevolezza, è quello di “potenziare”, ossia di informare e istruire il consumatore finale per renderlo un soggetto attivo del mercato capace di gestire in modo efficiente la domanda di energia.

9 In argomento si v. il regolamento UE 2018/1999 sulla *governance* della c.d. Unione dell’energia ha stabilito istituti e procedure per conseguire gli obiettivi dell’Unione in materia di energia e clima delineando un meccanismo di *governance* basato essenzialmente sulle “*Strategie nazionali a lungo termine*” per la riduzione dei gas ad effetto serra e, precisamente, sui Piani nazionali integrati per l’energia e il clima (PNIEC). L’Italia ha presentato, nel dicembre del 2019, alle istituzioni europee il PNIEC che copre il periodo 2021-2030.

10 COM (2015) 339 final. Secondo la Commissione, realizzare tale “*new deal*” significa porre i consumatori al centro di un sistema energetico sano e ben funzionante. I passi per raggiungere questo obiettivo sono stati sintetizzati nei seguenti dieci punti: 1. garantire ai consumatori un accesso frequente, anche quasi in tempo reale, a informazioni parzialmente standardizzate, significative, precise e comprensibili sul consumo e sulle relative spese nonché sui tipi di fonti energetiche; 2. rendere rapido e semplice il cambio di fornitore, grazie anche a offerte trasparenti e direttamente comparabili di fornitori concorrenti e senza ostacoli costituiti ad es. dalle relative penali; 3. garantire che i consumatori siano pienamente protetti dal nuovo mercato dell’energia, anche contro pratiche commerciali sleali; 4. dare ai consumatori la possibilità di svolgere un ruolo attivo nel mercato dell’energia e di trarre i relativi vantaggi, ad esempio grazie all’adeguamento e alla riduzione dei propri consumi in funzione dell’evoluzione dei prezzi, contribuendo così a bilanciare la variabilità delle energie rinnovabili partecipando a dinamiche di gestione attiva dei consumi oppure producendo o stoccando energia; 5. fare sì che i consumatori rimangano in controllo dei dati di consumo e misurazione. Se i consumatori consentono a terzi (fornitori e intermediari) di accedere ai propri dati, la privacy, la protezione e la sicurezza dei dati in oggetto devono essere garantite; 6. consentire ai consumatori di accedere a offerte competitive e trasparenti basate sul

Una successiva Comunicazione dal titolo «Avvio del processo di consultazione pubblica sul nuovo assetto del mercato dell'energia»<sup>12</sup> ha ulteriormente sottolineato che tutti i consumatori dovrebbero essere in grado di partecipare pienamente alla transizione energetica e di gestire i consumi con soluzioni efficienti e che, a tal fine, sarebbe necessario il passaggio a una produzione decentrata dell'energia rinnovabile attraverso la realizzazione di un cambiamento dei ruoli all'interno del mercato dell'energia (elettrica), così da integrare pienamente tutti gli attori che gravitano all'interno dello stesso. Ancora la Comunicazione del 2018 «Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra»<sup>13</sup> ha definito fondamentale il ruolo attivo delle persone, sia in veste di consumatori che di cittadini, nel portare avanti la trasformazione verso un'economia a zero emissioni nette di gas a effetto serra. Ciò in quanto, «la scelta di ogni individuo al momento di acquistare casa, servizi energetici, un veicolo, elettrodomestici o apparecchiature nuovi incide su quella che sarà la sua impronta di carbonio per molti anni a venire». Tale trasformazione, inoltre, dovrà essere socialmente equa e sviluppata in modo tale che «non lasci indietro nessuna regione, comunità lavoratore o cittadino» e «potrà dirsi riuscita anche in funzione del modo in cui la nostra società provvederà ai bisogni dei più vulnerabili durante la transizione».

Dunque, i cittadini-consumatori energetici, dato l'enorme impatto che i loro consumi hanno sull'ambiente e sul clima, sono chiamati sempre di più ad assumere un ruolo attivo

---

libero mercato, fornendo allo stesso tempo ai consumatori vulnerabili e/o a rischio di povertà energetica un sostegno efficace e mirato seguendo le migliori pratiche e in una logica di efficienza energetica e di risparmio; 7. fornire ai consumatori la possibilità di partecipare al mercato affidandosi a intermediari affidabili, iniziative collettive o regimi comuni; 8. garantire la piena interoperabilità e la facilità di utilizzo delle apparecchiature e dei componenti pienamente interoperabili e fare sì che i sistemi di misurazione intelligenti siano predisposti per le funzionalità raccomandate per sfruttare al massimo i vantaggi per i consumatori; 9. assicurare una funzionalità di rete stabile ed efficace sotto il profilo dei costi; impedire il trattamento discriminatorio dei dati di misurazione con un potenziale valore di mercato da parte degli operatori dei sistemi di distribuzione o da parte di qualsiasi altro soggetto responsabile; 10. consolidare il legame tra ricerca, innovazione e industria per migliorare la competitività internazionale in materia di case intelligenti e tecnologie di rete intelligenti, in collaborazione con tutti gli attori del mercato.

11 La transizione verso l'utilizzo di forme energetiche rinnovabili e più sostenibili costituisce un elemento chiave nella lotta dell'UE ai cambiamenti climatici. Nel corso degli ultimi anni la Commissione europea ha infatti avviato un percorso di trasformazione della politica energetica UE al fine di condurla su un percorso più sostenibile. In linea con gli impegni assunti a livello internazionale (si v. nota n. 7) nel 2016 la Commissione ha adottato il pacchetto di proposte legislative "*Energia pulita per tutti gli europei*" (noto come *Winter package* o *Clean energy package*), teso a rinnovare il diritto UE dell'energia e a rendere il mercato dell'energia più sostenibile, partecipato e accessibile. Tra i più noti interventi si ricordano il regolamento UE 2018/1999 sulla *governance* della c.d. Unione dell'energia, la direttiva UE 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. RED II), la direttiva UE 2019/944 (c.d. IEM) relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica. A seguito dell'adozione di tali atti, nel dicembre 2019, la Commissione europea ha poi emanato la nota comunicazione "*Il Green Deal Europeo*" (COM (2019) 640 final). A tali interventi ha fatto seguito l'adozione del pacchetto climatico "*Fit for 55*" con cui sono state compiute diverse necessarie modifiche al tessuto normativo esistente e nuove proposte legislative per perseguire gli obiettivi fissati nel *Green Deal* entro il 2030 e la neutralità climatica entro il 2050. Da ultimo, il conflitto bellico in Ucraina ha condotto all'adozione del Piano "*REPowerEU*" (COM (2022) 230 final), adottato con l'obiettivo di "*ridurre rapidamente la nostra dipendenza dai combustibili fossili russi imprimendo un'accelerazione alla transizione verso l'energia pulita e unendo le forze per giungere a un sistema energetico più resiliente e a una vera Unione dell'energia*". Per approfondimenti circa il quadro europeo in materia sia consentito il rinvio a A. COIANTE, *Le comunità energetiche rinnovabili nel quadro giuridico europeo e nazionale: un'occasione per ripensare l'ambito di operatività del silenzio assenso in materia di incentivi economici*, in *Dir. e Soc.*, 4, 2022, 735 ss., spec. 735-741.

12 COM (2015) 340 final.

13 COM (2018) 773 final.

(divenendo *prosumer* energetici<sup>14</sup>) per partecipare, all'interno delle loro aree urbane, alla transizione verso la neutralità climatica, non più solo come eventuali beneficiari ma come co-creatori della stessa.

Tra i principali strumenti che, in linea con le odierne strategie UE in campo energetico e ambientale, garantiscono la partecipazione attiva dei cittadini-consumatori (nella loro veste di *prosumer* energetici), vi è quello delle Comunità Energetiche Rinnovabili (c.d. CER)<sup>15</sup>, definibili come un (nuovo) soggetto giuridico autonomo che consente ai propri membri di poter svolgere, in forma istituzionalizzata, tutta una serie di attività nel settore dell'energia rinnovabile che vanno dalla generazione, alla distribuzione, alla vendita, alla conservazione, all'acquisto dell'energia, alla realizzazione di servizi di efficienza energetica, al fine di produrre benefici di carattere ambientale, economico e sociale<sup>16</sup>.

In altre parole, le CER rappresentano una forma di «*democratizzazione del sistema energetico*»<sup>17</sup> realizzata attraverso la proprietà, tra i membri della stessa, dei mezzi di

14 Tale termine, mutuato dall'inglese, è utilizzato per riferirsi all'utente che non si limita al ruolo passivo di consumatore (*consumer*), ma partecipa alle diverse fasi del processo produttivo (*producer*): il *prosumer* energetico è colui che possiede un proprio impianto di produzione di energia, della quale ne consuma solo una parte. La rimanente quota può essere immessa in rete, scambiata con consumatori fisicamente prossimi al *prosumer* o anche accumulata in un apposito sistema e, successivamente, restituita alle unità di consumo nel momento più opportuno. Cfr. AA. VV., *Le comunità energetiche in Italia. Una guida per orientare i cittadini nel nuovo mercato dell'energia*, a cura di F. Barroco - F. Cappellaro - C. Palumbo, 2020, guida realizzata nell'ambito del Progetto Europeo GECO cofinanziato da EIT Climate-KIC e disponibile sul sito dell'ENEA al seguente link: [https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2020/guida\\_comunita-energetiche.pdf](https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2020/guida_comunita-energetiche.pdf). Tra i primi utilizzi del termine si v. A. TOFFLER, *La terza ondata. Il tramonto dell'era industriale e la nascita di una nuova civiltà*, Milano, 1987.

15 Oltre alle CER l'UE ha previsto anche un'altra forma di Comunità energetica ossia la Comunità Energetica di Cittadini (CEC) disciplinata dalla direttiva 2019/944/UE, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica (c.d. IEM, recepita dal d.lgs. 8 novembre 2021 n. 210). La differenza principale tra i due modelli risiede nella diversa tipologia delle attività energetiche che possono esercitare: mentre le CEC devono esercitare attività aventi a oggetto l'energia elettrica prodotta da qualsiasi fonte, le CER devono esercitare attività afferenti esclusivamente a prodotti energetici basati su fonti rinnovabili non fossili. Dato il loro rilievo per la transizione energetica anche il legislatore europeo ha espresso un particolare *favor* per le CER, prevedendo che gli Stati membri, con riferimento alle CEC, siano tenuti unicamente a stabilire «*un quadro normativo di riferimento per le comunità energetiche dei cittadini*» (art. 16 direttiva 2019/944) mentre, con riguardo alle CER, debbano fornire «*un quadro di sostegno atto a promuovere e agevolare lo sviluppo delle comunità di energia rinnovabile*» che deve, tra l'altro, anche garantire la presenza di tutta una serie di strumenti tesi a sostenere e facilitare lo sviluppo delle CER (art. 22 direttiva 2018/2001). Per approfondimenti sulle differenze tra i due modelli sia consentito ancora il rinvio a A. COIANTE, *Le comunità energetiche rinnovabili nel quadro giuridico europeo e nazionale*, ult. op.cit., spec. 274. Sul tema si v. anche *ex multis*: E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 1, 2020, 71 ss. M. F. LUCENTE, *La comunità energetica dei cittadini*, in *La via italiana alle comunità energetiche*, Napoli, 2022, 49 ss.

16 Cfr. A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali. Moduli e strumenti a disposizione delle pubbliche amministrazioni per favorire la costituzione e le attività delle comunità di energia rinnovabile*, in *Questa Rivista*, 2, 2022.

17 M. MELI, *Autoconsumo di energia rinnovabile e nuove forme di energy sharing*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2020, 3, 633. Per approfondimenti sul decentramento della *governance* dell'energia e sui cambiamenti del mercato energetico derivanti dall'uso delle energie rinnovabili si v. anche M.A. HELDEWEG - S. SAINTIER, *Renewable energy communities as "social-legal institution": a normative frame for energy decentralization?*, in *Renewable and Sustainable energy reviews*, 119, 2020, 1 ss.; P. RANCI ORTIGIOSA, *Conclusioni*, in *Politica energetica, regolazione e mercato. Il nuovo diritto dell'energia tra libertà e limitazioni concorrenziali e ambientali*, a cura di A. Maestroni - M. De Focatiis, Milano, 2012, 196 ss.; R. MICCÙ - M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *federalismi.it*, 4, 2022, 602 ss. Su questa linea, l'esperienza delle CER è stata legata, a livello internazionale, anche al concetto di *energy democracy*. In argomento si v. B. VAN VEELLEN - D. VAN DER HORST, *What is energy*

produzione dell'energia rinnovabile che consente agli utenti, aggregati tra di loro, di divenire, al contempo, produttori, consumatori e gestori di energia rinnovabile.

A livello europeo, la loro disciplina è contenuta all'interno della direttiva 2018/2001/UE, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (c.d. RED II)<sup>18</sup>, recepita dal nostro legislatore nazionale con il d.lgs. 8 novembre 2021 n. 199<sup>19</sup>.

La definizione giuridica di CER è contenuta nell'art. 2 (punto 16) della direttiva, che la descrive come quel soggetto giuridico che: a) conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione; b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali; c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari.

L'istituto delle CER deve essere tenuto distinto da due configurazioni di particolare rilievo nell'ambito dell'auto-produzione di energia rinnovabile, ossia quella dell'autoconsumatore di energia rinnovabile, che agisce in forma individuale e quella degli autoconsumatori di energia rinnovabile, che agiscono collettivamente. Con la prima classificazione si intende quel cliente finale che, operando in propri siti localizzati entro confini definiti, produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere l'energia elettrica rinnovabile autoprodotta, purché, in caso di autoconsumatore diverso dai nuclei familiari, tale attività non costituisca la sua attività commerciale o professionale principale (art. 2 punto 14 direttiva RED II). Per autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente si intende, invece, l'aggregazione di un certo numero di *prosumers* (gruppo di almeno due persone), che svolgono collettivamente le medesime attività svolte dall'autoconsumatore di energia rinnovabile e si trovano nello stesso edificio o condominio (art. 2 punto 15). Nello schema dell'autoconsumo collettivo, gli autoconsumatori che agiscono collettivamente, benché debbano tutti trovarsi «*nello stesso edificio o condominio*», a differenza delle CER, non sono tenuti a costituire un soggetto giuridico autonomo cui imputare l'attività comune<sup>20</sup>.

A differenza dello schema dell'autoconsumo collettivo, attraverso il modello delle CER, inoltre, è possibile realizzare una collaborazione tra l'attore pubblico e quello privato (che come si vedrà nel proseguo può assumere forme diverse) nel campo della auto-produzione

---

*democracy? Connecting social science energy research and political theory*, in *Energy Research & Social Science* 46, 19 2018; S. WELTON, *Grasping for energy democracy*, in *Michigan Law Review* 116, 518 2018, 598; K. SZULECKI, *Conceptualizing energy democracy*, in *Environmental Politics* 27, 21 2018.

18 Tale direttiva ha modificato la direttiva 2009/28/CE (c.d. RED I) sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili come modificata dalla direttiva 2013/18/UE e dalla direttiva 2015/1513/UE.

19 Nelle more del completo recepimento delle suddette direttive, a livello nazionale, il legislatore aveva avviato un periodo di sperimentazione recependo, all'art. 42-*bis* d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. decreto Milleproroghe, conv. l. 28 febbraio 2020, n. 8), in via transitoria, i modelli di autoconsumo collettivo e comunità energetica rinnovabile previsti, rispettivamente, dagli artt. 21 e 22 della direttiva RED II. Sono altresì da segnalare le iniziative delle singole Regioni. In particolare, la Regione Piemonte ha adottato addirittura già nel 2018, una legge regionale sulla promozione dell'istituzione delle comunità energetiche (l. r. 3 agosto 2018, n. 12). Per approfondimenti circa l'*excursus* del recepimento interno della disciplina UE sia consentito, ancora una volta, il rinvio a A. COIANTE, *Le comunità energetiche rinnovabili nel quadro giuridico europeo e nazionale*, op.cit., 735 ss.

20 Per approfondimenti si veda E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2020, 1, 71 ss.; E. GIARMANÀ, *Autoconsumo collettivo e comunità energetiche*, in *Riv. giur. amb. dir.*, 2021, 1.

congiunta di energia rinnovabile. Ciò si evince, anzitutto, dal già richiamato art. 2 che, nel definire il soggetto giuridico, individua tra i suoi possibili membri le «*autorità locali, comprese le amministrazioni comunali*».

La disciplina delle CER è completata dall'art. 22 della direttiva che, oltre a chiarire i diritti che gli Stati membri devono garantire a queste ultime<sup>21</sup>, stabilisce, al fine di garantirne un celere sviluppo, l'obbligo degli Stati di procedere a una valutazione degli ostacoli esistenti nei rispettivi territori, garantendo, tra l'altro che la partecipazione alle comunità di energia rinnovabile sia aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili e che alle autorità pubbliche sia fornito un «*sostegno normativo e di sviluppo delle capacità per favorire la creazione di comunità di energia rinnovabile*» e che le autorità siano aiutate a parteciparvi direttamente.

Con riguardo alla collaborazione instaurabile a livello locale, il Considerando 70 della medesima direttiva precisa che la partecipazione congiunta dei cittadini e delle autorità locali a progetti di comunità che producono energia rinnovabile comporta non solo un valore aggiunto in termini di accettazione delle energie rinnovabili a livello locale (grazie alla maggiore partecipazione dei cittadini alla transizione energetica), ma anche l'accesso a capitali privati.

A livello nazionale, l'art. 31 del c.d. decreto RED II (d.lgs. 8 novembre 2021 n. 199), riprendendo pedissequamente la direttiva UE, ha stabilito, al primo comma, che la CER: a) deve apportare benefici ambientali, economici o sociali ai suoi membri o alle aree locali in cui opera; b) è un soggetto giuridico autonomo e l'esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente persone fisiche, PMI, *enti territoriali e autorità locali, ivi incluse quelle comunali, gli enti ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale, nonché le amministrazioni pubbliche di cui all'elenco dell'ISTAT che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti*; c) può essere partecipata anche da imprese purché tale partecipazione non costituisca attività commerciale e industriale principale; d) può essere partecipata da tutti i consumatori, compresi i soggetti a basso reddito e vulnerabili, fermo restando che l'esercizio dei poteri di controllo è detenuto dai soggetti aventi le caratteristiche di cui alla lettera b).

Al secondo comma sono stati invece indicate le modalità e le condizioni di funzionamento delle comunità che sono: a) fermo restando che ciascun consumatore che partecipa a una comunità può detenere impianti a fonti rinnovabili, ai fini dell'energia condivisa rileva solo la produzione di energia rinnovabile degli impianti che risultano nella disponibilità e sotto il controllo della CER; b) l'energia autoprodotta deve essere utilizzata prioritariamente per l'autoconsumo istantaneo in sito ovvero condivisa con i membri della comunità, fermo restando che l'eventuale energia eccedentaria può essere accumulata e venduta anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile, direttamente o mediante aggregazione; c) i membri della comunità utilizzano la rete di distribuzione per condividere l'energia prodotta, anche ricorrendo a impianti di stoccaggio. L'energia, inoltre, può essere condivisa nell'ambito della stessa zona di mercato, ferma restando la sussistenza del requisito di connessione alla medesima cabina primaria per l'accesso agli incentivi; d) gli impianti a fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica realizzati dalla CER devono

<sup>21</sup> In particolare, gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che le CER 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.

essere entrati in esercizio dopo la data di entrata in vigore del d.lgs., salva la possibilità che alla stessa aderiscano impianti (di produzione di energia rinnovabile) già in esercizio, ma per una misura comunque non superiore al 30 per cento della potenza complessiva che fa capo alla comunità; e) i membri delle comunità possono accedere agli incentivi di cui al Titolo II alle condizioni e con le modalità ivi stabilite; f) nel rispetto delle finalità che sono proprie della CER, quest'ultima può produrre altre forme di energia da fonti rinnovabili (non solo, quindi, energia elettrica) finalizzate all'utilizzo da parte dei membri. Può quindi promuovere interventi integrati di domotica, interventi di efficienza energetica, nonché offrire servizi di ricarica dei veicoli elettrici ai propri membri e assumere il ruolo di società di vendita al dettaglio e può offrire servizi ancillari e di flessibilità.

Anche solo sulla base di tali brevi richiami alla vigente disciplina, nazionale e sovranazionale, si può dedurre la centralità che il "livello locale" detiene all'interno delle iniziative di costituzione delle CER, e ciò sia per il "vincolo di prossimità" agli impianti che i membri della CER devono detenere, sia per il richiamo delle suddette previsioni alla partecipazione delle "amministrazioni locali", sia per il fatto che i benefici (economici, ambientali, sociali) che tali iniziative possono produrre sono destinati a riflettersi non solo sui singoli membri, ma sull'intera comunità e all'interno dell' "area locale" in cui la CER opererà (art. 2, punto 16 lett. c) direttiva RED II e art. 31, comma 1, lett. a) d.lgs. 199/2021)<sup>22</sup>. Le CER nascono e operano, quindi, come comunità, aggregazioni di soggetti (persone fisiche, PMI, enti locali) inscindibilmente legate al territorio in cui operano, tese alla produzione e alla condivisione dell'energia "da" e "per" la comunità<sup>23</sup>.

Ciò posto, nei paragrafi che seguono si intende analizzare, nel quadro del più generale percorso *in itinere* della transizione energetica, non solo il ruolo che l'attore pubblico (inteso come "amministrazione locale") può detenere nello sviluppo e nella costituzione delle iniziative di CER ma anche le forme che lo stesso assume (o dovrebbe assumere), in tale sede, in relazione al nuovo ruolo assunto dall'attore privato.

## 2. Il ruolo delle Regioni per un sistema energetico più partecipato e solidale: le Comunità Energetiche Rinnovabili Solidali

Anzitutto, a livello nazionale, oltre alla normativa statale di recepimento della direttiva RED II, stanno giocando un ruolo chiave per lo sviluppo delle CER le iniziative delle singole Regioni.

Sulla base della competenza concorrente di Stato e Regioni riconosciuta dall'art. 117, comma 3, Cost. alla materia «*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*»<sup>24</sup>, quasi

<sup>22</sup> Si v. meglio *infra*.

<sup>23</sup> Cfr. E. CUSA, *Il diritto dell'Unione europea sulle comunità energetiche e il suo recepimento in Italia*, in *Riv. trim. dir. ec.*, 2, 2020, 287 ss. spec. 307, secondo cui è l'energia stessa che in questo ambito viene definita come "comunitaria", «*da intendersi nel significato più pregiante possibile: energia (cioè un bene di interesse generale o di comunità, nel senso che interessa, attualmente o potenzialmente, direttamente o indirettamente, tutti i componenti di una comunità) prodotta in una comunità (intesa come territorio), da una comunità (intesa come ente produttore governato da una comunità), per una comunità (intesa come insieme di persone fisiche stabilmente legate a un territorio, eventualmente tramite enti costituiti da loro stesse)*».

<sup>24</sup> Su tale competenza Stato-Regioni si v. tra i contributi più recenti, J. DI GESÙ, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di energia dal primo regionalismo alla clausola di asimmetria*, in *Italian papers of federalism*, 2, 2020, 3-4; E. SCIARRA, *La competenza concorrente Stato-regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Le dimensioni sincroniche del decentramento regionale e della ri-centralizzazione odierna*, in *Aperta Contrada*, 8, 2017. Su tale competenza con riferimento alle CER si è recentemente pronunciata la Corte costituzionale (23 marzo 2023, n. 48) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle previsioni della legge della regione Abruzzo (17 maggio 2022, n. 8) che incaricavano la Giunta regionale a definire, *inter alia*, i requisiti di partecipazione alle CER, poiché tale aspetto, a tutela della



tutte le Regioni hanno infatti adottato una propria disciplina tesa a garantire strumenti e finanziamenti adeguati alla promozione e allo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili<sup>25</sup>. Tra gli strumenti previsti *ad hoc* dalle singole leggi regionali vi è, a titolo meramente esemplificativo, quello della Comunità Energetica Regionale Lombarda (CERL), soggetto istituito con la legge regionale (l.r. 23 febbraio 2022, n. 2) in materia di CER e teso a fornire assistenza tecnica a coloro che intendono procedere alla costituzione di una CER<sup>26</sup>.

Similmente si sono mosse anche l'Emilia-Romagna (l.r. 28 luglio 2022, n. 9) prevedendo, per garantire il supporto tecnico a tali iniziative, la stipula di accordi tra Regione, Comuni e l'Associazione Nazionale Comuni Italiani-Emilia-Romagna (ANCI-ER), finalizzati alla diffusione e condivisione delle "migliori pratiche"; la Basilicata con l'istituzione, sul territorio regionale, di sportelli informativi (art. 5 l.r. 16 giugno 2022, n. 12) e il Piemonte, con la previsione di un Tavolo tecnico permanente da instaurare tra le CER e la Regioni con funzioni di monitoraggio e di efficientamento energetico (art. 5 l.r. 3 agosto 2018, n. 12). Analogo Tavolo tecnico è stato previsto anche dalla Regione Marche, con l'obiettivo di garantire un luogo di confronto ai soggetti interessati, ai rappresentanti delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello regionale, delle società di distribuzione e gestione della rete, dell'A.N.C.I., al fine di promuovere e incrementare le iniziative di CER attraverso anche la condivisione delle migliori pratiche.

Lo strumento più ricorrente nelle diverse l.r. – richiamato ad esempio, da quella del Piemonte (l.r. 3 agosto 2018, n. 12), della Liguria (l.r. 6 luglio 2020 n. 13), dell'Abruzzo (l.r. 17 maggio 2022, n. 8), della Basilicata (l.r. 16 giugno 2022, n. 12) – è il Protocollo d'intesa.

In proposito, le suddette leggi regionali hanno previsto che i comuni e gli enti locali che intendono procedere alla costituzione di una CER sono tenuti a adottare uno specifico Protocollo d'intesa che, redatto su criteri definiti con provvedimento della Giunta regionale,

---

massima partecipazione alle CER, deve essere uniforme su tutto il territorio nazionale e per tale ragione affidato (e già disciplinato) alla normativa statale. In particolare, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), della l.r. limitatamente alle parole «*i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER*».

25 Le Regioni che hanno inteso disciplinare con una propria legge regionale la promozione delle CER sono molteplici. La prima legge regionale in tal senso, adottata ancor prima del recepimento nazionale della normativa UE, è stata quella del Piemonte (l.r., 3 agosto 2018, n. 12). Non tutte però si sono mosse in tal senso. Vi sono poi state anche Regioni che, anche se non hanno inteso provvedere alla promozione delle CER con specifica legge regionale, stanno comunque adottando diverse iniziative promozionali o di sostegno finanziario (soprattutto attraverso fondi della programmazione PR-FESR - Fondo europeo per lo sviluppo regionale - 2021-2027). Si veda, ad esempio, la Regione Lazio che, pur non avendo legiferato specificatamente sulla promozione delle CER, ne sta garantendo lo sviluppo tramite lo stanziamento di fondi all'interno delle proprie leggi finanziarie o tramite missioni o iniziative specifiche. Si fa riferimento, in particolare, alla missione «*100 comunità energetiche in 100 comuni*». La missione verrà realizzata principalmente fondi PNRR (investimento complessivo di 110 milioni di euro PNRR) ma anche con Fondi PR-FESR 2021-2027 e risorse regionali. Per approfondimenti si rinvia al sito web della Regione: <https://www.regione.lazio.it/notizie/Rinnovabili-100-comunita-energetiche-100-comuni-entro-2022>. Per una completa ricognizione delle iniziative regionali in materia di CER si v. P.P. GIAMPELLEGRINI, *La dimensione regionale delle comunità energetiche rinnovabili*, in *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, a cura di L. Cuocolo - P.P. Giampellegrini - O. Granato, Milano, 2023, 47 ss.; V. PRUDENTE, *Territori e comunità di energie rinnovabili. Quale ruolo per Regioni ed enti locali?*, in *Diritti regionali*, 1, 2023, 274 ss.

26 Più nello specifico, all'art. 3 rubricato «*Comunità Energetica Regionale Lombarda - Assistenza tecnica e sostegno economico e finanziario*» è stata prevista la costituzione della Comunità Energetica Regionale Lombarda (CERL), soggetto individuato all'interno della Struttura Energia e Sostenibilità ambientale di ARIA (Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti) S.p.A., società *in house* della Regione che supporta il territorio nell'implementazione di politiche per la transizione energetica e la decarbonizzazione del sistema socioeconomico regionale. Sul punto P.P. GIAMPELLEGRINI, op. cit.

è teso a identificare i ruoli e i compiti dei singoli soggetti partecipanti alla CER (sia pubblici che privati)<sup>27</sup> per favorirne la collaborazione.

La previsione di simili strumenti risponde, senza dubbio, a quanto richiesto dall'art. 22 della direttiva RED II che, come visto, prevede che alle autorità pubbliche sia fornito non solo un sostegno normativo ma anche di sviluppo delle capacità utili per favorire la creazione di CER (si pensi, ad esempio, agli strumenti di supporto tecnico istituiti dalla Regione Lombardia o Emilia-Romagna) come anche i mezzi utili a favorirne la partecipazione diretta (si pensi allo strumento dei Protocolli d'intesa tesi a facilitare la cooperazione dell'attore pubblico locale con gli altri *stakeholders*).

Tra i contributi di maggior rilievo da ricondurre alle leggi regionali vi è sicuramente quello della previsione normativa delle c.d. Comunità Energetiche Rinnovabili e Solidali (CERS), ossia una particolare tipologia di CER dedicata a realizzare principalmente benefici sociali, oltre che quelli ambientali e energetici.

Come visto dai richiami operati nel paragrafo precedente all'attuale disciplina nazionale e sovranazionale in materia, infatti, il fine ultimo di una CER è quello di fornire benefici ambientali, economici e sociali ai suoi membri, alla comunità e alle aree locali in cui opera.

La costituzione di una CER, infatti, può anzitutto portare benefici ambientali poiché contribuisce alla riduzione dei gas climalteranti, grazie all'utilizzo di impianti fotovoltaici per la produzione di energia<sup>28</sup>; in secondo luogo, è in grado di garantire benefici economici di diverso genere, primi fra tutti quelli derivanti dal c.d. "risparmio in bolletta" (più energia si autoconsuma direttamente e più si riducono i costi delle componenti variabili della bolletta) e dal sistema incentivante previsto per i sistemi di autoconsumo collettivo<sup>29</sup>; infine può garantire benefici sociali non solo ai suoi membri ma anche all'intera collettività in cui essa opera.

Tra i benefici sociali, legati strettamente a quelli economici, vi è sicuramente quello della lotta alla c.d. povertà energetica, definibile come quella «*situazione nella quale una famiglia o un individuo non sia in grado di pagare i servizi energetici primari (riscaldamento, raffreddamento, illuminazione, mobilità e corrente) necessari per garantire un tenore di vita dignitoso, a causa di una combinazione di basso reddito, spesa per l'energia elevata e bassa efficienza energetica nelle proprie case*»<sup>30</sup>.

27 Secondo parte della dottrina, tali protocolli avrebbero una natura ibrida, da dover inquadrare caso per caso, non potendo astrattamente essere ricondotti né agli accordi tra amministrazioni pubbliche e privati *ex art. 11 l. 241/1990*, né agli accordi di programma *ex art. 34 del TUEL*. Così C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *federalismi.it*, 29, 2022, 111 ss.

28 È stato stimato che il valore medio di emissioni per ogni kilowattora consumato dal contatore domestico è di 352,4 grammi di CO<sub>2</sub> equivalente. La produzione di energia fotovoltaica invece, al netto della CO<sub>2</sub> emessa in fase di realizzazione dell'impianto e dei suoi componenti, non produce emissioni dannose per l'ambiente. Considerando che, in Italia, una famiglia tipo consuma circa 2700 kWh di energia elettrica all'anno, con un impianto fotovoltaico si eviterebbero le emissioni di circa 950 kg CO<sub>2</sub>/anno corrispondenti all'attività di assorbimento di circa 95 alberi. Così, *La comunità energetica, Vademecum 2021*, Enea (<https://www.enea.it/it/seguici/pubblicazioni/pdf-volumi/2021/opuscolo-comunita-energetica.pdf>).

29 Per un'analisi del sistema di incentivazione previsto per le CER sia consentito rinviare ancora una volta a A. COIANTE, *Le comunità energetiche rinnovabili nel quadro giuridico europeo e nazionale*, ult. op.cit., e alla dottrina ivi richiamata. Lo stesso sistema di incentivi, come si vedrà *infra*, può essere utilizzato per garantire benefici alla comunità in cui opera la CER.

30 Così il Parere del Comitato europeo delle Regioni dal titolo *Governance multilivello e cooperazione intersettoriale per la lotta contro la povertà energetica*, adottato il 26 giugno 2019. Tuttavia, non vi è una definizione unanime di povertà energetica, ciò principalmente perché la letteratura in materia è unanime nel qualificare la povertà energetica un fenomeno multifattoriale e complesso la cui misurazione, pertanto, dipende fortemente da come vengono raccolti i dati (quali indicatori si utilizzano) e da come essi vengono aggregati e analizzati (A. GRIGNANI, *Le comunità di energia rinnovabile: utile risorsa per il contrasto alla povertà*

Tale condizione è richiamata direttamente anche dal Considerando 67 della direttiva RED II, secondo cui lo strumento delle CER, aumentando l'efficienza energetica delle abitazioni, contribuisce a combattere, soprattutto nei confronti di famiglie a basso reddito o di consumatori "vulnerabili", la povertà energetica mediante la riduzione dei consumi e delle tariffe di fornitura.

A livello nazionale, tale aspetto solidaristico è stato il *focus* proprio di diverse leggi regionali.

Tra queste, a titolo meramente esemplificativo, si segnala la l.r. dell'Emilia-Romagna (l. 27 maggio 2022 n. 5) che ha dedicato l'art. 4 alle CER «*a forte valenza sociale e territoriale*» ossia a quelle CER in possesso di almeno una delle seguenti caratteristiche: a) siano composte da soggetti economicamente svantaggiati, al fine di contrastare la povertà energetica; b) abbiano tra i membri enti del terzo settore, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale; c) abbiano tra i membri siano presenti enti locali che hanno approvato piani o strategie integrate di adattamento e mitigazione dei cambiamenti climatici, o che abbiano messo a disposizione per realizzare gli impianti sui tetti degli edifici pubblici o aree pubbliche; d) siano situate in aree montane ed interne del territorio regionale, al fine di contrastarne l'abbandono e favorirne il ripopolamento; e) realizzino progetti di inclusione e solidarietà sociale, anche attraverso la collaborazione con gli enti locali e con gli enti del terzo settore.

Per tale tipologia di CER la l.r. ha riconosciuto alla Regione la possibilità di sostenerne e promuoverne lo sviluppo tramite una maggiorazione dei contributi che, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. a) della medesima legge, la Regione può destinare a sostegno delle CER nella fase di costituzione, di progettazione e di acquisto e installazione degli impianti di produzione.

Similmente si è mossa anche la Toscana (l.r. 42/2022) prevedendo (art. 4) dei «*criteri di priorità*» per l'attribuzione dei benefici previsti dall'art. 3 della medesima legge regionale, tra cui la presenza, tra i componenti della CER, di soggetti economicamente svantaggiati, enti del terzo settore ed enti proprietari e di gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale; e la presenza, negli atti costitutivi delle CER, di forme di equità sociale, volte a contrastare la povertà energetica e, più in generale, a sostenere l'inclusione ed i soggetti economicamente svantaggiati.

Tali tipologie di CER per gli obiettivi che perseguono (anche su impulso dei benefici ulteriori erogabili dalla Regione) sono state definite (espressamente dalla l.r. della Liguria 13/2020)<sup>31</sup> come Comunità Energetiche Rinnovabili Solidali (CERS).

Nonostante queste Regioni virtuose abbiano voluto inserire, all'interno delle proprie leggi regionali, detta peculiare tipologia di CER, con il fine di promuoverne lo sviluppo anche

---

*energetica*, in *Ambiente e sviluppo*, 2, 2022, 113 ss.) Ciò ha comportato i singoli Stati membri abbiano adottato indicatori assai eterogenei per misurare la povertà energetica nel loro territorio nazionale. In tal senso si v. si veda il *Commission staff Working Document, EU Guidance on energy poverty* SWD (2020) 960 final. Sul tema si v. anche la relazione elaborata dalla Rete europea dell'energia (2019) dal titolo *Energy Poverty in the European Union*, 2019 e il Paper elaborato dall'*Energy Poverty Advisory Hub*, dal titolo *Energy Poverty. National Indicators. Insights for a more effective measuring*, 2022. Inoltre, nel mese di aprile 2022, la Commissione ha istituito (dec. 2022/589) un gruppo di coordinamento sulla povertà energetica e i consumatori vulnerabili (*Energy Poverty and Vulnerable Consumers Coordination Group*) che aiuterà gli Stati membri a confrontarsi su come affrontano il problema della povertà energetica. La necessità di gestire la problematica della povertà energetica rientra anche nei *goals* dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite che, con particolare riferimento al *goal 7*, impegna ad assicurare a tutti entro il 2030 «*l'accesso universale ai servizi energetici a prezzi accessibili, affidabili e moderni*». Sul tema della povertà energetica e sul ruolo dei consumatori si v. A. GRIGNANI, ult. op. cit., 113 ss.

<sup>31</sup> L'art. che disciplina le CERS è il 3-bis, inserito dall'art. 7 l.r. 14/2022.

attraverso il riconoscimento di benefici economici ulteriori, occorre evidenziare che la prima esperienza nazionale di CERS è stata quella della CER “Napoli Est”, realizzata nella Regione Campania (ad oggi ancora sprovvista di una l.r. di promozione delle CER) e su iniziativa interamente privata<sup>32</sup>.

La CERS in questione, infatti, è stata promossa da Legambiente Campania e dalla Fondazione con il Sud (che si sono fatte promotrici dell’iniziativa) e vede la partecipazione della Fondazione Famiglia di Maria (ente che gestisce un centro socio-educativo nel quartiere popolare di Napoli San Giovanni a Teduccio e sulla cui sede sono stati installati i pannelli fotovoltaici) e di 40 famiglie, residenti in appartamenti limitrofi alla Fondazione. A tali famiglie, oltre ai benefici energetici ed economici derivanti dall’operatività della CER in senso stretto, vengono garantiti servizi socio-assistenziali e percorsi formativi sull’approvvigionamento dell’energia rinnovabile<sup>33</sup>.

Il ruolo sino ad oggi assunto dalle Regioni è dunque, anzitutto, quello di organizzazione e di indirizzo e di promozione delle iniziative di CER, di sostegno economico e tecnico alle stesse ma, in linea con le politiche UE, anche di una loro ampia funzionalizzazione verso gli interessi della comunità locale. Da qui il particolare rilievo riconosciuto a quelle iniziative di CER tese a contrastare la povertà energetica, (favorendo la partecipazione di soggetti socialmente svantaggiati), o che prevedano, tra i propri membri, enti proprietari e di gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, o enti locali che abbiano approvato piani o strategie di mitigazione dei cambiamenti climatici o che realizzino, anche in collaborazione con gli enti locali, progetti di inclusione e solidarietà o equità sociale.

Tuttavia, come visto con il richiamato esempio della CER di Napoli Est, anche senza un diretto supporto in tal senso da parte degli enti territoriali regionali, tali iniziative hanno visto come protagonisti i cittadini che (anche in forma aggregata), si sono fatti promotori di iniziative “da” e “per” la comunità di appartenenza.

## 2.1 Il contributo dell’amministrazione comunale

Come noto, il Comune è l’ente locale di massima prossimità ai cittadini e preposto, in forza del principio di sussidiarietà verticale<sup>34</sup>, allo sviluppo e alla cura degli interessi delle

32 Per approfondimenti si v. il Report curato da Legambiente dal titolo *Tutti i segreti per un’energia condivisa e solidale*, 2022, disponibile al seguente link: <https://www.comunirinovabili.it/wp-content/uploads/2022/03/guida-comunita%CC%80-energetiche-WEB-1.pdf>

33 Cfr. il sito web della Fondazione con il Sud, consultabile al seguente link: <https://www.fondazioneconilsud.it/progetto-sostenuto/comunita-energetica-e-solidale-di-napoli-est/>.

34 Come noto l’art. 118 Cost. per come modificato dalla riforma del titolo V (art. 4 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3) enuncia le regole e i principi che guidano le distribuzioni delle funzioni amministrative tra gli enti che, ai sensi dell’art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica (Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni, Stato). Il primo comma, stabilendo che «*Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*» attribuisce le funzioni amministrative, in via preferenziale ai Comuni Cfr. S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., 2008, 1065 ss. In altre parole, il principio di sussidiarietà verticale vuole che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni, cioè al livello di governo più prossimo ai cittadini destinatari dell’azione pubblica, salvo che si tratti di funzioni che richiedono un esercizio unitario al livello sovra-comunale. L’attribuzione delle funzioni amministrative al livello di governo più decentrato è comunque possibile a condizione che ciò sia compatibile con l’esigenza di considerare le caratteristiche strutturali, demografiche, e territoriali degli enti cui si intendono demandare le attribuzioni (principio di differenziazione) e con quella di tenere conto dell’idoneità organizzativa di ogni ente (principio di adeguatezza). Ciò fa sì che lo spostamento verso l’alto della competenza amministrativa si verifica in presenza di una concreta inadeguatezza del livello inferiore allo svolgimento della funzione di cui si tratta. Così A. CELOTTO - L. SALTARI, *Costituzione ragionata*, VII, 2020, 331 ss. Dal momento che il principio di sussidiarietà

comunità locali<sup>35</sup> e che, come ricordato nei paragrafi precedenti, a livello sovranazionale e nazionale, detiene un ruolo chiave all'interno delle iniziative intraprese per lo sviluppo della transizione energetica e per la lotta al cambiamento climatico<sup>36</sup>.

Con particolare riferimento alle iniziative di CER, il loro ambito di operatività locale (legato all'inscindibile legame che i membri devono avere con il territorio in cui è operativa la CER) ha come conseguenza che le amministrazioni che possono partecipare direttamente a una CER in qualità di membri sono state identificate, dalla normativa europea, proprio con le «*autorità locali, comprese le amministrazioni comunali*» (art. 2 punto 16 della direttiva RED II) e specificatamente, dalla normativa nazionale, con gli «*enti territoriali e autorità locali ivi incluse quelle comunali*» ma anche «*gli enti ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale*», nonché «*le amministrazioni pubbliche di cui all'elenco dell'ISTAT*», circoscritte a quelle con dimensione locale «*situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti*» (art. 31 del decreto RED II).

L'amministrazione comunale, che viene richiamata espressamente da entrambe le discipline, come si vedrà nel proseguo, in quanto livello di governo più prossimo ai cittadini e alla comunità locale, detiene un ruolo chiave nello sviluppo delle iniziative di CER.

La richiamata normativa ne legittima, anzitutto, la partecipazione diretta come membro<sup>37</sup> ma, come si cercherà di evidenziare, il ruolo dell'ente comunale non si esaurisce (e non dovrebbe esaurirsi) a tale funzione.

Andando per gradi, la partecipazione diretta dell'amministrazione comunale come membro di una CER può avvenire con due modalità: come *prosumer*, mettendo quindi a disposizione della CER, a titolo di contributo derivante dalla partecipazione alla stessa, gli

---

rappresenta uno dei principi cardine del sistema costituzionale delle autonomie territoriali è stato oggetto di ampio approfondimento da parte della dottrina ormai sterminata, motivo per cui si intende qui richiamare alcuni tra gli studi più recenti (E. CARLONI, *Il Titolo V e lo stato delle autonomie, vent'anni dopo*, in *Diritti regionali*, 1, 2022, 1 ss.; S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *federalismi.it*, 7, 2023) e alcuni studi monografici (G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, e M. ARMANNI, *Il principio costituzionale di sussidiarietà. Premesse teoriche. Modelli operativi. Esperienza dell'Unione europea*, Torino, 2011; D. DONATI, *Il paradigma sussidiario. Interpretazione, estensioni, garanzia*, Bologna, 2013, L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2018). Sull'influenza del diritto comunitario nell'affermazione del principio di sussidiarietà si v. P. CARETTI, *Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e dell'ordinamento nazionale*, in *Quad. cost.*, 1993, 3 ss.; V. GUIZZI, *Sussidiarietà (dir. comunitario)*, in *Enc. giur.*, 2000, 1 ss.

35 Cfr. art. 3 TUEL (d.lgs. n. 267/2000 s.m.i.).

36 Si pensi, ad esempio, al già ricordato Patto dei sindaci, dei 7.931 Comuni italiani censiti dall'Istat nell'anno 2019, quelli aderenti all'iniziativa sono 4.608 e di questi 3.716 hanno adottato un PAESC individuale e 892 in maniera congiunta. Dati estrapolati dal Report dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) «*Stato di attuazione del Patto dei Sindaci in Italia*», 2019, consultabile al seguente link: [https://www.isprambiente.gov.it/files2020/pubblicazioni/rapporti/rapporto\\_316\\_2020.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files2020/pubblicazioni/rapporti/rapporto_316_2020.pdf).

37 Nell'ipotesi in cui vi sia una diretta partecipazione pubblica alla CER la forma giuridica che assumerà la CER non potrà non risentirne. Nell'ipotesi in cui, ad esempio, la CER venga costituita in forma societaria si dovrà tenere conto dell'applicabilità del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs., 19 agosto 2016, n. 175). In questo senso A. PERSICO, op. cit., 5. Sulle forme giuridiche che può assumere una CER si rinvia a E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 1, 2020, 71 ss., con particolare riferimento a una CER con partecipazione comunale si v. L. CUOCOLO, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, in *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, a cura di L. Cuocolo - P.P. Giampellegrini - O. Granato, Milano, 2023, 58 ss. (versione online). Come visto poi, in diverse Regioni, il Comune che intende prender parte alla costituzione di una CER deve adottare uno specifico Protocollo d'Intesa teso a delineare le forme della collaborazione da instaurare con gli altri membri della CER.

impianti di produzione di energia rinnovabile<sup>38</sup> (solitamente installati sopra parti di edifici pubblici); o come semplice consumatore, potendo partecipare a una CER promossa e costituita da altri sul proprio territorio. In tale ultimo caso potrebbe decidere di mettere a disposizione – attraverso, ad esempio, la stipula di contratti di comodato – gli edifici (o anche solo porzioni di essi) utili all’installazione degli impianti. Tale contributo dell’ente potrebbe essere remunerato attraverso una ripartizione degli incentivi<sup>39</sup> spettanti alla CER che, nel rispetto della partecipazione degli altri membri, compensi tale apporto dell’ente locale.

Tale meccanismo potrebbe essere applicato anche nell’eventualità in cui il Comune sia anche *prosumer*, e quindi abbia messo a disposizione gli impianti di produzione dell’energia (o anche parte di essi): la CER potrebbe riservare all’ente locale una quota degli incentivi proporzionata all’apporto detenuto nella costituzione della stessa, incentivi da reinvestire per lo sviluppo e a favore della comunità locale.

Astrattamente, la partecipazione diretta dell’ente comunale come membro della CER potrebbe quindi portare con sé diversi vantaggi. Anzitutto, potrebbe assicurarsi, nei termini suddetti, una quota più ampia degli incentivi spettanti alla CER che potrebbe reinvestire sul territorio e a favore della comunità. Il Comune, in qualità di membro, può poi partecipare alla stesura dello statuto e del regolamento della comunità, potendo così veicolare in maniera più diretta il perseguimento di fini sociali da parte della comunità.

Con riferimento ai fini sociali, la partecipazione diretta dell’ente comunale può poi facilitare il coinvolgimento di edifici pubblici (stimolandone anche un’eventuale riqualificazione)<sup>40</sup> di rilievo sociale come scuole o alloggi di edilizia residenziale pubblica, coinvolgimento che, in alcune Regioni, come visto, può comportare benefici economici ulteriori. Ciò è quanto avvenuto, a titolo meramente esemplificativo, nel piccolo Comune di Biccari (FG), dove l’amministrazione pubblica, con l’obiettivo di combattere la povertà energetica, in accordo con l’ente regionale responsabile della gestione dell’edilizia di residenza pubblica (proprietario degli immobili)<sup>41</sup> e in collaborazione con una cooperativa energetica (partner tecnico), ha inteso avviare una CER in un quartiere di case popolari<sup>42</sup>.

Vi sono poi esperienze dove il ruolo del Comune diviene imprescindibile, ossia nell’ipotesi in cui la costituzione di una CER preveda la collaborazione di più enti territoriali magari perché i cittadini potenziali aderenti alla stessa afferiscono alla medesima cabina, ma

38 L’art. 31, comma 2, lett. d) del d.lgs. 199/2022 specifica che gli impianti già esistenti possono aderire alla comunità energetica per una misura non superiore al 30% della potenza complessiva che fa capo alla comunità. Ciò non impedisce che il Comune possa realizzare anche nuovi impianti anche attraverso l’uso di fondi PNRR. Per approfondimenti si v. L. CUOCOLO, ult. op. cit.

39 Il riparto degli incentivi viene stabilito autonomamente dai membri della CER o in un contratto di diritto privato, oppure all’interno dello Statuto o regolamento della CER. Vi sono state esperienze in cui è stato preferito il primo strumento per evitare di modificare lo Statuto o il Regolamento del soggetto giuridico. Così, ad esempio, è avvenuto nell’esperienza della comunità energetica di Ferla (SR). Cfr. il già richiamato Report *Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche*, 61.

40 Tale ipotesi si è verificata, ad esempio, nel progetto di comunità energetica nel Comune di Sestri Levante, in provincia di Genova, nel quartiere Tannino. Promotore dell’iniziativa, membro e prosumer è stata l’amministrazione comunale. Il progetto – come è dato leggere nel report sulle CER a cura di Legambiente (2022, 37, consultabile al seguente link: <https://www.comunirinnovabili.it/wp-content/uploads/2022/05/CR2022-2.pdf>) – comporta anche la riqualificazione degli edifici di proprietà comunale sulle cui coperture verranno installati gli impianti.

41 In particolare, il Comune ha avuto gratuitamente il diritto di superficie sui tetti degli immobili di proprietà dell’ente regionale (poi coinvolto nella CER), dove verranno installati circa 60 kw di fotovoltaico, in aggiunta ai 30 kw già realizzati sugli immobili di proprietà comunale.

42 Si stima che faranno parte della comunità circa 60 membri, principalmente residenziali (di cui 18 famiglie appartenenti al quartiere di case popolari), e alcune piccole imprese locali.

risiedono in comuni differenti, oppure perché i benefici locali di una CER sono destinati a ricadere sul territorio di più comuni<sup>43</sup>. In questo caso, alla costituzione della CER si dovrebbe precedere con un accordo di collaborazione tra amministrazioni per lo svolgimento di attività di interesse comune *ex art. 15 l. 241/1990*<sup>44</sup>.

Nell'ipotesi in cui invece il Comune non intenda partecipare direttamente alle iniziative di CER in qualità di membro, potrebbe comunque decidere di mettere a disposizione gli spazi da destinare alla costruzione degli impianti della comunità, tramite l'utilizzo dei contratti c.d. attivi ritenuti più adeguati al raggiungimento dello scopo<sup>45</sup>.

Dall'analisi delle esperienze presenti sino ad oggi sul territorio nazionale<sup>46</sup>, può dirsi che il Comune come membro della CER ha spesso la funzione di *prosumer*: gli impianti vengono realizzati con fondi pubblici su edifici pubblici. In tale ipotesi, solitamente, il Comune si fa anche promotore dell'iniziativa di costituzione alla CER. È quanto avvenuto, ad esempio, per la costituzione della comunità energetica nel Comune di Tito (PZ), ove il Comune si è fatto promotore dell'iniziativa, ha poi messo a disposizione della comunità le superfici dove installare gli impianti di produzione e le ha poi attribuito in comodato d'uso gratuito questi ultimi, riservandosi una quota maggioritaria degli incentivi<sup>47</sup>. Similmente è avvenuto per la comunità energetica di Ferla (*CommonLight*) ove l'impulso all'iniziativa è stato dato dal Comune che ha sostenuto integralmente i costi di installazione degli impianti, nonché di tutti gli altri costi strumentali e amministrativi (e.g. consulenze), ha poi raccolto le manifestazioni di interesse dei soggetti potenzialmente interessati a prender parte all'iniziativa e ha provveduto a coinvolgere e ad informare la cittadinanza attraverso una variegata serie di

43 A titolo meramente esemplificativo si richiama l'esperienza della CER "Nuove Energie Alpine", la prima comunità energetica rinnovabile c.d. di area vasta poiché superando il limite della cabina primaria, riunisce sotto di sé configurazioni diverse di energia condivisa (che in altre condizioni potrebbero costituire anche CER separate) distribuite in Comuni serviti da cabine primarie differenti. Per approfondimenti si v. il già richiamato Report curato da Legambiente, spec. p. 36 ss.

44 Sull'utilizzo degli accordi di collaborazione tra amministrazioni locali in materia di CER tesi alla condivisione del "know-how" e delle buone pratiche si v. A. PERSICO, op.cit., 12.

45 In tale ipotesi, la finalità dell'operazione realizzata dal Comune, è quella di valorizzare il proprio territorio favorendo la costituzione di una CER ma, mettendo a disposizione dell'iniziativa privata - costituita dalla CER, a cui l'ente locale non partecipa - superfici di proprietà comunale, al fine di consentire l'installazione di impianti, deve tendere anche alla valorizzazione economica del proprio patrimonio. Per tale ragione il corrispettivo per la messa a disposizione degli spazi dovrà comunque risultare congruo, in relazione al valore commerciale degli spazi ceduti in godimento. La possibilità di cedere in godimento a titolo gratuito gli immobili di proprietà comunale potrebbe essere ipotizzata se la CER è destinata al conseguimento di fini di interesse generale. Per approfondimenti si v. *Linee guida per la partecipazione degli enti locali*, redatte dal Consorzio dei Comuni del Trentino. Un discorso parzialmente differente riguarda l'ipotesi che la comunità energetica sia costituita come ETS, ai sensi del d.lgs. 117/2017. In tal caso, a determinate condizioni, può trovare applicazione il Titolo VII del Codice del terzo settore, che prevede forme di accordo tra ETS ed enti locali che sottostanno a un regime semplificato rispetto a quello dei Contratti pubblici. Così, L. CUOCOLO, op. cit. Per un'analisi approfondita tra ETS e CER si v. V. SCIPINOTTI, *Il ruolo degli enti locali*, in *La via italiana alle comunità energetiche*, a cura di S. Monticelli, L. Ruggeri, Napoli, 2022, 99 ss., spec. 117.

46 Per una recente ricostruzione si rinvia al Report realizzato da Enea in collaborazione con LUISS Guido Carli dal titolo "Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche", 2021 ([https://www.enea.it/it/Ricerca\\_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2019-2021/tecnologie-per-la-penetrazione-efficiente-del-vettore-elettrico-negli-usi-finali/report-rds\\_ptr\\_2021\\_053.pdf](https://www.enea.it/it/Ricerca_sviluppo/documenti/ricerca-di-sistema-elettrico/adp-mise-enea-2019-2021/tecnologie-per-la-penetrazione-efficiente-del-vettore-elettrico-negli-usi-finali/report-rds_ptr_2021_053.pdf)). Per una mappatura aggiornata delle CER sul territorio nazionale si v. il sito di Legambiente: <https://www.comunirinnovabili.it/mappa/> e il report sul censimento delle CER relativo all'anno 2022, consultabile qui: <https://www.comunirinnovabili.it/wp-content/uploads/2022/05/CR2022-2.pdf>.

47 Cfr. Report, *Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche*, 59.

strumenti di sensibilizzazione (*call, teaser* e riunioni nelle quali figure esperte spiegavano i vantaggi della CER)<sup>48</sup>.

I Comuni, infatti, non solo possono partecipare direttamente alle CER come membri (al pari delle persone fisiche o delle imprese private) o contribuire alla realizzazione delle stesse come soggetti esterni (fornendo, ad esempio, la disponibilità degli spazi su cui installare gli impianti) ma, come visto negli esempi richiamati, possono anche compiere tutta una serie di attività ulteriori tese alla promozione e al supporto di tali iniziative all'interno dei loro territori e che possono essere ricondotte alla figura del Comune come soggetto "aggregatore".

Anzitutto, tra le attività di cui si può far carico l'ente comunale vi è quella dell'accrescimento della c.d. alfabetizzazione energetica (*energy literacy*)<sup>49</sup>. In generale, infatti, lo sviluppo dell'utilizzo delle energie rinnovabili è intrinsecamente legato all'aumento della loro accettabilità sociale che, a sua volta, è connessa alla possibilità, per i cittadini, di accedere a informazione puntuali circa i benefici economici, sociali e ambientali legati all'utilizzo delle stesse. Come si evince dalle già richiamate politiche UE sul tema delle energie rinnovabili, il successo della transizione energetica dipende, in larga parte, non solo dalla collaborazione ma dalla partecipazione diretta dei cittadini a tale processo. Ciò è possibile solo consentendo a quest'ultimi di divenire utenti consapevoli.

Lo strumento delle CER, inoltre, sconta il paradosso di essere stato sì concepito come uno strumento a disposizione dell'iniziativa (principalmente) dei cittadini, ormai individuati come protagonisti della transizione energetica, ma allo stesso tempo di portare con sé un elevato grado di complessità, sia normativa che tecnica, difficilmente accessibile al cittadino comune<sup>50</sup> (se non anche alla stessa amministrazione, soprattutto se di piccole dimensioni)<sup>51</sup>.

L'amministrazione comunale, proprio per la vicinanza con i propri cittadini, dovrebbe dotarsi di strumenti utili a veicolare agli stessi le informazioni necessarie per comprendere non solo l'utilità dell'istituzione di una CER per i singoli membri e per la comunità di appartenenza, ma anche le modalità tecniche per la sua realizzazione. In questo senso merita una menzione l'iniziativa intrapresa dal Comune di Roma che si sta dotando di sportelli

48 Ad oggi i membri della comunità sono quattro oltre al Comune, nello specifico due attività commerciali locali (piccole imprese) e due utenze domestiche (famiglie). Per approfondimenti si v. il già menzionato Report, *Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche*, 62.

49 K. L. VAN DEN BROEK, *Household energy literacy: A critical review and a conceptual typology*, in *Energy Research & Social Science*, 57, 2019; M. KARIKARI APPIAH - E. KWAKU GYENING - P. KORLEKIE TEYE - C. FRIMPONG - A. NSOWAH, *The implications of energy literacy on energy savings behavior: A model of contingent effects of energy value and attitude*, in *Energy Reports*, 10, 2023, 72 ss.

50 Cfr. L. CUOCOLO, *Il ruolo degli enti locali nella promozione e nella costituzione delle comunità energetiche rinnovabili*, in *Le comunità energetiche rinnovabili. Modelli, regole, profili applicativi*, a cura di L. Cuocolo, P.P. Giampellegrini, O. Granato, Milano, 2023, 58 ss.

51 Vi sono stati casi in cui, infatti, nell'iter di costituzione delle CER l'amministrazione è stata affiancata da "partner tecnici" (c.d. facilitatori). Ad esempio (secondo il già richiamato Report Report, *Energy Communities*, op.cit.) nella comunità energetica del Comune di Biccari di circa 2.700 abitanti (FG), l'amministrazione è stata affiancata dalla cooperativa energetica enostra che si è occupata di tutti gli aspetti tecnici del progetto (es. studio di fattibilità) o ancora la comunità energetica sorta nel Comune di Berchidda di circa 2.500 abitanti (SS) si è dotata del supporto tecnico del Dipartimento di ingegneria dell'Università degli Studi di Cagliari. La ricerca di tali figure avviene attraverso manifestazione di interesse pubblicata dall'Amministrazione promotrice dell'iniziativa. Si v., ad esempio, quella pubblicata dal Comune di Tito (<https://comune.tito.pz.it/ricerca-di-un-facilitatore-per-la-creazione-di-comunita-energetiche-rinnovabili/>).



informativi tesi a garantire ai cittadini informazioni e consulenze in materia di progettazione e gestione di CER<sup>52</sup>.

Sempre nell'ottica di informare e coinvolgere i cittadini, il Comune potrebbe poi organizzare nei propri spazi incontri di informazione e sensibilizzazione e potrebbe anche pubblicizzare le iniziative concernenti la costituzione di CER sul proprio territorio; indire manifestazioni di interesse sotto la forma di indagini esplorative per "mappare" le possibilità energetiche del proprio territorio (e dei propri cittadini), individuando così possibili membri per le CER<sup>53</sup>; potrebbe poi anche facilitare l'incontro dei diversi *stakeholders* locali presenti sul territorio e interessati alla costituzione di una CER. Quest'ultima ipotesi si è verificata, ad esempio, per la costituzione della comunità energetica di Macerata Feltria (PU) ove il Comune ha svolto unicamente il ruolo di soggetto aggregatore per far incontrare e convergere i diversi (e futuri) membri della costituenda CER decidendo, tuttavia, di non prendere parte direttamente all'iniziativa<sup>54</sup>.

Vi sono poi stati casi come, ad esempio, quello della comunità energetica di Melpignano (LE), in cui il Comune, dopo essersi fatto promotore dell'iniziativa di costituzione della CER e avervi inizialmente aderito, ha poi addirittura deciso di uscire dalla comunità, a causa (da quanto è dato apprendere) di possibili conflitti di interesse<sup>55</sup>. Tuttavia, nonostante il venir meno della collaborazione formale con l'attore pubblico, la CER di Melpignano ha comunque deciso di reinvestire gli utili ottenuti per la realizzazione di altri progetti tesi alla valorizzazione della comunità locale di appartenenza come, ad esempio, la riqualificazione del parco pubblico<sup>56</sup>.

Ciò posto, nonostante l'importanza della partecipazione (sia diretta che indiretta) dell'ente comunale all'interno del percorso di costituzione di una CER, vi sono diverse ipotesi di CER partecipate e finanziate interamente da privati, in cui non vi è traccia di alcun ruolo dell'amministrazione pubblica.

Si richiama, a titolo meramente esemplificativo, l'esperienza della CER "Monticello Green Hill" del Comune di Monticello Brianza, ove l'iniziativa è stata supportata e promossa da una ESCo (Energy service company) e, allo stato attuale, vede la partecipazione di dodici utenze private. La comunità, nonostante sia interamente privata, ha stabilito che gli utili della CER verranno distribuiti per il 50% tra i membri e il restante 50% sarà utilizzato per

52 L'obiettivo è di instaurarne uno in ogni Municipio. Il primo sportello è stato aperto presso il Municipio XIII, a seguito di un Protocollo di intesa con Federconsumatori Lazio. Per approfondimenti si rimanda al sito web del Comune (<https://www.comune.roma.it/web/it/notizia.page?contentId=NWS1064582>).

53 Si. v. a titolo meramente esemplificativo la recente Manifestazione di interesse del Comune di Castel Gandolfo: <https://www.comune.castelgandolfo.rm.it/index.php/home/news-dal-comune/1523-comunita-energetica-avviso-di-manifestazione-d-interesse>

54 Report, *Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche*, 57.

55 Cfr. Report, *Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche*, 65, ove si legge che il Comune si era inizialmente fatto promotore dei primi interventi utili alla costituzione della CER. Ad esempio, aveva contribuito, insieme al Dipartimento di ingegneria dell'Innovazione dell'Università del Salento e la Cooperativa Sociale Officine Creative di Lecce, a redigere lo studio di fattibilità necessario per la realizzazione della CER. Quest'ultima è quindi nata su iniziativa del Comune che inizialmente era entrato a far parte della comunità per poi uscirne a causa del rischio di possibili conflitti di interesse con altri progetti e attività.

56 Report, *Energy Communities: prototipazione sperimentale del modello giuridico-economico delle comunità energetiche*, 65. Tra le iniziative per la comunità portate avanti dalla CER di Melpignano vi è anche la creazione della prima "Casa dell'acqua", acquistando un erogatore che fornisce acqua minerale, al fine di ridurre l'uso delle bottiglie di plastica e incentivare il consumo dell'acqua pubblica. La CER ha poi investito nel «Progetto Scambio - Solidarietà con anziani, mamme, bambini insieme oggi», volto a contrastare la solitudine e la ludopatia, migliorare l'assistenza domiciliare e riattivare il dialogo intergenerazionale.

finanziare iniziative di *welfare* territoriale<sup>57</sup>. Similmente, e sempre a titolo meramente esemplificativo, è nota l'esperienza della CER "Energia Verde Connessa" nel Comune di Imola, anche questa interamente finanziata da una ESCo e partecipata da privati (tre imprese di cui due nel ruolo di *prosumer* e una nel ruolo di *consumatore*)<sup>58</sup>.

### 3. Il principio di sussidiarietà (anche) sociale come perno della transizione energetica

Come visto nei paragrafi precedenti, quello delle comunità energetiche rinnovabili costituisce uno tra gli strumenti cardine della transizione energetica in grado sia di permettere ai cittadini-consumatori di divenire protagonisti della stessa, sia di coinvolgere nel loro sviluppo non solo le comunità di appartenenza ma anche l'attore pubblico e, in particolare, le amministrazioni locali. Si è visto infatti che, dato l'inscindibile legame con il territorio che le CER detengono, in un'ottica di sussidiarietà verticale, l'ente locale in grado di poter partecipare in maniera preponderante e diretta al loro sviluppo è senz'altro il Comune, altro protagonista delle politiche energetiche sovranazionali. Anche nell'ottica sovranazionale sembra infatti che le amministrazioni comunali stiano divenendo gli enti locali per eccellenza della transizione energetica.

Questa collaborazione tra privati, comunità di appartenenza e soggetti pubblici che viene ad instaurarsi con lo strumento delle CER è stata definita, da parte della dottrina<sup>59</sup>, come una nuova forma di partenariato pubblico-privato<sup>60</sup> che andrebbe ad innovare il tradizionale binomio pubblico-privato<sup>61</sup> attraverso il coinvolgimento della comunità e che prende il nome

<sup>57</sup> Cfr. il già richiamato Report curato da Legambiente, spec. 40 ss.

<sup>58</sup> Per approfondimenti *Ibidem*, 42. Interamente privata è anche l'iniziativa della CER avviata nel Comune di Cassino da una Start-up innovativa e un'abitazione residenziale (*Verso il futuro – Comunità Energetica del Lazio Meridionale*) ma anche l'esperienza nel Comune di Marsciano (PG), per approfondimenti si v. il sito di Legambiente (<https://www.comunirinnovabili.it/la-comunita-energetica-via-dei-partigiani/>).

<sup>59</sup> Il termine è stato utilizzato, con particolare riferimento alle CER, da L. GIANI, G. IACOVONE, A. IACOPINO, *Commoning e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche*, in *Dir. e soc.*, 4, 2022, 643 ss., spec. 648, G. STRAZZA, *Le comunità energetiche come comunità di dati*, *ivi*, 691, spec. 699; C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *federalismi.it*, 29, 2022, 111 ss., spec. 113, si v. anche T. FAVARO, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, in *Dialoghi di diritto dell'economia*, 2022, 15, fa riferimento, invece, al trinomio «pubblico-privato-società civile».

<sup>60</sup> Per una ricostruzione sulle diverse nozioni e forme del partenariato pubblico-privato sia consentito il rinvio a C. IAIONE - A. COIANTE, *Il partenariato per l'innovazione sostenibile nel settore sanitario*, in *Riv. giur. edil.*, 6, 2022, 504 ss. e ai riferimenti *ivi* contenuti.

<sup>61</sup> Per un'analisi approfondita del partenariato pubblico-privato si rinvia, *ex multis*, al volume AA. VV., *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, a cura di F. Mastragostino, Torino, 2011. In particolare, al contributo introduttivo di G. PIPERATA, *Introduzione. La collaborazione pubblico-privato nell'ordinamento comunitario e nazionale*, *ivi*, 3 ss. secondo cui la collaborazione pubblico-privato è un fenomeno caratterizzato da molteplici sfaccettature e che abbraccia dinamiche differenti. L'A. ipotizza una scala articolata su tre livelli di intensità della collaborazione tra pubblico e il privato che sono: i) di separazione, ii) di scambio, iii) di cooperazione. La prospettiva della separazione si ha quando l'attività di interesse generale vengono svolte autonomamente dai privati con le pp.aa. che sono tenute a riconoscere tale situazione senza potersi in questa ingerire se non al fine di favorirne lo sviluppo. Si tratta di dinamiche riconducibili alla dinamica della sussidiarietà orizzontale. Per quanto riguarda le relazioni di scambio esse implicano che il primo provvede ad assolvere un compito pubblico ma utilizzando le prestazioni rese dal privato dietro corrispettivo o altra utilità. La dinamica è quindi puramente sinallagmatica e siamo nell'ambito degli appalti pubblici. Il rapporto di cooperazione si ha invece quando il pubblico e il privato non si limitano a scambiarsi utilità nello svolgimento di un'azione diretta a realizzare un intervento pubblico, bensì collaborano pienamente per il raggiungimento di tale obiettivo. Gli strumenti utilizzati per regolare i rapporti tra pubblico e privato in quest'ambito sono quelli consolidati come, ad esempio, la concessione, l'accordo o la costituzione di società ma anche quelli più innovativi come il partenariato.

di partenariato pubblico-privato-comunità<sup>62</sup>. Riprendendo l'analisi compiuta nel paragrafo precedente sui possibili ruoli che può assumere l'ente locale (in particolare comunale) nello sviluppo e nella costituzione di CER, nell'ipotesi in cui partecipi direttamente alla CER come membro (in particolare come *prosumer*) può riconoscersi l'effettiva costituzione di un partenariato pubblico-privato-comunità, addirittura istituzionalizzato tramite la costituzione di un soggetto giuridico *ad hoc* per il perseguimento di un obiettivo comune e a favore della collettività<sup>63</sup>.

Tale collaborazione, tuttavia, sembra potersi ricondurre a una dinamica collaborativa pubblico-privato che vede il privato comunque subordinato alla tradizionale riserva di titolarità, in capo ai soggetti pubblici, dell'esercizio delle funzioni che perseguono l'interesse pubblico. In altre parole, con particolare riferimento all'ipotesi in cui la costituzione di una

---

62 La nozione di Partenariato Pubblico Privato (p.p.p.) rappresenta, come è stato puntualmente osservato, non tanto un istituto giuridico di carattere unitario, bensì «*un fascio di istituti giuridici caratterizzati da alcuni comuni elementi*» (M.P. CHITI, *Il Partenariato Pubblico Privato e la nuova direttiva concessioni*, in *Finanza di progetto e partenariato pubblico privato. Temi europei, istituti nazionali e operatività*, a cura di G.F. Cartei - M. Ricchi, Napoli, 2015, 3 ss.) o «*un'etichetta definitoria*» all'interno della quale trova collocazione «*un complesso piuttosto eterogeneo di fenomeni, istituti e rapporti*» (C. CONTESSA, *P.p.p.c.: Modello generale*, in M.A. Sandulli - R. De Nictolis (diretto da), *Trattato sui contratti pubblici*, V, Milano, 2019, 207 ss.). Il termine qui richiamato si riferisce ad uno strumento di *governance* pubblica collaborativa e rimanda a quello utilizzato da C. IAIONE, *L'azione collettiva urbana tra partenariato pubblico-comunità e pubblico-comunità-privato*, in P. Chirulli - C. Iaione (a cura di), *La co-città. Diritto urbano e politiche pubbliche per i beni comuni e la rigenerazione urbana*, Napoli 2018, 17 ss.; Id., *Il diritto all'innovazione sostenibile per l'investimento nelle infrastrutture sociali. Un'analisi empirica*, in *Riv. giur. edil.*, 6, 2021, 301 ss. Più recentemente anche S. FOSTER - C. IAIONE, *Co-Cities Innovative Transitions toward Just and Self-Sustaining Communities*, Cambridge, 2022 dove gli autori ipotizzano il passaggio a una nuova forma di partenariato il c.d. *public-private-science-social-community partnerships*, in grado di superare la dicotomia pubblico-privato nella *governance* dei beni comuni urbani.

63 Come noto, a livello comunitario (nel Libro Verde «*relativo ai Partenariati Pubblico-Privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*» COM (2004) 327), è stata proposta la distinzione tra Partenariati puramente contrattuali (p.p.p.c.), fondati esclusivamente su rapporti convenzionali, e Partenariati istituzionalizzati (p.p.p.i.), ossia tutti quei rapporti di cooperazione pubblico-privato che vedono la creazione di un'entità giuridica *ad hoc* detenuta congiuntamente dal partner pubblico e da quello privato. Secondo un'altra ripartizione, le forme di cooperazione pubblico-privato possono suddividersi in base al livello istituzionale di cooperazione: macro, meso, micro. A livello macro, le collaborazioni pubblico-privato si instaurano al fine di creare o implementare un certo tipo di *policy* solitamente con l'obiettivo di stimolare il mercato verso il perseguimento di una maggior sostenibilità. In questo senso può essere letto, a titolo meramente esemplificativo, il regolamento della Commissione UE sulla *Taxonomy* (2020/852) con cui l'UE ha espressamente riconosciuto che, per raggiungere gli obiettivi dell'UE in materia di clima e di energia per il 2030 e gli obiettivi del Green Deal, è fondamentale che l'UE diriga gli investimenti del mercato verso progetti e attività sostenibili. Più nello specifico, con tale regolamento la Commissione ha individuato le condizioni necessarie affinché un'attività economica possa considerarsi sostenibile. Tornando alla classificazione dei p.p.p., a livello meso, è possibile collocare le c.d. *partnership* istituzionalizzate/partenariati istituzionalizzati ossia quelle forme di collaborazione che vedono, come anticipato, la creazione di un veicolo giuridico *ad hoc* per il raggiungimento, tramite la condivisione di capitali e rischi, di un obiettivo comune. A titolo esemplificativo, rientrano in questa categoria le società miste o le fondazioni miste ma anche la creazione di programmi di sviluppo, ricerca, innovazione a cui possono partecipare una pluralità di attori (come, ad esempio, imprese ed enti di ricerca) in grado di individuare obiettivi congiunti per il raggiungimento dei quali sia necessario mobilitare risorse comuni. Al livello micro le collaborazioni pubblico-privato sono invece da ricondurre i p.p.p. di tipo contrattuale. Tale forma di collaborazione viene considerata particolarmente rilevante per le amministrazioni a livello locale poiché consente il conseguimento di un duplice risultato: da un lato, la Pubblica Amministrazione, attraverso un approccio c.d. strategico al mondo del *procurement*, è in grado di migliorare la quantità e la qualità dei servizi pubblici e, dall'altro, può, non solo stimolare l'innovazione, ma anche orientarla verso obiettivi sostenibili e di utilità sociale. Cfr. V. VECCHI - N. CUSUMANO - F. CASALINI, *Una P.A. reattiva: il ruolo delle collaborazioni*

CER sia promossa dall'attore pubblico, in cui sia quest'ultimo a mettere a disposizione le superfici dove installare gli impianti, a installarli, a farsi carico dei costi necessari alla costituzione della CER, per poi coinvolgere la cittadinanza e la comunità locale, la collaborazione pubblico-privato che viene a costituirsi appare ancora improntata sul c.d. «*paradigma bipolare*»<sup>64</sup>, cioè sull'idea che sia l'amministrazione l'unica in grado di poter perseguire l'interesse pubblico e gli amministrati siano meri destinatari-beneficiari dell'intervento pubblico.

Tuttavia, come visto, l'esperienza delle CER non si riduce solamente a tale ipotesi.

Vi sono stati infatti diversi casi in cui la costituzione delle CER è stata promossa e poi partecipata interamente dai privati che, anche in forma aggregata, si sono fatti promotori di iniziative "da" e "per la comunità di appartenenza e dove il pubblico non ha giocato alcun ruolo diretto o ne ha avuto uno marginale, comunque non preminente. Si pensi, ad esempio, alla richiamata esperienza della CER "Napoli Est", ad iniziativa interamente privata – ad oggi riconosciuta come la prima esperienza sul territorio nazionale di comunità energetica rinnovabile solidale – tesa a garantire ai partecipanti (per larga parte famiglie in stato di bisogno) non solo benefici energetici ed economici derivanti dall'operatività della CER ma anche sociali. E così pure l'esperienza della CER di Melpignano ove, nonostante la sopravvenuta uscita dell'ente comunale dalla compagine della CER, quest'ultima ha inteso comunque reinvestire gli utili ottenuti in progetti tesi alla valorizzazione della comunità locale; ma anche la CER del Comune di Monticello, ove è stato stabilito che gli utili verranno per metà distribuiti tra i privati partecipanti e per metà reinvestiti in iniziative di *welfare* territoriale. In queste ipotesi, i privati si sono fatti promotori, in prima persona, di iniziative tese a garantire loro, principalmente, benefici ambientali ed economici, ma hanno inteso comunque risaltarne la componente sociale, tesa a coinvolgere soggetti svantaggiati, a combattere la povertà energetica e a garantire, quindi, benefici sociali, economici e ambientali all'intera comunità locale di appartenenza.

Ricondurre tali ipotesi a mere esperienze di partenariato pubblico-privato rischia di vanificarne le potenzialità. L'esperienza delle CER, per poter esprimere al meglio le proprie possibilità di sviluppo, sembra doversi meglio identificare come uno strumento riconducibile all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale (o c.d. sociale)<sup>65</sup> di cui all'art. 118, comma 4, Cost<sup>66</sup>.

*pubblico privato*, in [www.sdabocconi.it](http://www.sdabocconi.it), par. 2.

64 L'espressione "paradigma bipolare" è stata utilizzata da Sabino Cassese per indicare lo schema teorico sul quale si è sempre fondato (e tuttora si fonda) il rapporto fra amministrazioni pubbliche e cittadini (S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2001, 602), così richiamato da G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della costituzione*, in *Amministrazioneincammino.it* e in *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli 2005. Similmente anche G. PASTORI, *Amministrazione italiana e sussidiarietà orizzontale*, *ivi*, 1752.

65 Per tale termine si v. G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2002, 85 ss., che parla di sussidiarietà verticale o istituzionale (secondo cui le funzioni pubbliche devono essere collocate presso l'istituzione più prossima ai cittadini che sia in grado di esercitarla in maniera efficace ed efficiente) e di sussidiarietà orizzontale o sociale (secondo cui le funzioni pubbliche devono essere in via prioritaria esercitate dai cittadini singoli o associati ogni volta che ciò sia possibile). Dello stesso autore si v. G. PASTORI, *Amministrazione italiana e sussidiarietà orizzontale*, ult. op.cit. La sussidiarietà orizzontale come sussidiarietà sociale è stata intesa anche da F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. e soc.*, 2, 2016, 305 ss., spec.316 e da Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in *Commentario alla costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, II, Torino, 2006, 2336 ss., spec. 2350.

66 Secondo altri, l'esperienza delle CER potrebbe essere ricondotta all'art. 43 Cost., secondo cui «*A fini di utilità generale la legge può riservare originariamente o trasferire, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti determinate imprese o categorie di imprese, che si*

Tale disposizione, prevede, come noto, che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà»<sup>67</sup> ed è tesa a legittimare forme c.d. di «cittadinanza attiva» o «cittadinanza praticata»<sup>68</sup>, che vedono il cittadino investito di un potere di iniziativa autonoma attivabile per la cura dell'interesse generale e che deve essere favorito e supportato dalla Repubblica<sup>69</sup> nel suo complesso.

La concreta attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale necessita, anzitutto, dell'iniziativa dei privati che deve risultare autonoma e non obbligata, ossia non esercitata per l'adempimento di un dovere, né per la rivendicazione di un diritto né per l'esercizio di un potere o di una funzione pubblica ma per l'esercizio di una nuova forma di libertà responsabile e solidale, che chiede alle Istituzioni soltanto sostegno<sup>70</sup>.

In altre parole, la sussidiarietà orizzontale è tesa a valorizzare l'uso sociale della libertà, ovvero la disponibilità con cui ciascuna persona può mettere la propria libertà al servizio di finalità (anche) di interesse sociale, adempiendo così anche ai doveri inderogabili di

---

*riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale». Parte della Dottrina, infatti, ha evidenziato che le CER potrebbero «"rivitalizzare" il dibattito sulla c.d. socializzazione (finora inattuata) di "determinate imprese o categorie di imprese" – riferite "a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio" aventi "carattere di preminente interesse generale – prevista dall'art. 43 Cost., a favore di "comunità di lavoratori o di utenti"». Così G. STRAZZA, *Le comunità energetiche come comunità di dati*, op.cit., spec. 700. Similmente anche T. FAVARO, *Pubblico, privato e collettivo: la transizione ecologica tra società e comunità*, op. cit., spec. 14 che parla della possibile recuperata centralità dell'art. 43 Cost. Sul tema di v. anche A. MOLITERNI - S. PELLIZZARI, *La Costituzione dimenticata. La riserva di attività economiche alle comunità di lavoratori o di utenti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2021, 243 ss., in cui gli AA. analizzano, *inter alia*, l' "inattualità" della norma al cospetto del diritto europeo e il recente tentativo di valorizzare la sua attuazione, in chiave simbolica, nel contesto dei beni comuni.*

67 Tale formulazione che ha costituzionalizzato il principio di sussidiarietà orizzontale non è stata l'unica presente nell'ordinamento. L'art. 4 della c.d. legge Bassanini (n. 59/1997) dispone infatti che i conferimenti di funzioni agli enti locali più vicini ai cittadini devono avvenire «nell'osservanza del principio di sussidiarietà attribuendo le responsabilità pubbliche anche al fine di favorire l'assolvimento di compiti e di funzioni di rilevanza sociale da parte delle famiglie, associazioni e comunità». A sua volta l'art.3, comma 5, del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (n. 267/2000) dispone che «I comuni e le province (...) svolgono le loro funzioni anche attraverso le attività che possono essere adeguatamente esercitate dalla autonoma iniziativa dei cittadini e delle loro formazioni sociali». Cfr. G. ARENA, ult. op. cit.

68 F. GIGLIONI, ult. op. cit., spec. 317.

69 L'art. 114, al primo comma, dispone che «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Per tale ragione può utilizzarsi, al posto dell'elenco posto all'inizio dell'ultimo comma dell'art. 118 un'espressione di sintesi e dire che «La Repubblica favorisce l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà» Cfr. G. ARENA, ult. op. cit.

70 G. ARENA, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1, 2017, 43 ss., spec. 46.

solidarietà di cui all'art. 2 Cost<sup>71</sup>, con il sostegno dei poteri pubblici<sup>72</sup>. Di conseguenza, questi ultimi sono chiamati a dotarsi degli strumenti giuridici adeguati, appunto, a "favorire" l'iniziativa autonoma dei cittadini. In questo senso, come evidenziato dalla dottrina, dall'art. 118, comma 4, dovrebbe discendere anche l'obbligo per il legislatore (nazionale e regionale) di realizzare le condizioni affinché l'iniziativa privata, tesa alla cura dell'interesse generale, abbia gli spazi favorevoli e le possibilità necessarie ad esplicarsi<sup>73</sup>.

Se, dunque, nella già richiamata configurazione tradizionale della collaborazione pubblico-privato, (c.d. paradigma bipolare) la collaborazione del privato è subordinata alla riserva della titolarità e dell'esercizio delle funzioni in capo ai soggetti pubblici; al contrario, nel rapporto collaborativo che si instaura sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale, il privato concorre con i soggetti pubblici nell'esercizio delle funzioni, non nella veste di strumento di questi ultimi, bensì in prima persona<sup>74</sup>.

Ciò posto, riprendendo il discorso sulle CER, è possibile trarre alcune considerazioni conclusive. Si è detto più volte, nel corso del presente scritto, che il successo delle politiche energetiche sovranazionali dipende strettamente dalla capacità dei cittadini-consumatori energetici di divenire utenti consapevoli e informati, in grado così di modificare i propri comportamenti e partecipare attivamente al percorso verso la transizione energetica. Si è

71 Cfr. F. GIGLIONI, ult. op. cit., spec. 313. L'A. specifica poi che a differenza dei generici doveri di solidarietà richiamati dall'art. 2 Cost, la sussidiarietà si occupa di favorire in modo particolare la libertà solidale che si riflette sugli interessi generali in collaborazione con le autonomie istituzionali. Similmente anche G. PASTORI, ult. op. cit., spec. 1754, secondo cui la libertà dei privati esercitata per conseguire finalità pubbliche si carica di una responsabilità sociale. La tematica è stata approfondita anche da G. ARENA, *La sussidiarietà come libertà solidale e responsabile*, in *Storia, percorsi e politiche della sussidiarietà. Le nuove prospettive in Italia e in Europa*, a cura di D. Ciaffi - F.M. Giordano, Bologna 2020, 85 ss. La libertà in questione è quella che F. Benvenuti (*Il nuovo cittadino, tra libertà garantita e libertà attiva*, Venezia, 1994) definiva come libertà attiva. Secondo l'A. occorre garantire il passaggio dalla libertà garantita «a un nuovo tipo di libertà attiva che consenta al cittadino l'esercizio del potere di partecipazione, di sostituzione e di controllo rispetto all'attività dello stato. Solo l'effettivo esercizio di questa libertà attiva qualificherà quel nuovo cittadino capace di dar vita a uno stato nel quale ognuno partecipi all'esercizio delle funzioni».

72 L'alleanza tra cittadini e amministrazione pubblica che si instaura in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale è stata definita "amministrazione condivisa", dove cittadini e amministrazioni condividono non l'esercizio di un potere, bensì responsabilità e risorse per la soluzione di problemi di interesse generale. Così G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 117-118, 1997, 29 ss. Sulla partecipazione diretta del cittadino all'esercizio delle funzioni si v. le riflessioni di F. BENVENUTI, ult. op. cit., secondo cui «la democrazia, come momento supremo di una comunità repubblicana, non è completamente attuata se, accanto alle varie formule di organizzazione, non si introducano, nel centro stesso dello Stato, formule che consentano la presenza attiva e diretta dei cittadini come singoli. Il problema, da questo punto di vista, non si risolve attraverso inimmaginabili forme di democrazia diretta e cioè non si risolve pensando a una partecipazione diretta dei cittadini alle istituzioni ma, piuttosto, ponendo l'accento sulla partecipazione diretta dei cittadini all'esercizio delle funzioni»: Sulla tematica dell'amministrazione condivisa si v. *ex multis*: G. FIDONE, *Il coinvolgimento del settore privato nell'amministrazione condivisa dei beni comuni: un "patto" tra parte pubblica, comunità e privati, fondato sulla fiducia e collaborazione*, in *Il diritto dell'economia*, 1, 2023, 373 ss.; ID., *Dai beni comuni all'amministrazione condivisa*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2022, 435 ss.; G. ARENA, *Da beni pubblici a beni comuni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, 647 ss.; ID., *L'amministrazione condivisa ed i suoi sviluppi nel rapporto con i cittadini ed enti del Terzo Settore*, in *Giur. cost.*, 3, 2020, 1449 ss.; AV. VV., *La Co-città*, a cura di P. Chirulli - C. Iaione, Napoli, 2018; C. IAIONE, *The right to the Co-city*, in *Italian Journal of Public Law*, 1, 2017, 5; ID., *La Città come bene comune*, in *Aedon*, 1, 2013, 4. Sulla cogestione di beni naturali e risorse comuni si v. la recente analisi di A.G. PIETROSANTI, *Consumo di risorse naturali non rinnovabili. Tra diritti della natura, bilanciamento di interessi e tutela giurisprudenziale*, Napoli, 2023.

73 G. ARENA, *Amministrazione e società*, op. cit., 51.

74 Cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *La sussidiarietà orizzontale*, in *Amministrare*, 2, 2018, 211 ss., spec. 214.

evidenziato, inoltre, quanto le CER costituiscano uno strumento in grado di permettere ai cittadini di assumere un ruolo attivo e divenire, all'interno delle loro aree urbane, co-creatori del cambiamento in atto e non più solo meri beneficiari dello stesso.

In questo quadro, come visto, gran parte delle esperienze di CER operative sul territorio nazionale vedono l'ente comunale giocare un ruolo chiave. Ciò principalmente per una ragione già ricordata: lo strumento delle CER sconta il paradosso di essere stato concepito come uno strumento a disposizione dei cittadini, ma allo stesso tempo è caratterizzato da un elevato grado di complessità, sia normativa che tecnica, difficilmente accessibile al comune cittadino.

Tuttavia, ridurre lo strumento delle CER a una mera collaborazione del privato con il pubblico, ove solamente quest'ultimo detiene l'iniziativa e i mezzi per poterne garantire lo sviluppo, e il privato risulti unicamente beneficiario dell'iniziativa pubblica, appare poco in linea con la loro *ratio*. Se è vero che le CER costituiscono uno strumento chiave della transizione energetica, che vede come protagonisti i cittadini-consumatori energetici, è di conseguenza vero che occorre rileggere le soluzioni adottate sino ad oggi per "facilitarne" lo sviluppo attraverso, appunto, l'iniziativa dei privati. In altre parole, per poterne garantire uno sviluppo quanto più celere possibile e in linea con la loro *ratio*, occorrerebbe ricondurre l'esperienza delle CER al principio di sussidiarietà orizzontale, così che il ruolo dell'Amministrazione pubblica possa divenire principalmente – al contrario di quanto verificatosi sino ad oggi – quello di favorire l'autonoma iniziativa dei privati, dotandosi di strumenti adeguati a far sì che essa possa realizzarsi a livello capillare sul territorio.

Tale cambiamento di passo sembra necessario non solo per riconoscere dignità alle ricordate esperienze virtuose già in atto ma per poterne garantire un più ampio e capillare evoluzione sul territorio nazionale.

In quest'ottica occorre valorizzare, ad esempio, quell'opera di "facilitazione" operata da tutte quelle Regioni che si sono dotate di una precisa legge regionale tesa a promuovere le CER tramite un sostegno tecnico ed economico assicurandone, in alcuni casi, anche una ulteriore "facilitazione" qualora costituite "*a forte valenza sociale e territoriale*". L'esperienza delle CERS vede infatti le Regioni creare le condizioni adatte a stimolare l'iniziativa dei privati tesa a realizzare progetti di inclusione e solidarietà sociale "anche" attraverso la collaborazione con gli enti locali.

Nello stesso senso, le amministrazioni locali (comunali) dovrebbero rileggere il proprio contributo in un'ottica sussidiaria favorendo il loro ruolo di soggetti aggregatori, piuttosto che di protagonisti, nell'*iter* di costituzione delle CER.

Per l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale – come è stato evidenziato dalla dottrina<sup>75</sup> – è infatti indispensabile il rapporto con il territorio: se è vero che la Costituzione prevede che tutti i poteri pubblici favoriscano le attività di cura dell'interesse generale svolte dai cittadini, è anche vero, infatti, che fra tutte le articolazioni istituzionali di cui si compone la Repubblica quella più vicina ai cittadini attivi, in virtù del principio di sussidiarietà verticale, sono i comuni. In altre parole, è naturale che il rapporto di sussidiarietà orizzontale si instauri soprattutto fra gli abitanti di una città o di un paese e l'ente esponenziale della comunità a cui appartengono.

Su questa scia, nell'esperienza delle CER, dovrebbero essere stimolate e ampliate tutte quelle attività di cui può farsi carico unicamente l'ente comunale (e ricordate nel paragrafo precedente) tese a colmare il *gap* di conoscenze che scontano i cittadini in relazione alla complessità di tali progetti. Il contributo dei Comuni all'opera di "facilitazione" (di cui è incaricata, come detto, la Repubblica nel suo complesso) può quindi meglio realizzarsi

---

<sup>75</sup> G. ARENA, *Amministrazione e società*, op. cit., 48.

nell'ipotesi in cui gli stessi decidano di dotarsi di strumenti utili a veicolare ai cittadini le informazioni e le conoscenze (soprattutto tecniche) necessarie per attivarsi, in via autonoma, alla costituzione delle CER. In quest'ottica merita una particolare menzione la già ricordata iniziativa portata avanti dal Comune di Roma che si sta dotando di sportelli tesi a garantire ai cittadini informazioni e consulenze in materia di progettazione e gestione di CER; ma anche l'esperienza della CER di Macerata Feltria ove il Comune ha solo rappresentato il luogo di aggregazione dei diversi *stakeholders* interessati alla costituzione della CER sul territorio locale, senza poi prendere parte direttamente all'iniziativa.

Con tale ricostruzione non si intende tuttavia svilire tutte quelle ipotesi che vedono l'ente comunale partecipare come membro della CER. Ciò in quanto, la partecipazione diretta dell'ente locale, porta con sé, come visto, diversi vantaggi, primo fra tutti il coinvolgimento di edifici pubblici anche a elevato impatto sociale (come quelli di edilizia residenziale pubblica). Del resto, il principio di sussidiarietà orizzontale, per come enunciato dal comma 4 dell'art. 118 Cost., non comporta un arretramento dei pubblici poteri poiché questi ultimi devono sì favorire l'autonoma iniziativa dei privati quando diretta al raggiungimento di interessi generali, ma pur sempre *"sulla base del principio di sussidiarietà"*. In altre parole, la disposizione costituzionale riconosce da un lato, l'autonomia e la capacità dei singoli e delle loro formazioni sociali a svolgere attività di interesse generale e, dall'altro, la necessità dell'intervento dei pubblici poteri a sostegno dei soggetti privati, in tutti gli ambiti in cui l'operato di questi ultimi si riveli insufficiente<sup>76</sup> o non possa essere svolto adeguatamente<sup>77</sup>.

In quest'ottica ciò che dovrebbe essere invertito è la generale direzione del rapporto tra istituzioni e cittadini nell'esperienza delle CER: le ipotesi di CER promosse, attivate e gestite dai privati supportati e facilitati dai poteri pubblici devono divenire la norma, mentre quelle in cui l'attore pubblico detiene un ruolo preponderante e in cui, nella pratica, i privati divengono solo beneficiari dell'intervento pubblico devono risultare, appunto, sussidiarie.

In tal modo potrebbe realizzarsi una vera integrazione tra soggetti pubblici e privati in cui, nella cura degli interessi comuni legati ai ricordati benefici connaturati alle CER, i primi trovano nei secondi degli alleati autonomi, consapevoli e responsabili che concorrono in maniera attiva e solidale nel raggiungimento dei fini comuni.

---

76 Cfr. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 66, richiamato da G. SERENO, *Declinazioni del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Dir. e proc. amm.*, 2, 2020, 503 ss.

77 Cfr. G. PASTORI, ult. op. cit., 1756, ove l'A. precisa che le funzioni a cui fa riferimento l'art. 118, quarto comma, Cost., devono essere esercitate in via prioritaria dai cittadini, singoli o associati, ogni volta che questi siano in grado di svolgerle adeguatamente.