

RIVISTA QUADRIMESTRALE
DI
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 2 - 2023

LUCREZIA CORRADETTI

*La rigenerazione urbana e le azioni in materia di energia come endiadi
del processo di transizione energetica*



ISSN 2239-964X

LUCREZIA CORRADETTI*

*La rigenerazione urbana e le azioni in materia di energia come
endiadi del processo di transizione energetica*

SOMMARIO: 1. *La transizione energetica nel contesto europeo.* – 2. *La rigenerazione urbana per il tramite dell'efficientamento energetico.* – 3. *Le Comunità di energia rinnovabile: nuovo paradigma di iniziativa privata rigenerativa.* – 4. *Un'innovativa declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale.*

1. *La transizione energetica nel contesto europeo*

L'ambiente è un sistema complesso¹, dedalo di legami dinamici tra le varie risorse ed elementi che lo compongono, che nella sua organicità complessiva è oggetto di una legislazione volta a ponderare e coordinare in via contestuale le conseguenze giuridicamente rilevanti connesse a interventi antropici. Il bilanciamento della necessità di utilizzo delle risorse naturali con la doverosa preservazione della funzionalità prestazionale del sistema, per il loro «valore d'esistenza»², soprattutto in una prospettiva intergenerazionale, è il baricentro della transizione ecologica.

La tutela della componente relazionale e adattiva del sistema si coniuga con una logica di tipo *ri-generativo* che garantisce una continuità in seno al cambiamento in atto.

* Dottoranda in Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Bologna. Email: lucrezia.corradetti2@unibo.it.

¹ Per un inquadramento generale: G.D. COMPORTELLI, *Energia e Ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2017, p. 271 ss.; P. D'AMELIO, voce *Ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. II, Roma, 1988; M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022; M. S. GIANNINI, *Ambiente: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, p.15 e ss.; S. GRASSI, voce *Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali, vol. I, 2007; A. GUSTAPANE, voce *Tutela dell'ambiente*, in *Enc. dir.*, XLV, Milano, 1992; G. PERICU, voce *Ambiente (tutela dell')* nel diritto amministrativo, in *Dig. disc. pubbl., sez. pubbl.*, vol. I, Torino, 1987, p. 555 ss.; G. PERICU, *Energia e ambiente: emersione e composizione dei vari interessi concorrenti*, in *Rass. giur. en.el.*, 1987, p. 575 ss.

² M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, pp. 122 ss. L'interdipendenza degli elementi compositivi dell'ambiente emerge anche dal riferimento dell'art. 2 della Direttiva 2004/35/CE ai «servizi delle risorse naturali» intesi come funzioni svolte da una risorsa naturale a vantaggio di altre risorse naturali.

Una delle componenti della transizione ecologica è la transizione energetica³. La transizione energetica si incentra precipuamente sulle “cinque dimensioni dell’Unione dell’energia” ossia la sicurezza energetica, il mercato interno dell’energia, l’efficienza energetica, il processo di decarbonizzazione, la ricerca, l’innovazione e la competitività⁴.

Tali obiettivi sono oggetto del pacchetto *Clean Energy for all Europeans*⁵ – anche denominato *Winter Package* o *Quarto Pacchetto Energia* – all’interno del quale rientrano, tra le altre⁶, la Direttiva 2018/844/UE *sul rendimento energetico nell’edilizia*, la Direttiva 2018/2001/UE *sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili*, la Direttiva 2018/2002/UE *sull’efficienza energetica* e la Direttiva 2019/944/UE *relativa alle norme comuni per il mercato interno dell’energia elettrica*.

Gli obiettivi per il 2030 dettati dalle Direttive in materia di efficienza energetica e utilizzo delle energie rinnovabili⁷ sono concepiti quali risultato dell’integrazione delle politiche energetiche con quelle climatiche, la cui sinergia e interazione deve essere vagliata dai singoli Stati Membri, in una

³ La politica energetica unionale è fortemente interconnessa con quella ambientale. Difatti, l’art. 194 TFUE esplicita che la politica in materia di energia tiene conto dell’esigenza di preservare e migliorare l’ambiente. Sull’integrazione tra le due politiche L. AMMANNATI, *La transizione dell’Unione Europea verso un nuovo modello energetico ecosostenibile tra scelte politiche, regolazione e dinamiche del mercato*, in *Energia, ambiente e innovazione*, n. 2/2018, pp. 86 e ss.; R. LEALARCAS-J. WOUTERS, *Research Handbook on EU Energy Law and Policy*, Londra, 2017; B. MINUCCI, *Comunità energetiche e autoconsumo collettivo. Limiti e prospettive della disciplina dell’Unione Europea*, in *Riv. giur. ambiente*, 2022, p. 843 e ss.

⁴ Regolamento (UE) 2018/1999 *sulla governance dell’Unione dell’energia e dell’azione per il clima*.

⁵ Comunicazione della Commissione, COM (2016) 860 final, *Energia pulita per tutti gli europei*. Si veda anche la Comunicazione della Commissione, COM(2014) 520 final, *L’efficienza energetica e il suo contributo a favore della sicurezza energetica e del quadro 2030 in materia di clima ed energia*.

In dottrina: E. BRUTI LIBERATI-M. DE FOCATIIS-A. TRAVI (a cura di), *La Transizione energetica e il Winter Package: politiche pubbliche e regolazione dei mercati*, in *Atti del convegno AIDEN*, Milano, 29 settembre 2017, Milano, 2018; M. DE FOCATIIS, *Il Clean Energy for all the Europeans*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio del diritto dell’energia. Questioni e prospettive*, Napoli, 2019, p.39 e ss.

⁶ Ne fanno parte anche il Regolamento (UE) 2018/1999 *sulla governance*, il Regolamento (UE) 2019/943 *sul mercato interno dell’energia elettrica*, il Regolamento (UE) 2019/941 *sulla preparazione ai rischi nel settore dell’energia elettrica* ed il Regolamento (UE) 2019/942 *che istituisce un’Agenzia dell’Unione europea per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell’energia*.

⁷ La Direttiva 2018/2001/UE fissa l’obiettivo del 32% di energia da fonti rinnovabili entro il 2030 mentre la Direttiva 2018/2002/UE fissa l’obiettivo del 32,5% di efficienza energetica entro il 2030.

prospettiva di medio-lungo termine, nella definizione dei Piani Nazionali Integrati per l'Energia e il Clima di cui all'art. 3 del Regolamento (UE) 1999/2018, per il periodo 2021-2030⁸ (c.d. PNIEC).

In altri termini, il legislatore europeo non ha trasposto gli obiettivi unionali in target nazionali vincolanti, ma lascia libertà d'azione ai singoli Stati, seppur nel limite dell'obiettivo da raggiungere collettivamente per il 2030, quanto alle modalità e all'entità dei singoli contributi in campo energetico da attuare. Siffatto margine di scelta è controbilanciato dall'esercizio di poteri di controllo attraverso un complesso meccanismo di pianificazione, comunicazione e monitoraggio⁹.

La transizione nel campo energetico rientra anche nel c.d. *Green Deal Europeo*¹⁰, la strategia presentata dalla Commissione nel dicembre 2019, finalizzata a rendere l'Unione Europea un'entità a impatto climalterante neutro entro il 2050. Il programma è stato accompagnato da un ambizioso nuovo traguardo intermedio, contenuto nel pacchetto "*Fit for 55%*"¹¹, che si sostanzia in una serie di proposte di revisione e aggiornamento delle normative in campo ambientale ed energetico dell'UE, al fine di ridurre le emissioni di gas a effetto

⁸ Comunicazione della Commissione, COM (2015) 572 final, *Stato dell'Unione dell'energia – Annex 2 – Orientamenti destinati agli Stati Membri per quanto concerne i Piani Nazionali per l'Energia e il Clima nel quadro della governance dell'Unione dell'energia*.

⁹ Tale meccanismo ha sostituito il *Pacchetto Clima-Energia 20-20-20*, entrato in vigore nel giugno del 2009, avente ad oggetto misure vincolanti finalizzate a raggiungere, entro il 2020: (i) la riduzione almeno del 20% delle emissioni di gas serra derivanti dal consumo di energia nell'UE rispetto ai livelli del 1990, (ii) l'aumento del 20% dell'energia prodotta da fonti rinnovabili, (iii) il miglioramento del 20% dell'efficienza energetica. Sul punto: L. AMMANNATI, *La transizione energetica*, Torino, 2018, p. 12; G. DE MAIO, *Introduzione allo studio del diritto dell'energia*, Napoli, 2019; L. GIURATO, *Il percorso della transizione energetica: da un'economia basata sull'energia pulita alla "rivoluzione verde e transizione ecologica" del Recovery Plan*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 1/2021, p. 854; F. SCALIA, *Energia sostenibile e cambiamento climatico: profili giuridici della transizione energetica*, Torino, 2020, p. 145;

¹⁰ Comunicazione della Commissione, COM (2019) 640 final, *Il Green Deal europeo*. Si vedano anche: Comunicazione della Commissione, COM (2019) 285 final, *Uniti nel realizzare l'Unione dell'energia e l'azione per il clima: gettare le fondamenta della transizione all'energia pulita*; Comunicazione della Commissione, COM (2020), 562 final, *Un traguardo climatico 2030 più ambizioso per l'Europa. Investire in un futuro a impatto climatico zero nell'interesse dei cittadini*. Sul *Green Deal*: E. CHITI, *Managing the ecological transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, p. 19 e ss.; A. MOLITERNI, *Il Green Deal Europeo e le sfide per il diritto dell'ambiente*, in *Questa Rivista*, n. 1/2021, p. 4 e ss.

¹¹ Comunicazione della Commissione, COM (2021) 550 final, "*Pronti per il 55 %*": realizzare l'obiettivo climatico dell'UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica.

serra del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990, con l'obiettivo finale della *carbon neutrality* nel 2050.

Tali propositi sono stati resi giuridicamente vincolanti con l'approvazione della c.d. Legge europea sul clima, entrata in vigore il 29 luglio 2021¹², che rappresenta il nuovo termine di raffronto per la valutazione delle misure nazionali a lungo termine individuate nei PNIEC¹³.

Il dispositivo di cui al *Clean Energy Package* e alla Legge europea sul clima deve essere collocato nell'ambito del programma di risorse varato dall'UE denominato *Next Generation EU*¹⁴, il cui strumento principale è rappresentato dal *Recovery and Resilience facility*¹⁵, ove la transizione verde figura non solo come cardine della tutela ambientale ma anche come mezzo per il rilancio dell'economia a seguito della crisi pandemica da Covid-19¹⁶.

In ottemperanza al Regolamento (UE) 2021/241 è stato adottato dall'Italia il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR)¹⁷ che si

¹² Regolamento (UE) 2021/1119 *che istituisce il quadro per il conseguimento della neutralità climatica e che modifica il regolamento (CE) n.401/2009 e il regolamento (UE) 2018/1999 («Normativa europea sul clima»)*. L'art. 1 del Regolamento stabilisce l'obiettivo della neutralità climatica nell'Unione entro il 2050 per il conseguimento del quale, all'art. 4, si prevede l'ulteriore traguardo vincolante in materia di clima per il 2030 relativo a una riduzione interna netta delle emissioni di gas a effetto serra di almeno il 55% rispetto ai livelli del 1990.

¹³ L'art. 7 del Regolamento (UE) 2021/1119 prevede, al comma 1, che: «Entro il 30 settembre 2023, e successivamente ogni cinque anni, la Commissione valuta: a) la coerenza delle misure nazionali considerate, sulla base dei piani nazionali integrati per l'energia e il clima, delle strategie nazionali a lungo termine e delle relazioni intermedie biennali presentate a norma del regolamento (UE) 2018/1999, pertinenti per il conseguimento dell'obiettivo della neutralità climatica di cui all'articolo 2, paragrafo 1, del presente regolamento».

¹⁴ Regolamento (UE) 2020/2094 *che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno della ripresa dopo la crisi da COVID-19*.

¹⁵ Regolamento (UE) 2021/241 *che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza*.

¹⁶ Sul collegamento tra i vari strumenti: Servizio studi della Camera dei Deputati, *Il Green Deal, il Recovery Fund e il Piano nazionale di ripresa e resilienza*, focus del 13 dicembre 2021; ITALIADECIDE, *Rapporto 2021. Una fiducia sostenibile. La collaborazione tra pubblico e privato per la transizione ecologica*, Bologna, 2021, p. 245 e ss..

¹⁷ In argomento: Servizio studi della Camera dei Deputati, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, dossier del 15 luglio 2021; Camera dei Deputati, *Rapporti con l'Unione Europea, La valutazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza (aggiornamento al 31 luglio 2021)*, dossier del 6 agosto 2021, n.52; Servizio studi della Camera dei Deputati, *Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, 9 marzo 2022.

In dottrina: G.F. CARTEI (a cura di), *Energie rinnovabili e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Atti del Convegno 25 giugno 2021, Napoli, 2022; M. CLARICH, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Il Corriere giuridico*, 8-9, 2021, 1025-2033; R. FERRARA, *Il cambiamento climatico e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): un'introduzione al tema*, in *Dir. e società*, Napoli,

articola in sei settori d'intervento prioritari, denominati "missioni", quest'ultime articolate in sedici "componenti" funzionali.

La "Missione 2" è volta all'attuazione della "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica" e si suddivide in quattro componenti, tra le quali – per i profili che qui rilevano – assume centralità la componente C3 relativa all'"Efficienza energetica e Riqualificazione degli edifici"¹⁸.

Al fine di delineare un quadro concettuale di accompagnamento e raccordo fra gli interventi del *Green Deal* europeo e quelli del PNRR, che rappresentasse un inquadramento generale sulla strategia per la transizione ecologica ed energetica, anche in riferimento all'Agenda ONU 2030¹⁹ per lo sviluppo sostenibile, è stato approvato il Piano per la transizione ecologica (PTE)²⁰.

La portata trasformativa ed olistica²¹, a livello europeo, del *Green Deal* e del *Next Generation EU*, e, a livello nazionale, del Piano nazionale di ripresa e resilienza, ha condotto a una complessa stratificazione e a una reciproca e profonda integrazione tra i diversi atti – vincolanti e non – in materia di transizione energetica²².

2021, p. 271 e ss.; V. VACCA, *Guida al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Pisa, 2021; C. VIVIANI, S. GIANI, *Transizione energetica e PNRR. Accelerazione e semplificazione delle procedure*, in *Urbanistica e appalti*, 2022.

¹⁸ Le ulteriori componenti della "Missione 2" sono: (i) C1 "Agricoltura sostenibile ed economia circolare"; (ii) C2 "Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile"; C4 "Tutela del territorio e della risorsa idrica". Si veda: Servizio studi del Senato, *La transizione ecologica nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in Italia*, nota breve n.249- marzo 2021.

¹⁹ L'Agenda 2030 *for Sustainable Development*, sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi di 193 Paesi membri delle Nazioni Unite e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, fissa 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals* – a cui sono associati una serie di traguardi da raggiungere entro il 2030 al fine di conseguire lo sviluppo sostenibile nel settore ambientale, economico, sociale e istituzionale. Il *Goal 7* (Energia pulita e accessibile) finalizzato alla ricerca di energia pulita mediante l'incremento delle energie rinnovabili e dell'efficienza energetica può essere collegato con il *Goal 11* (Città e comunità sostenibili) volto a «aumentare notevolmente il numero di città e di insediamenti umani che adottino e attuino politiche e piani integrati verso l'inclusione, l'efficienza delle risorse, la mitigazione e l'adattamento ai cambiamenti climatici, la resilienza ai disastri».

²⁰ Il Piano è stato approvato, ai sensi dell'art. 57-bis, comma 3 e ss., del D.lgs. 3 aprile 2006, n.152 con delibera del Comitato Interministeriale della Transizione Ecologica n.1 del 28 luglio 2021.

²¹ B. BOSCHETTI, *Rigenerazione e legislazione regionale: verso un diritto (del governo del territorio) rigenerativo?*, in *Questa Rivista*, n. 2/2022, p. 63.

²² La necessità di una sinergia emerge plasticamente dai considerando della Delibera CITE n.1/2021 di approvazione del PTE ove si afferma che: «è necessario analizzare le relazioni tra i numerosi strumenti di pianificazione di settore, compreso il PNRR, e definire il livello di sovra

Il profilo ricostruttivo e sistematico degli interventi riformatori può concretizzarsi soltanto con il passaggio dall'astrattezza di definizioni descrittive, spesso indeterminate e inevitabilmente condizionate da mutevoli politiche frutto delle conoscenze scientifiche di un dato momento storico, a concetti giuridici che, seppur espressivi di principi generali, siano dotati di effettività e concreta possibilità di avveramento.

Il grado di attuazione delle nuove misure in campo energetico è direttamente proporzionale al livello di comprensione e conseguente coinvolgimento della cittadinanza, chiamata a farsi attrice e promotrice. Proprio l'entità delle azioni "dal basso" può rendere manifesta l'efficacia e l'operatività degli strumenti prefigurati, rappresentando questo un adeguato canone interpretativo.

2. *La rigenerazione urbana per il tramite dell'efficientamento energetico*

La rigenerazione urbana è una locuzione con la quale vengono evocati significati «plurisenso» e «pluridisciplinari»²³ non racchiudibili in sintesi definitorie univoche. La nozione trascende una connotazione eminentemente conservativa, coniugando la componente di recupero e riqualificazione edilizia con una proiezione sul contesto urbano o territoriale di riferimento nelle sue plurime declinazioni di tipo ambientale²⁴, economico, culturale e sociale²⁵.

ordinazione del PTE rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione che incidono nel settore interessati dalla transizione ecologica».

²³ L. BELLICINI, voce *Rigenerazione urbana sostenibile*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IX, Appendice, Roma, 2015. L'espressione è di derivazione europea e si è affermata nell'ordinamento nazionale solo in tempi recenti. Si veda H. SYKES-R. GRANGER (a cura di), *Urban Regeneration*, Londra, 2016.

Per una ricostruzione G. TORELLI, *La rigenerazione urbana nelle recenti leggi urbanistiche e del governo del territorio*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2017.

²⁴ In generale sul tema del rapporto tra rigenerazione urbana e ambiente G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana. La salvaguardia di una matrice ambientale mediante uno strumento di sviluppo sostenibile*, Napoli, 2022.

²⁵ G. F. CARTEI, *Note critiche a margine di un disegno di legge in materia di rigenerazione urbana*, in *Munus*, 1, 2022, 134; F. DI LASCIO-F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, 2017; F. DI LASCIO, *Quali tendenze in corso nella rigenerazione delle città*, in *Riv. giur. edilizia*, 2018, 135; A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana. Temi, questioni e approcci nell'urbanistica di nuova generazione*, Napoli, 2018; M. PASSALACQUA-A. FIORITTO-S. RUSCI (a cura di), *Ri-conoscere la Rigenerazione*, Rimini, 2018; G. PIPERATA, *Rigenerare i beni e gli spazi della città: attori, regole e azioni*, in E. FONTANARI, G. PIPERATA (a cura di), *Agenda RE-*

Il territorio è concepito «non più solo come uno spazio topografico suscettibile di occupazione edificatoria ma rivalutato come una risorsa complessa che incarna molteplici vocazioni (ambientali, culturali, produttive e storiche)», in seno a un processo evolutivo «diretto a riconoscere una nuova relazione tra la comunità territoriale e l'ambiente che la circonda, all'interno della quale si è consolidata la consapevolezza del suolo quale risorsa naturale eco-sistemica non rinnovabile, essenziale ai fini dell'equilibrio ambientale, capace di esprimere una funzione sociale e di incorporare una pluralità di interessi e utilità collettive, anche di natura intergenerazionale»²⁶.

La soddisfazione e la protezione della molteplicità di interessi pubblici e privati ontologicamente racchiusi in un dato ambito territoriale si compie attraverso l'esercizio della funzione del «governo del territorio»²⁷, la cui valenza trasversale racchiude al suo interno la rigenerazione urbana come «sub-funzione» amministrativa²⁸.

Se la tutela dell'ambiente, anche nella prospettiva dell'efficientamento energetico, rientra nell'interpretazione maggiormente estensiva della nozione di «governo del territorio»²⁹, accanto alla tradizionale materia dell'urbanistica, si comprende come la rigenerazione urbana, nella sua accezione poliedrica, possa

Cycle, Bologna, 2017, p. 28. Il D.d.l. n.164 della XVIII legislatura avente ad oggetto «Disposizioni per l'arresto del consumo di suolo, di riuso del suolo edificato e per la tutela del paesaggio» aveva individuato, all'art. 2, una definizione «di rigenerazione urbana» come «insieme coordinato di interventi urbanistici, edilizi, socio-economici, tecnologici, ambientali e culturali che non determinano consumo di suolo [...]». La rigenerazione urbana deve perseguire l'obiettivo della sostituzione, del riuso e della riqualificazione dell'ambiente costruito secondo criteri che utilizzino metodologie e tecniche relative alla sostenibilità ambientale, di salvaguardia del suolo, di localizzazione dei nuovi interventi di trasformazione nelle aree già edificate e degradate, di innalzamento del potenziale ecologico-ambientale e della biodiversità urbana, di riduzione dei consumi idrici ed energetici, di rilancio della città pubblica attraverso la realizzazione di adeguati servizi primari e secondari e di miglioramento della qualità e della bellezza dei contesti abitativi». Sul punto F. FOLLIERI, M. CIRACI, *La rigenerazione urbana*, in *Urbanistica e appalti*, 2022, p. 572.

²⁶ Corte cost. 16 luglio 2019, n.179 (p.to 12.1 diritto).

²⁷ B. BOSCHETTI, *op.cit.*, p. 67. In dottrina anche: V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica e interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 441 e ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Sulla dinamica degli interessi nella pianificazione urbanistica*, in *Riv. giur. edilizia*, 1992, pp. 159 e ss.; ID., *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., pp. 231 ss.; P. URBANI, voce *Urbanistica*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXXVII, Roma, 2008.

²⁸ L'espressione è di F. DI LASCIO, *Governare la rigenerazione urbana*, in *Questa Rivista*, n. 2/2022, 89.

²⁹ G. SORICELLI, *Il «governo del territorio»: nuovi spunti per una ricostruzione sistematica?*, in *Riv. giur. edilizia*, 2016, p. 662 e ss.

rappresentare un metodo³⁰, più che una vera e propria funzione amministrativa, di integrazione tra diversi settori d'intervento³¹ sia pubblico che, come si vedrà, privato.

Si può ritenere, allora, che le strategie di rigenerazione urbana contemplino anche azioni rigenerative di tipo energetico, nella duplice declinazione di utilizzo di energie alternative e di ricerca dell'efficienza energetica, nel complessivo contesto della transizione verde.

Dato preliminare è il significato da attribuirsi all'espressione "efficienza energetica", il cui invero presuppone utilizzo di energie rinnovabili³².

«L'efficienza energetica di un dato processo, trasformazione, servizio, può definirsi come il rapporto tra l'effetto utile ottenuto (o prestazione erogata) e l'energia immessa in ingresso. [...] Per miglioramento dell'efficienza energetica si intende un incremento dell'efficienza degli usi finali dell'energia,

³⁰ Sulla rigenerazione urbana come veicolo dell'implementazione della pluralità di obiettivi e interessi sottesi al governo del territorio T. FAVARO, *Dai brownfields alle smart cities. Rigenerazione urbana e programmazioni digitalmente orientate*, in M. PASSALACQUA-B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei brownfields, amministrazione, obblighi civilistici, tutele*, Torino, 2019, p. 171. La rigenerazione è stata anche definita come «vera e propria strategia del governo del territorio tanto da porsi come principio generale del governo del territorio, in luogo o in alternativa al consumo del suolo», cfr. G. F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Istituzioni di federalismo*, 2017, p. 614.

³¹ Tale affermazione è in linea con la Dichiarazione di Toledo, approvata a Toledo il 22 giugno 2010, «Sulla rigenerazione urbana integrata e il suo potenziale strategico per uno sviluppo urbano più intelligente, sostenibile e inclusivo nelle città europee».

³² In materia di energia si veda N. AICARDI, voce *Energia*, in *Enc. giur. Treccani*, 1990; M. CLARICH, voce *Energia*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano.

Una prima definizione, a livello legislativo, di «fonti energetiche alternative» è contenuta nell'art.56 della l. 5 agosto 1978, n.457 «Norme per l'edilizia residenziale». La nozione di «fonti rinnovabili» è stata delineata per la prima volta dalla l. 29 maggio 1982, n.308 «Sul contenimento dei consumi e lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia», a cui è seguita una ridefinizione delle fonti rinnovabili o assimilate di energia ad opera dell'art.1, co.3, della l. 9 gennaio 1991, n.10 «Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso nazionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia». In dottrina: G. CAIA, *Regime giuridico della produzione di energia da fonti rinnovabili e da cogenerazione dopo la legge 29 maggio 1982, n.308 in Contenimento dei consumi e sviluppo delle fonti rinnovabili di energia*, Rimini, 1983, 59 e ss.; R. ALBANO, *L'attuazione del Piano energetico nazionale: la legge n. 9 del 1991*, in *Rass. giur. Enel*, 1991, 279; ID., *L'attuazione del Piano energetico nazionale: la legge n. 10 del 1991*, in *Rass. giur. Enel*, 1991, 767. Il quadro giuridico generale per la promozione delle fonti rinnovabili nel settore dell'elettricità è costituito dal D.lgs. 29 dicembre 2003, n.387 «Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità». Per una comparazione in tema di energie rinnovabili: AA.VV. (a cura di), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli, 2014.

risultante da cambiamenti che possono essere sia tecnologici che comportamentali o economici»³³.

L'efficienza energetica è la riduzione della quantità di energia impiegata ad invarianza di scopo³⁴ come emerge dalla definizione recata dall'art. 2, n.4 della Direttiva 2012/27/UE ove viene qualificata come «il rapporto tra un risultato in termini di rendimento, servizi, merci o energia e l'immissione di energia».

Il documento che ha suggellato il valore e il ruolo prioritario dell'efficienza energetica quale “dimensione dell'Unione dell'energia”³⁵ è stato l'*Energy Union Package* del 2015³⁶, approdo del Libro Verde della Commissione Europea sulla politica di efficientamento energetico del 2005³⁷.

D'altro lato essa viene elevata a elemento principe della politica dell'Unione Europea già all'interno del TFUE, ove l'art. 194, § 1, lett. c., stabilisce che la politica energetica europea promuove «il risparmio energetico e l'efficienza energetica».

Se il risparmio³⁸ può considerarsi una componente dell'efficientamento energetico in termini di riduzione dei consumi, è l'efficienza energetica

³³ Glossario efficienza energetica, 6 giugno 2019, www.energiaenergetica.enea.it.

³⁴ N. DI FRANCO, *Efficienza, risparmio e uso razionale dell'energia*, in *Energia, ambiente e innovazione*, 2, 2016, p. 12 e ss.. In dottrina il tema è ampiamente dibattuto. Tra i contributi in materia: L. CARBONE-G. NAPOLITANO-A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di diritto dell'energia. Politiche pubbliche e disciplina dell'efficienza energetica*, Bologna, 2016; L. GILI, *Efficienza energetica*, in *Dig. disc. pubbl.*, sez. pubbl., 2016, p. 339 e ss.; F. SCALIA, *L'efficienza energetica nell'ambito del «Clean energy for all europeans package» e della Strategia energetica nazionale*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb.*, 6, 2017; J. VASCONCELOS, *Il ruolo dell'efficienza energetica nell'ambito della transizione energetica europea*, in P. BIANDRINO-M. DE FOCATIIS (a cura di), *Efficienza energetica ed efficienza del sistema dell'energia – Un nuovo modello?*, Milano, 2017, p. 19 e ss..

³⁵ *Supra* § 1.

³⁶ Comunicazione della Commissione, COM (2015)80 final, *Una strategia quadro per un'Unione dell'energia resiliente, corredata da una politica lungimirante in materia di cambiamenti climatici*

³⁷ Comunicazione della Commissione, COM(2005)265 final, *Libro verde sull'efficienza energetica: fare di più con meno*. Il primo vero e proprio Piano di azione per l'efficienza energetica, con obiettivi da conseguire entro il 2020, è stato adottato con la Comunicazione della Commissione COM(2006) 545 final, *Piano d'azione per l'efficienza energetica: concretizzare le potenzialità*. Il successivo Piano di azione è costituito dalla Comunicazione della Commissione COM(2011) 109 final, *Piano di efficienza energetica 2011*.

³⁸ Comunicazione della Commissione, COM (2022) 240, *Risparmio energetico nell'UE*. S. SCARPA, *Efficacia ed efficienza delle politiche per il risparmio energetico: ragioni e limiti del Winter Package*, in E. BRUTI LIBERATI – M. DE FOCATIIS – A. TRAVI (a cura di), *La Transizione energetica*, cit., p. 87 e ss..

complessivamente intesa a elevarsi a fonte di energia autonoma sulla base del principio dell'«efficienza energetica al primo posto»³⁹.

A sostegno dell'innesto della rigenerazione energetica nella rigenerazione urbana e quindi, più in generale, nel “*governo del territorio*”, perviene l'art.1, co.2, del d.d.l. s.29 «Misure per la rigenerazione urbana» della XIX legislatura, presentato in data 13 ottobre 2022, ove si statuisce che la rigenerazione urbana deve, tra le altre finalità, «d) ridurre i consumi idrici e energetici mediante l'efficientamento delle reti pubbliche e la riqualificazione del patrimonio edilizio; [...] l) favorire nelle aree oggetto di rigenerazione urbana elevati *standard* di efficienza idrica ed energetica degli edifici, la riduzione dei consumi idrici ed energetici e la diffusione capillare dell'infrastruttura digitale»⁴⁰.

Da tale presa d'atto consegue che le nuove strategie del *Next Generation EU* e del PNRR, con la loro portata “*trasformativa*”, coinvolgono la rigenerazione urbana non tanto e non solo come “*missione*” autonoma⁴¹ bensì come sostrato e – per l'appunto – metodo integrato di sintesi⁴² degli ulteriori ambiti d'azione in materia ambientale ed energetica, di cui non solo alla

³⁹Regolamento (UE) 2018/1999, art.2 n.18:«efficienza energetica al primo posto: principio che prevede di tenere nella massima considerazione, nelle decisioni di pianificazione energetica, di politica e di investimento, le misure alternative di efficienza energetica efficienti in termini di costi volte a rendere più efficienti la domanda e la fornitura di energia, in particolare per mezzo di risparmi negli usi finali dell'energia efficienti in termini di costi, iniziative di gestione della domanda, e una maggiore efficienza nella conversione, trasmissione e distribuzione di energia, che consentano comunque di conseguire gli obiettivi di tali decisioni».

⁴⁰In questo senso anche il d.l. 18 aprile 2019, n.32, conv. con modif. dalla l. 14 giugno 2019, n.55 ove all'art.5, co.1, si collega il fine di favorire la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente e la sua razionalizzazione nonché la promozione della riqualificazione di aree urbane degradate con lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili. Favorevole all'inclusione del fattore energetico nella rigenerazione urbana L. PERGOLIZZI, *Il processo verso la promozione dell'efficientamento energetico nell'ottica della rigenerazione urbana: il “caso” degli impianti alimentati da fonte geotermica*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2021, p.120. L'Autore sostiene che: «la rigenerazione urbana per il tramite della rigenerazione energetica può garantire la coesione dell'equilibrio e della tutela ambientale con il recupero e la trasformazione degli edifici urbani secondo la sua componente liberalizzatrice della proprietà privata – che si contrappone a quella interventistica pubblica».

⁴¹“*Missione 5*” (M5- Inclusione e Coesione), Componente 2 (C-2 Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore), Investimento 2.1 (Investimenti in progetti di rigenerazione urbana, riduzione emarginazione e degrado sociale).

⁴²A. GIUSTI, *La rigenerazione urbana come strategia di ripresa e resilienza*, in *Munus*, 2, 2021, p. 333 e ss..

“Missione 2”⁴³ ma anche in relazione alla componente C2 “Energia rinnovabile, Idrogeno, Rete e Mobilità sostenibile”.

In particolare, acquistano rilievo i progetti in materia di “Promozione delle fonti rinnovabili per le comunità energetiche e l’autoconsumo” (M2-C2-1.2) che si collocano nella rigenerazione urbana, *sub species* rigenerazione energetica, e che hanno tra le proprie finalità anche il sostegno delle piccole realtà territoriali – si pensi a quelle montane⁴³ – a rischio di spopolamento.

Assumendo la distinzione tra processi di “macro-rigenerazione”, che si fondano sulla pianificazione strategica di natura complessa e che si avvalgono dei tradizionali strumenti di trasformazione territoriale, e processi di “micro-rigenerazione”, anche definita come “micro-rigenerazione condivisa”⁴⁴ – o rigenerazione dal basso – ove la dimensione della pianificazione svolge un ruolo minore a fronte della preminenza di forme di collaborazione tra pubblica amministrazione e i cittadini, la rigenerazione energetica troverebbe il suo raggio d’azione privilegiato proprio nell’ambito “micro-rigenerativo”.

È in questa sede che la cittadinanza non solo viene coinvolta, ma può reclamare il proprio diritto alla qualità della vita, anche nella declinazione volta a concretizzare il principio della giustizia energetica⁴⁵, principio che teorizza l’inclusività e la rappresentatività degli interessi sottesi alle decisioni energetiche, e, conseguentemente, la democraticità delle stesse.

La c.d. “democrazia energetica” garantisce un contributo fondamentale alla sostenibilità ambientale da parte dei cittadini, responsabilizzando le scelte dei singoli in una visione di tipo “comunitario”.

⁴³La “Missione 2” C1 finanzia lo “sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendono sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane”.

⁴⁴L’espressione è di F. DI LASCIO, *Governare la rigenerazione urbana*, cit.,90. Sulla distinzione tra le due diverse dimensioni della rigenerazione R. DIPACE, *La rigenerazione urbana tra programmazione e pianificazione*, in *Riv. giur. edilizia*, 2014, p.237 e ss.; ID., *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni di federalismo*, 2017, p. 639 e ss.; ID., *La rigenerazione urbana a guida pubblica*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2, 2022, p.28, ove l’Autore sostiene che gli interventi di microrigenerazione, spesso previsti a livello locale, possano trovare un loro aggancio normativo nell’art. 189 del D.lgs. 18 aprile 2016, n.50 (Codice dei contratti pubblici), dedicato agli interventi in sussidiarietà. La distinzione è ripresa anche da F. GIGLIONI, *La sostenibilità ambientale come vincolo giuridico per la rigenerazione urbana*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2020, p. 26 e ss..

⁴⁵L. M. PEPE, *Il diritto dell’energia fondato sui principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *Riv. Giur. AmbienteDiritto.it*, 4, 2021, 12.

3. Le Comunità di energia rinnovabile: nuovo paradigma di iniziativa privata rigenerativa

La locuzione “comunità” evoca l’intenzionalità del superamento della visione individualistica dei singoli, in un’ottica di reciprocità e mutualità, declinata nei diversi profili di mutuo riconoscimento, mutua assistenza e mutuo beneficio, nella prospettiva della realizzazione di un concordato beneficio comune⁴⁶.

Siffatti elementi, che entificano le fondamenta costitutive di qualsiasi organizzazione fondata sulla solidarietà e sulla comunanza di interessi, contraddistinguono anche le “comunità di energia rinnovabile”, che realizzano la decentralizzazione dei sistemi energetici per il tramite dell’autoproduzione.

Un primo riferimento legislativo all’autoproduzione è contenuto nell’art. 20, rubricato «Norme per gli autoproduttori di fonti energetiche convenzionali», della l. 9 gennaio 1991, n.9⁴⁷, di modifica dell’art. 4, n.6, lett. b), della l. 6 dicembre 1962, n.1643, relativa all’«Istituzione dell’Ente nazionale per l’energia elettrica e trasferimento ad esso delle imprese esercenti le industrie elettriche».

L’autoproduzione viene concepita limitatamente alla soddisfazione del fabbisogno energetico relativo alle attività produttive delle imprese, con esclusione della possibilità di accumulo e scambio dell’energia prodotta in eccesso rispetto alle esigenze di consumo del produttore ed obbligo di cessione della quota eccedente all’Enel.

Risulta evidente che, nella sua embrionale concezione, l’autoproduzione abbia risentito della visione dirigistica e centralistica esistente in materia di organizzazione e gestione delle fonti di produzione di energia, oltre che dei limiti tecnologici e di progresso scientifico. Difatti, in questa fase, non si ipotizza ancora uno sviluppo di questa modalità di produzione di energia elettrica al di fuori di contesti industriali o commerciali, con coinvolgimento della società civile.

⁴⁶ G. LUPATELLI- A. DE ROSSI (a cura di), *Rigenerazione urbana: un glossario*, Roma, 2022, pp. 136-137.

⁴⁷ L. 9 gennaio 1991, n.9 «Norme per l’attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali». La legge attua il Piano energetico nazionale (PEN) approvato in data 10 agosto 1988 e finalizzato sia alla promozione dell’efficienza energetica, anche mediante l’autoproduzione, sia alla diversificazione delle fonti e allo sviluppo delle energie rinnovabili.

Su questa linea si pongono anche i Sistemi di Distribuzione Chiusi (SDC) di cui all'art. 28 della Direttiva 2009/72/CE⁴⁸ che vengono definiti come «[...] sistema che distribuisce energia elettrica all'interno di un sito industriale, commerciale o di servizi condivisi geograficamente limitato e, [...] non rifornisce i clienti civili se: a) per specifiche ragioni tecniche o di sicurezza, le operazioni o il processo di produzione degli utenti del sistema in questione sono integrati oppure b) il sistema distribuisce energia elettrica principalmente al proprietario o al gestione del sistema o alle loro imprese correlate»⁴⁹.

La previsione è stata recepita ad opera dell'art. 38, co. 5, del D.lgs. 1° giugno 2011, n.93⁵⁰ ove si specifica che gli SDC sono: (i) le Reti Interne di Utenza (RIU) di cui all'art. 33, l. 23 luglio 2009, n.99 e (ii) le Altre Reti Elettriche Private di cui all'art.30, comma 27, della l. 23 luglio 2009, n.99 – anche definite come Altri Sistemi di Distribuzione Chiusi (ASDC)⁵¹.

Soltanto con il recente D.lgs. 8 novembre 2021, n.210⁵², si è operata una limitata apertura, ad opera dell'art. 17, co.2, lett. b), espressamente qualificata come eccezione, dei SDC ai clienti civili, purché coincidenti con un numero limitato di nuclei familiari, legati al proprietario del sistema di distribuzione da un rapporto di lavoro, professionale o da vincoli similari e situati nell'area servita dal sistema stesso⁵³.

⁴⁸ Direttiva 2009/72/CE del 13 luglio 2009 *relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2003/54/CE*.

⁴⁹ La definizione coincide con quella di cui all'art. 38 della Direttiva (UE) 2019/944 *relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE*.

⁵⁰ D.lgs. 1° giugno 2011, n.93 *“Attuazione delle direttive 2009/72/CE, 2009/73/CE e 2008/92/CE relative a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica, del gas naturale e ad una procedura comunitaria sulla trasparenza dei prezzi al consumatore finale industriale di gas e di energia elettrica, nonché abrogazione delle direttive 2003/54/CE e 2003/55/CE”*.

⁵¹ Con riferimento al quadro italiano in materia di auto-consumo L.AMMANNATI, *La transizione energetica*, cit., pp.163 e ss..

⁵² D.Lgs. 08/11/2021, n. 210, *“Attuazione della direttiva UE 2019/944, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, relativa a norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica e che modifica la direttiva 2012/27/UE, nonché recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento UE 943/2019 sul mercato interno dell'energia elettrica e del regolamento UE 941/2019 sulla preparazione ai rischi nel settore dell'energia elettrica e che abroga la direttiva 2005/89/CE”*

⁵³ L'art. 17, co.7, lett. c), prevede che i Sistemi di Distribuzione Chiusi autorizzati o realizzati alla data del 15 agosto 2009 attraverso le reti di cui all'art. 38, comma 5, del D.lgs. n.92/2011 – Sistemi di Distribuzione Chiusi esistenti – devono essere comunicati dai Gestori ad ARERA, entro sei mesi dall'entrata in vigore del Decreto, ed inseriti in apposito elenco.

Una prima apertura alla cittadinanza si è verificata con la normazione dei c.d. “*Sistemi Semplici di Produzione e Consumo*” (SSPC) ai quali sono ricondotti i “*Sistemi Efficienti di Utenza*”(SEU) definiti ,dall’art.2, lett. t), del D.lgs. 30 maggio 2008, n.115⁵⁴, come «sistema in cui un impianto di produzione di energia elettrica [...] alimentato da fonti rinnovabili ovvero in assetto cogenerativo ad alto rendimento, anche nella titolarità di un soggetto diverso dal cliente finale, è direttamente connesso, per il tramite di un collegamento privato senza obbligo di connessione di terzi, all’impianto per il consumo di un solo cliente finale ed è realizzato nell’area di proprietà o nella piena disponibilità del medesimo cliente»⁵⁵.

Si tratta, pertanto, non di reti, come nel caso dei SDC, ma di sistemi di autoapprovvigionamento caratterizzati da un’unità di produzione, un’unità di consumo e una connessione alla rete pubblica, collocati in un’area definita sotto il controllo del cliente finale, fruitore dello stesso sistema⁵⁶. Questa forma di approvvigionamento non prevede che l’utente finale debba necessariamente coincidere con il produttore e, per questa ragione, non può essere qualificato come sistema di autoproduzione.

Il D.lgs. 8 novembre 2021, n.210, all’art.16, ha definito i SSPC come «il sistema in cui una linea elettrica collega una o più unità di produzione gestite, in qualità di produttore, dalla medesima persona fisica o giuridica o da persone giuridiche diverse purché tutte appartenenti al medesimo gruppo societario, ad una unità di consumo gestita da una persona fisica in qualità di cliente finale o ad una o più unità di consumo gestite, in qualità di cliente finale, dalla medesima persona giuridica o da persone giuridiche diverse purché tutte appartenenti al medesimo gruppo societario»⁵⁷.

Mentre i SDC e i SSPC sono intesi come modalità per accedere e disporre immediatamente della fonte energetica, lo “*Scambio sul Posto*” (SSP) è una forma di autoconsumo nella quale il produttore di energia elettrica, che coincide con il cliente finale, utilizza il sistema elettrico come strumento per lo stoccaggio virtuale dell’energia che, dopo essere stata prodotta, non viene auto-

⁵⁴ D.lgs. 30 maggio 2008, n.115, «Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa all'efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE».

⁵⁵ Tra i SSPC rientrano anche i “*Sistemi Esistenti Equivalenti ai Sistemi Efficienti di Utenza*” (SEE-SEU) di cui all’art. 10, co. 2, del D.lgs. 30 maggio 2008, n. 115.

⁵⁶ L. AMMANNATI, *La transizione energetica*, cit., pp. 170-172.

⁵⁷ Art. 16, co.1, D. Lgs. 08/11/2021, n. 210.

consumata automaticamente ma può essere “conservata” per l'utilizzo in un momento successivo⁵⁸. Tale servizio, che consente una compensazione tra l'energia elettrica prodotta e immessa in rete in un certo momento, con quella prelevata e consumata in un diverso momento, presuppone un impianto per la produzione e il consumo di energia elettrica sotteso a un unico punto di connessione con la rete pubblica.

La nascita della figura del *prosumer*⁵⁹, vale a dire *producer* e *consumer* allo stesso tempo, si deve al nuovo ruolo rivestito dal consumatore, anche dal punto di vista della produzione di energia⁶⁰, nella strategia energetica europea.

La Commissione ha sottolineato l'importanza di «assicurare un sistema dell'energia inclusivo mettendo i cittadini nella condizione di svolgere un ruolo attivo nella transizione energetica, produrre la propria energia rinnovabili e diventare efficienti dal punto di vista energetico»⁶¹.

Tali principi sono alla base del *Clean energy for all europeans* e, in particolare, della Direttiva 2018/2001/UE che impone agli Stati di predisporre un quadro favorevole alla agevolazione dell'autoconsumo, anche in forma collettiva, al fine di aumentare l'efficienza energetica e combattere la povertà energetica dei cittadini⁶².

La Direttiva 2018/2001/UE *sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili*, definisce l'«autoconsumatore di energia rinnovabile» come «cliente finale che, operando in propri siti situati entro confini definiti o, se

⁵⁸A. M. BENEDETTI, *Lo scambio dei ruoli ovvero l'utente che produce energia: la regolazione convenzionale dello «scambio sul posto»*, in G. NAPOLITANO-A. ZOPPINI (a cura di), *Annuario di Diritto dell'Energia. Regole e mercato delle energie rinnovabili*, Bologna, 2013, pp. 189-198; L. AMMANNATI, *La transizione energetica*, cit. pp. 176-177. Lo SSP è stato introdotto dall'art.10, comma 7 della l. 13 maggio 1999, n.133 ed è disciplinato, da ultimo, dalla Delibera AEEGSI 20 dicembre 2012, n.570/2012/R/EFR, modificata dalla Delibera AEEGSI n.612/2014/R/EEL.

⁵⁹K. CSERES, *The Active Energy Consumer in EU Law*, in *European Journal of Risk Regulation*, vol. IX,2,2018, pp. 227-244; D. MURRU, *La regolazione dei prosumer*, in L. AMMANNATI, *La transizione energetica*, cit. pp.159-178.

⁶⁰ Per una definizione di *self-generation* (autoproduzione) si veda lo Studio della Commissione Europea *Study on “Residential Prosumers in the European Energy Union”*, 2 maggio 2017, p. 31 e ss. Per una definizione di autoproduzione in leggi di altri Paesi UE si veda A. DE LUCA -V. LUBELLO N. LUCIFERO (edito da), *The European Union Renewable Energy Transition*, Milano, 2019, p.258.

⁶¹Comunicazione della Commissione, COM(2015)339 final, *Un New Deal per i consumatori di energia*. Sulla centralità del ruolo dei cittadini anche Comunicazione della Commissione, COM (2018) 773, “Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra”.

⁶² Considerando n. 67 della Direttiva (UE) 2018/2001.

consentito da uno Stato membro, in altri siti, produce energia elettrica rinnovabile per il proprio consumo e può immagazzinare o vendere energia elettrica rinnovabile autoprodotta purché, per un autoconsumatore di energia rinnovabile diverso dai nuclei familiari, tali attività non costituiscano l'attività commerciale o professionale principale»⁶³.

La Direttiva elabora la nuova figura della «comunità di energia rinnovabile» (CER), qualificata come 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»⁶⁴.

La disciplina delle comunità di energia rinnovabile, dettata dall'art. 22 della Direttiva, chiarisce *in primis* che la partecipazione debba essere aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti alle fasce più deboli.

La libera accessibilità si coniuga con una serie di diritti; in particolare, i componenti della comunità, che non debbono subire trattamenti discriminatori di alcun genere, possono non solo produrre energia rinnovabile per i propri bisogni, ma anche immagazzinarla, scambiarla all'interno della comunità, e vendere l'energia in eccesso, senza perdere la propria qualifica di clienti finali. Tuttavia, in ossequio alla finalità mutualistica che fonda questa tipologia di «comunità», qualora essa sia composta da imprese private, la loro

⁶³ Art. 2, n.14, Direttiva (UE) 2018/2001. A tale definizione segue quella di «Autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente» cioè «gruppo di almeno due autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente ai sensi del punto 14) e si trovano nello stesso edificio o condominio».

⁶⁴ Art.2, n.16, Direttiva (UE) 2018/2001. Prima della definizione ad opera dell'art. 2 della Direttiva (UE) 2018/2001 ci si riferiva alle «comunità di energia» in senso descrittivo come «a wide range of collective energy actions that involve citizens' participation in the energy system. Community energy projects are characterized by varying degrees of community involvement in decision-making and benefits sharing», *cfr.* G. WALKER- P. DEVINE-WRIGHT, *Community Renewable Energy: What Should It Mean?*, in *Energy Policy*, vol. 36, 2, 2008, pp. 497-500.

partecipazione alla comunità non deve costituire l'attività commerciale o professionale principale⁶⁵.

La Direttiva 2019/944/UE ha poi introdotto, all'art. 16, la “*Comunità energetica dei cittadini*”(CEC). Differentemente dalle CER, le forme comunitarie di cui all'art. 16 della Direttiva 2019/944/UE⁶⁶, pur fondandosi anch'esse su una partecipazione aperta e volontaria, finalizzata a offrire ai suoi membri benefici ambientali, economici e sociali, contemplanò la possibilità di generazione di energia anche da fonti non rinnovabili⁶⁷.

Inoltre, mentre l'art. 22 della Direttiva 2018/2001/UE stabilisce che il gestore del sistema di distribuzione competente cooperi con la comunità di energia rinnovabile per facilitare lo scambio di energia all'interno della comunità⁶⁸, l'art. 16 consente agli Stati membri di prevedere che le CEC possano possedere, istituire, acquistare o locale delle reti di distribuzione e gestirle in autonomia, e, qualora questo diritto sia concesso, esse hanno il diritto

⁶⁵ L'art. 22, co.1-2, della Direttiva (UE) 2018/2001 prevede che: «1.Gli Stati membri assicurano che i clienti finali, in particolare i clienti domestici, abbiano il diritto di partecipare a comunità di energia rinnovabile, mantenendo al contempo i loro diritti o doveri in qualità di clienti finali e senza essere soggetti a condizioni o procedure ingiustificate o discriminatorie che ne impedirebbero la partecipazione a una comunità di energia rinnovabile, a condizione che, per quanto riguarda le imprese private, la loro partecipazione non costituisca l'attività commerciale o professionale principale. 2. Gli Stati membri assicurano che le comunità di energia rinnovabile abbiano il diritto di: a) produrre, consumare, immagazzinare e vendere l'energia rinnovabile, anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile; b) scambiare, all'interno della stessa comunità, l'energia rinnovabile prodotta dalle unità di produzione detenute da tale comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile, fatti salvi gli altri requisiti di cui al presente articolo e il mantenimento dei diritti e degli obblighi dei membri della comunità produttrice/consumatrice di energia rinnovabile come clienti; c) accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica appropriati, direttamente o mediante aggregazione, in modo non discriminatorio».

⁶⁶ Sulla distinzione tra i due diversi modelli E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2020, n. 1, pp. 71 ss; ENEA, *Le Comunità energetiche in Italia. Una guida per orientare i cittadini nel nuovo mercato dell'energia*, ottobre 2020,p.12 secondo alcune delle principali differenze tra CER e CEC sono le seguenti: «a) la CER si basa sul principio di autonomia tra i membri e sulla necessità di prossimità con gli impianti di generazione. La CER può gestire l'energia in diverse forme (elettricità, calore, gas) a patto che siano generate da una fonte rinnovabile; b) La CEC non prevede i principi di autonomia e prossimità e può gestire solo l'elettricità, prodotta sia da fonte rinnovabile, sia fossile».

⁶⁷ L'art.2, lett. 11, c), della Direttiva (UE) 2019/944 prevede che la “*Comunità energetica dei cittadini*” è un soggetto giuridico che «può partecipare alla generazione, anche da fonti rinnovabili», quindi, non esclusivamente.

⁶⁸ Art. 22, lett. c), Direttiva 2018/2001/UE.

di concludere un accordo per il funzionamento della rete di comunità con il gestore del sistema di distribuzione o gestore del sistema di trasmissione a cui è collegata la loro rete⁶⁹.

Nelle more dell'approvazione della disciplina di recepimento della Direttiva 2018/2001/UE, l'art. 42-*bis*, relativo all'«Autoconsumo da fonti rinnovabili», del d.l. 30 dicembre 2019, n.162⁷⁰, ha autorizzato l'attivazione in via sperimentale dell'autoconsumo collettivo da fonti rinnovabili, ovvero la realizzazione delle comunità energetiche rinnovabili, dettandone la relativa disciplina.

Rispetto alle CER l'art. 42-*bis* prevede, al comma 4, lett. a) e b), che: «a) i soggetti partecipanti producono energia destinata al proprio consumo con impianti alimentati da fonti rinnovabili di potenza complessiva non superiore a 200 kW, entrati in esercizio dopo la data di entrata in vigore della legge di

⁶⁹ Si veda l'art. 15, comma 2, lett. b), e comma 4, lett. a), della Direttiva 2019/944/UE.

La previsione è stata recepita dall'art. 14 del D.lgs. n.210/2021. In particolare, rispetto alle reti di distribuzione, il comma 7 prevede che: «7. La condivisione dell'energia elettrica eventualmente prodotta dalle comunità energetiche può avvenire per mezzo della rete di distribuzione esistente e, in presenza di specifiche ragioni di carattere tecnico, tenuto conto del rapporto costi benefici per i clienti finali, anche in virtù di contratti di locazione o di acquisto di porzioni della medesima rete ovvero reti di nuova realizzazione. Nei casi di gestione della rete di distribuzione da parte della comunità, previa autorizzazione del Ministero della transizione ecologica è stipulata una convenzione di sub-concessione tra l'impresa di distribuzione concessionaria della rete impiegata dalla comunità e la comunità stessa. Le reti di distribuzione gestite dalle comunità energetiche dei cittadini sono considerate reti pubbliche di distribuzione con obbligo di connessione dei terzi, indipendentemente dalla proprietà della rete. La comunità, in qualità di sub-concessionario della rete elettrica utilizzata, è tenuta all'osservanza degli stessi obblighi e delle stesse condizioni previsti dalla legge per il soggetto concessionario. I canoni di locazione ovvero di sub-concessione richiesti dal gestore del sistema di distribuzione devono in ogni caso risultare equi e sono sottoposti alla valutazione dell'ARERA, secondo le modalità da questa definite ai sensi del comma 9 del presente articolo. Sono fatte salve le competenze delle Province autonome di Trento e di Bolzano che provvedono alle finalità del presente comma ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione». Sulla distinzione tra i due diversi modelli E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del diritto commerciale*, 2020, n. 1, pp. 71 ss; ENEA, *Le Comunità energetiche in Italia. Una guida per orientare i cittadini nel nuovo mercato dell'energia*, ottobre 2020, p.12 secondo alcune delle principali differenze tra CER e CEC sono le seguenti: «a) la CER si basa sul principio di autonomia tra i membri e sulla necessità di prossimità con gli impianti di generazione. La CER può gestire l'energia in diverse forme (elettricità, calore, gas) a patto che siano generate da una fonte rinnovabile; b) La CEC non prevede i principi di autonomia e prossimità e può gestire solo l'elettricità, prodotta sia da fonte rinnovabile, sia fossile».

⁷⁰ D.l. 30 dicembre 2019, n.162, conv. dalla l. 28 febbraio 2020, n.8, «Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica».

conversione del presente decreto ed entro i sessanta giorni successivi alla data di entrata in vigore del provvedimento di recepimento della *direttiva (UE) 2018/2001*; b) i soggetti partecipanti condividono l'energia prodotta utilizzando la rete di distribuzione esistente. L'energia condivisa è pari al minimo, in ciascun periodo orario, tra l'energia elettrica prodotta e immessa in rete dagli impianti a fonti rinnovabili e l'energia elettrica prelevata dall'insieme dei clienti finali associati». Pertanto, la disciplina transitoria ha introdotto tale possibilità esclusivamente per i nuovi impianti alimentati da FER con potenza complessiva non superiore a 200 kW entrati in esercizio a partire dal 1° marzo 2020 e ha consentito la condivisione dell'energia all'interno della comunità soltanto mediante l'utilizzo delle reti di distribuzione esistenti.

L'art. 31, «Comunità energetiche rinnovabili», del D.lgs. 8 novembre 2021, n.199⁷¹, ha recepito la Direttiva 2018/2001/UE⁷²; la disciplina di

⁷¹ L'art. 31, del D.lgs. n.199/2021, così recita: «1. I clienti finali, ivi inclusi i clienti domestici, hanno il diritto di organizzarsi in comunità energetiche rinnovabili, purché siano rispettati i seguenti requisiti: a) l'obiettivo principale della comunità è quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari; b) la comunità è un soggetto di diritto autonomo e l'esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente a persone fisiche, PMI, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica (di seguito: ISTAT) secondo quanto previsto all'*articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196*, che sono situate nel territorio degli stessi Comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione di cui al comma 2, lettera a);c) per quanto riguarda le imprese, la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale; d) la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, fermo restando che l'esercizio dei poteri di controllo è detenuto dai soggetti aventi le caratteristiche di cui alla lettera b).2. Le comunità energetiche rinnovabili di cui al comma 1 operano nel rispetto delle seguenti condizioni: a) fermo restando che ciascun consumatore che partecipa a una comunità può detenere impianti a fonti rinnovabili realizzati con le modalità di cui all'*articolo 30, comma 1, lettera a), punto 1*, ai fini dell'energia condivisa rileva solo la produzione di energia rinnovabile degli impianti che risultano nella disponibilità e sotto il controllo della comunità; b) l'energia autoprodotta è utilizzata prioritariamente per l'autoconsumo istantaneo in sito ovvero per la condivisione con i membri della comunità secondo le modalità di cui alla lettera c), mentre l'energia eventualmente 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, con le medesime modalità stabilite per le comunità energetiche dei cittadini. L'energia 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 di cui all'*articolo 8*, e alle restituzioni di cui all'*articolo 32, comma 3, lettera a)*, secondo le modalità e

recepimento è entrata a regime, in sostituzione della disciplina transitoria, a partire dall'adozione da parte di ARERA della Deliberazione 27 dicembre 2022, 727/2022/R/eel, «Definizione, ai sensi del *decreto legislativo 199/21* e del *decreto legislativo 210/21*, della regolazione dell'autoconsumo diffuso. Approvazione del Testo Integrato Autoconsumo Diffuso», provvedimento attuativo necessario per il funzionamento della disciplina⁷³.

Nel nuovo TIAD – “Testo Integrato Autoconsumo Diffuso”⁷⁴ –, entrato in vigore il 1° marzo 2023, rientrano tutti i sistemi per l'autoconsumo diffuso: gruppi di autoconsumatori che agiscono collettivamente, in edifici e condomini, comunità energetiche e autoconsumatori individuali su rete pubblica⁷⁵.

alle condizioni ivi stabilite; d) gli impianti a fonti rinnovabili per la produzione di energia elettrica realizzati dalla comunità sono entrati in esercizio dopo la data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, fermo restando la possibilità di adesione per impianti esistenti, sempre di produzione di energia elettrica rinnovabile, 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 di cui al comma 1, lettera a), la comunità può produrre altre forme di energia da fonti rinnovabili finalizzate all'utilizzo da parte dei membri, può 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».

⁷² Sull'autorizzazione alla costituzione di comunità energetiche rinnovabili da parte di Enti Pubblici si veda l'art. 20, co. 2, “*Contributo del Ministero della difesa alla sicurezza energetica nazionale*”, D.l. 1° marzo 2022, n.17, conv. dalla l. 27 aprile 2022, n.34 “*Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*”, l'art. 9, co. 2, “*Disposizioni in materia di comunità energetiche rinnovabili*”, del D.l. 17 maggio 2022, n.50, conv. dalla l. 15 luglio 2022, n.50 “*Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina*”, art. 10, co. 2, “*Contributo del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia e degli uffici giudiziari alla resilienza energetica nazionale*”, conv. dalla l. 17 novembre 2022, n.175, “*Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”.

⁷³ Per una ricostruzione dell'Autoconsumo e delle Comunità di energia rinnovabile in Italia: Servizio studi della Camera dei Deputati, *Autoconsumatori e comunità di energia rinnovabile*, focus 2 febbraio 2022.

⁷⁴ “Testo Integrato delle disposizioni dell'Autorità di Regolazione per energia, reti e ambiente per la regolazione dell'autoconsumo diffuso” (Testo Integrato Autoconsumo Diffuso- TIAD) del 4 gennaio 2023. Si tenga presente che il MASE (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica) in data 23 febbraio 2023 ha avviato con l'UE l'iter su una proposta di decreto che incentivi la diffusione di forme di autoconsumo di energia da fonti rinnovabili.

⁷⁵ Le prime due configurazioni hanno avuto una prima regolazione transitoria con la deliberazione ARERA 318/2020/R/eel, attuativa delle previsioni di cui all'art. 42-*bis* del d.l. n.162/2019 che, come anticipato, si limitava all'autoconsumo derivante da nuovi impianti FER di potenza fino a 200 kW e ubicati sotto la medesima cabina secondaria.

L'autoconsumo diffuso viene ampliato al fine di includere impianti di potenza superiore a 200 kW e in riferimento all'area sottesa alla cabina primaria⁷⁶ e non più, come previsto dalla disciplina transitoria, esclusivamente in relazione alla cabina secondaria.

A livello locale⁷⁷, diverse Regioni hanno mostrato un'apertura verso questa innovativa modalità di approvvigionamento energetico⁷⁸. Di singolare rilievo, per la sensibilità mostrata a supporto dei cittadini, nella definizione di un programma di assistenza, anche di tipo giuridico, finalizzato allo sviluppo delle CER, è la legge della Regione Lombardia n.2 del 23 febbraio 2022 sulla "Promozione e sviluppo di un sistema di Comunità di energia Rinnovabile (CER) in Lombardia. Verso l'autonomia energetica". L'art. 3, difatti, stabilisce la necessità di individuazione, fra gli enti regionali, di un soggetto – denominato "Comunità Energetica Regionale Lombarda" – che fornisca assistenza tecnica ai cittadini.

In questo modo, la valenza programmatica dell'art. 2 della legge, che dispone che, nell'ambito delle attività di programmazione, la Regione riconosca le CER quali pilastri di un sistema energetico resiliente, mutualistico, nuovo nucleo di sensibilità energetica locale nonché strumento di utilizzo e accettabilità delle fonti rinnovabili nel sistema di produzione di energia, anche per contrastare la povertà energetica, acquista una portata di tipo precettivo, poiché è lo stesso legislatore a fornire ai cittadini uno strumento di accompagnamento nello sviluppo effettivo dei progetti.

⁷⁶ Ai sensi dell'art. 1, lett. g), del TIAD la cabina primaria è una qualsiasi stazione elettrica alimentata in alta o altissima tensione provvista di almeno un trasformatore alta/media tensione o altissima/media tensione dedicato alla rete di distribuzione ovvero alla connessione di un SDC (sistema di distribuzione chiuso). Si veda anche l'art. 10 TIAD "Individuazione delle aree sottese alla stessa cabina primaria".

⁷⁷ Per una ricostruzione di forme embrionali di Comunità Energetiche in Italia si veda ENEA, *Le Comunità energetiche in Italia. Una guida per orientare i cittadini nel nuovo mercato dell'energia*, ottobre 2020, p10.

Sullo stato di sviluppo delle CER: Rapporto Legambiente Comunità Rinnovabili 2022, del 4 maggio 2022.

⁷⁸ Tra queste, la legge della Regione Piemonte, 3 agosto 2018, n.12, "*Promozione dell'istituzione delle comunità energetiche*", che, all'art. 1, comma 2, prevede che i comuni che intendano proporre la costituzione di una comunità energetica, oppure vogliano aderire a una comunità energetica esistente, adottino uno specifico protocollo d'intesa. Si rimanda alla necessaria adozione di un protocollo d'intesa anche nella legge della Regione Puglia, 9 agosto 2019, n.45, "*Promozione dell'istituzione delle comunità energetiche*".

Molteplici sono i vantaggi che si ricollegano alla creazione di comunità di energia rinnovabile⁷⁹. Anzitutto, tale configurazione, volta al perseguimento di obiettivi di interesse generale, quali quelli relativi alla rigenerazione di tipo energetico e, tramite essa, alla rigenerazione urbana, nel complesso dei programmi di tutela ambientale, lascia, allo stesso tempo, libera esplicazione all'iniziativa economica privata⁸⁰.

I cittadini sono così chiamati a contribuire ai benefici ambientali che ne derivano, in termine di riduzione della dipendenza da fonti fossili, perseguendo anche il proprio egoistico interesse, non soltanto sotto il profilo economico, ma soprattutto in termine di autosufficienza energetica e, quindi, di riduzione delle disuguaglianze, secondo i principi dell'economia collaborativa, che si fonda sulla condivisione di beni e servizi, rappresentanti in questo caso dall'energia condivisa.

Le comunità energetiche, inoltre, possono essere considerate una nuova declinazione di modalità di finanziamento, da parte di investitori privati, di opere latamente di rigenerazione urbana, *sub species* di efficientamento energetico. Questo, oltre a ricollegarsi all'art.1, co. 2, lett. h) del del d.d.l. s.29 del 13 ottobre 2022 che stabilisce che la rigenerazione urbana debba favorire la partecipazione attiva degli abitanti alla progettazione e alla gestione di programmi di intervento, si pone in linea con i Piani urbani integrati di cui all'art. 21 del d.l. 6 novembre 2021, n.152⁸¹, che promuovono il coinvolgimento di risorse private⁸².

⁷⁹ Sulle comunità di energia rinnovabile si veda: A. CARAMIZARU-A. UHLEIN, *Energy communities: an overview of energy and social innovaion*, in *JRC science for policy report*, 2020; C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Amministrazione in cammino*, 13 maggio 2020; R. MICCÙ-M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sullo Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, 2022,4, p. 603 e ss.; A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *AmbienteDiritto.it*, 1,2022, p. 153 e ss..

⁸⁰ Si può leggere un collegamento con l'Autorizzazione Unica di cui all'art. 12 del D.lgs. 387/2003. In argomento A. MOLITERNI, *La regolazione delle fonti energetiche rinnovabili tra tutela dell'ambiente e libertà di iniziativa economica privata: la difficile semplificazione amministrativa*, in *federalismi.it*, 18, 2017.

⁸¹ D.l. 6 novembre 2021, n.152, conv. con modif. dalla l. 29 dicembre 2021, n.233, "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose".

L'art. 21, co. 1, del d. l. n. 152/2021, dispone infatti che «Al fine di promuovere [...]la rigenerazione urbana attraverso il recupero, la ristrutturazione e la rifunionalizzazione ecosostenibile delle strutture edilizie e delle aree pubbliche [...] nonché sostenere progetti legati alle *smart cities*, con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico, sono assegnate

Tuttavia, sotto una veste innovativa, le potenzialità partecipative della cittadinanza non vengono ridotte al profilo esclusivamente economico, ma passano a un livello di decisività tale per cui è il soggetto privato l'unico decisore, seppur nelle maglie di una legislazione in fase di definizione.

Tale coinvolgimento anche dal punto di vista decisorio potrebbe, inoltre, comportare anche un effetto deflattivo rispetto a potenziali conflitti, non soltanto dal punto di vista contenzioso, ma anche relativamente alle proteste c.d. NIMBY.

Se il rafforzamento del ruolo del privato nella rigenerazione energetica comporta l'andare incontro a rischi di disomogeneità e di mancanza di organicità, sia tra diverse zone di una stessa città⁸³, sia, soprattutto, tra diverse realtà territoriali⁸⁴, oltre che richiedere un imponente controllo da parte del regolatore pubblico, pur in un contesto di piena liberalizzazione, circa l'accessibilità alle infrastrutture fisse – in particolare le reti di trasmissione e di distribuzione dell'energia elettrica – a tutti i cittadini interessati⁸⁵, molte sono le potenzialità delle azioni di cittadinanza attiva.

Se, come è stato sostenuto, la *smart city*⁸⁶ può essere considerata una declinazione della rigenerazione urbana⁸⁷, da prospettiva opposta, è vero anche

risorse alle città metropolitane, in attuazione della linea progettuale «Piani Integrati - M5C2 - Investimento 2.2» nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza». Il decreto prosegue stabilendo, al successivo co. 6, che i progetti inseriti nei piani integrati devono, tra l'altro, a pena di inammissibilità, «assicurare ampi processi di partecipazione degli attori economici e della società civile in fase di definizione degli interventi oggetto dei Piani integrati».

⁸² Sul ruolo degli investitori privati nella rigenerazione urbana: G. AVANZINI, *La rigenerazione urbana a guida privata*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2,2022, p. 46 e ss.; S. LO NARDO, *Strategie territoriali ed ambientali per la rigenerazione urbana*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Milano, 2017, p. 63 e ss..

⁸³ Per una ricostruzione sul ruolo degli enti locali: P.M. ROSA SALVA, *Gli enti locali nella transizione energetica*, Torino, 2023.

⁸⁴ Si tratta di problematicità che accompagnano anche l'urbanistica concordata. In questo senso G. AVANZINI, *op. cit.*, 58.

⁸⁵ L'energia elettrica è, infatti, un servizio a rete; le infrastrutture di trasmissione rappresentano dei monopoli naturali o *essential facility*. Sul punto. M. CLARICH, voce *Energia*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 440.

⁸⁶ Plurimi sono i contributi dottrinali in materia. Tra questi: E. CARLONI, *Città intelligenti e agenda urbana: le città del futuro, il futuro della città*, in *Munus*, 2,2016, pp. 235-269; E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm.*,4,2015, p.1267 e ss.; R. FERRARA, *The Smart City and the Green Economy in Europe: a Critical Approach*, in *il Piemonte delle Autonomie*, 2, 2015. Si veda anche C. LAURI, voce *Smart City*, in *Dig. disc. pubbl.*, sez. pubbl, IV ed., Agg. VIII, 2021, pp. 377-396.

⁸⁷ T. FAVARO, *Dai brownfields alle smart cities. Rigenerazione urbana e programmazioni digitalmente orientate*, *op.cit.*, 182.

che la *smart city* si eleva a veicolo delle politiche rigenerative, anche dal punto di vista energetico. Sono allora da vagliare i risvolti applicativi delle Comunità Energetiche al fine di comprendere se la loro effettiva costituzione e la successiva implementazione concretizzi uno degli aspetti che possono ritenersi costitutivi di una *smart city*, cioè un approvvigionamento energetico autosufficiente e ecosostenibile.

«Le città intelligenti, o *smart city*, coniugano [...] in un unico modello urbano tutela dell'ambiente, efficienza energetica e sostenibilità economica, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita delle persone che vi abitano e creare nuovi servizi per i cittadini e per le Pubbliche Amministrazioni»⁸⁸.

Questi profili debbono essere considerati come premesse di un processo di graduale perfezionamento delle norme.

La predisposizione alla miglioria di disposizioni, frutto di rapidi cambiamenti radicali, ancora *in itinere*, consente un processo adattivo che tenga conto dei risultati e delle concrete azioni di respiro locale e sociale poste in essere, al fine di concretizzare una progressione destinata a interessare un lungo periodo.

4. Un'innovativa declinazione del principio di sussidiarietà orizzontale

Come visto, la libera partecipazione dei cittadini è uno degli elementi fondativi delle comunità di energia rinnovabile. Ma i cittadini sono anche elemento essenziale delle *Smart cities*; l'«*intelligenza*» che connota questo tipo di città, e che contraddistingue anche le CER, è la partecipazione nella prospettiva del principio di sussidiarietà orizzontale⁸⁹.

Il principio di sussidiarietà orizzontale realizza lo snodo dell'alleanza tra i cittadini e l'amministrazione secondo il «modello organizzativo dell'amministrazione condivisa»⁹⁰, che si fonda su un rapporto paritario tra

⁸⁸ AGCOM, Indagine conoscitiva concernente i servizi di comunicazione Machine to Machine (M2M), Allegato A della delibera n.120/15/CONS. Si veda anche la Comunicazione della Commissione, C(2012)4701, *Smart Cities and Communities-European Innovation Partnership*.

⁸⁹ In questo senso G.URBANO, *Le "Città intelligenti" alla luce del principio di sussidiarietà*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2, 2019.

⁹⁰ G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n.117/118, 1997, p. 29 e ss.; ID., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2017, p.53. In argomento anche B. G. DI MAURO, *L'urbanistica rigenerativa "condivisa": tra attualità (PNRR), desiderio (amministrazione condivisa) e scopo*

l'amministrazione e i consociati⁹¹, anche nella prospettiva della collaborazione all'esercizio di funzioni tipicamente appannaggio del pubblico potere.

Si realizza così una “*societarizzazione delle funzioni*”⁹², con una sostituzione della cittadinanza all'amministrazione, sulla base di un accordo⁹³, che, nel caso di un bene comune, come può essere considerata l'energia⁹⁴, realizza il profilo garantistico del principio di sussidiarietà orizzontale, che comporta una condivisione di risorse, sia pubbliche e private, in vista del perseguimento di uno scopo di pubblica utilità⁹⁵.

D'altronde l'art. 118, quarto comma, della Costituzione ha superato l'idea per cui «solo l'azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini»⁹⁶.

La sussidiarietà esplica una “*cittadinanza praticata*”⁹⁷, anche definita come “*cittadinanza societaria*”, che valorizza significativamente la dimensione comunitaria, che è quella rinvenibile anche nelle comunità di energia rinnovabile.

(*sussidiarietà orizzontale*), in *Rivista Diritto e Processo Amministrativo*, 3,2022, p. 812 e ss.; F. GIGLIONI, *Consolidamento e futuro dell'amministrazione condivisa*, in *federalismi.it*, 20, 2022.

⁹¹ F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, 1975, ora in ID, *Scritti giuridici*, Vol. IV, Vita e pensiero, Milano, 2006, p. 3223 ss..

⁹² P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le radici e le suggestioni di un concetto*, in *Ius*, 2000, p. 142.

Così anche A. D'ATENA, *Sussidiarietà e proporzionalità nelle dinamiche multilivello e nelle relazioni pubblico-privato*, in *Rassegna Parlamentare*1, 2021, pp. 41-62.

⁹³ La duttilità e genericità del termine ha comportato il costante impiego dello stesso, nell'attività amministrativa, per designare una pluralità di fattispecie strutturalmente e funzionalmente disomogenee tra loro ma accomunate dall'impiego dell'accordo quale strumento tecnico organizzativo volto alla consensualizzazione dell'azione pubblica. Così F.G.SCOCA, *Autorità e consenso*, in *Dir. amm.*, 3, 2021, p.431.

⁹⁴Sulla necessità della collaborazione tra cittadini e amministrazione nel caso dei beni comuni G. ARENA-C. IANONE (a cura di), *L'età della condivisione. La collaborazione fra cittadini e amministrazione per i beni comuni*, Roma, 2015.

⁹⁵ G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005.

⁹⁶ Corte Cost., 26 giugno 2020, n.131, p.to 4 Diritto.

Per una definizione del principio di sussidiarietà, sia sotto il profilo verticale che orizzontale M. P. CHITI, *Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in *Diritto Pubblico*, 1995, p. 505 e ss.; F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, 12, 2007.

⁹⁷ Parere Cons.Stato, sez. consultiva per gli atti normativi, n.1440/2003.

La portata di questo principio, inoltre, non può limitarsi alle attività prive di rilevanza economica⁹⁸ ma riguarda tutte le attività che abbiano un interesse generale⁹⁹, tra le quali rientrano quelle a tutela dell'ambiente, nelle sue svariate sfaccettature.

«I principi trovano nel diritto ambientale il riconoscimento pieno del proprio valore in quanto chiamati ad illuminare regole giuridiche, che sono inevitabilmente imperfette e condizionate dalle rilevanze scientifiche operanti nel momento storico in cui vengono adottate»¹⁰⁰, se ciò è manifesto per i principi connaturati storicamente al diritto ambientale – si pensi, *ex multiis*, al principio di prevenzione e di precauzione o al principio “*chi inquina paga*” – l'affermazione non è smentita relativamente ai principi che connotano la dinamicità dell'azione amministrativa, come quello di sussidiarietà orizzontale.

⁹⁸ Così G. C. SALERNO, *Servizi di interesse generale e sussidiarietà orizzontale fra ordinamento costituzionale e ordinamento dell'Unione europea*, Torino, 2010, p.69.

⁹⁹ A. FARÌ, *La sussidiarietà orizzontale in materia ambientale: il ruolo dei privati e l'esercizio delle funzioni pubbliche*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3, 2015, p.11.

¹⁰⁰ M. DELSIGNORE, voce *Ambiente*, in *Enc. dir.*, vol. III, *Funzioni amministrative*, Milano, 2022, 54.

ABSTRACT

Lucrezia Corradetti – *La rigenerazione urbana e le azioni in materia di energia come endiadi del processo di transizione energetica*

Il saggio, dopo aver analizzato i principali interventi sovranazionali in materia di transizione ecologica e transizione energetica, ed il loro recepimento ad opera del legislatore italiano, declina la rigenerazione urbana sotto il profilo energetico. L'efficienza energetica, perseguita dal legislatore, rappresenta uno dei profili centrali della rigenerazione urbana ed è alla base del concetto di *smart city*. In particolare, l'analisi è incentrata sulle comunità di energia rinnovabile quale nuova modalità di collaborazione tra privati cittadini e pubblica amministrazione sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale. I cittadini sono chiamati a un ruolo attivo nei nuovi processi di transizione.

PAROLE-CHIAVE: *transizione energetica; rigenerazione urbana; efficienza energetica; comunità di energia rinnovabile; principio di sussidiarietà orizzontale.*

Lucrezia Corradetti – *Urban regeneration and energy actions as a hendiadys of the energy transition process*

After a reconstruction of the main supranational interventions in the field of ecological and energy transition, and their transposition by the Italian legislature, the essay discusses urban regeneration from an energy perspective. Energy efficiency, pursued by the legislator, represents one of the central profiles of urban regeneration and is at the basis of the smart city.

In particular, the analysis focuses on renewable energy communities as a new way of collaboration between private citizens and public administration based on the principle of horizontal subsidiarity. Citizens are called upon to play an active role in the new transition processes.

KEYWORDS: *Energy Transition; Urban Regeneration; Energy Efficiency; Renewable Energy Communities; Horizontal Subsidiarity Principle.*