

SOSTENIBILITÀ ED ENERGIE RINNOVABILI

CER: fra disciplina europea, principi costituzionali e ruolo degli Enti Locali.

SOMMARIO: 1. Inquadramento della normativa. 2. Norme interne di recepimento e riforma degli artt. 9 e 41 Cost. 3. Il ruolo degli Enti locali. 3.1. Il regime di semplificazione. 4. Osservazioni conclusive.

DI RENATO ROLLI E FRANCESCA DE CICCO

ABSTRACT: Il lavoro si è soffermato sull'analisi e sull'approfondimento dell'innovativa figura giuridica della Comunità Energetica Rinnovabile (CER): quest'ultima merita di essere delineata, tanto nell'ambito dei principi costituzionali, quanto all'interno del panorama europeo. Ruolo cardine in tale prospettiva è da attribuire al diritto amministrativo e all'ente locale, foriero di compiti inderogabili, finalizzati alla realizzazione degli interessi generali ovvero al compimento di un crescente sviluppo sul territorio della figura giuridica della comunità energetiche rinnovabili.

ABSTRACT: *The work focused on the analysis and deepening of the innovative legal figure of the Renewable Energy Community (REC): the latter deserves to be outlined, both within the framework of constitutional principles, as well as within the European panorama. The pivotal role in this perspective is to be attributed to administrative law and to the local authority, which carries out mandatory tasks, aimed at the realization of the general interests or the completion of a growing development on the territory of the legal figure of the renewable energy community.*

1. Inquadramento della normativa.

La disciplina italiana sulle comunità energetiche rinnovabili (CER) risponde alla necessità di accelerazione del percorso di crescita sostenibile del Paese, al fine di realizzare il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili entro il 2030, in attuazione della direttiva 2018/2001/UE, c.d. RED II. La direttiva si ricollega al contenuto dettato dall'art. 194 TFUE, par. 1, lett. c) – in base al quale la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili costituisce un obiettivo della politica energetica dell'Unione – e si inserisce in un pacchetto più ampio di regolamenti e direttive, il c.d. *Clean Energy for all Europeans Package* (CEP), con cui l'Unione ha rivisto complessivamente la sua politica energetica a lungo termine.

Per ciò che concerne la normativa nazionale sulla figura giuridica della comunità energetica, si è proceduto con il recepimento, in un primo momento, della Direttiva Red II, attraverso l'emanazione e conversione in legge del Decreto Legge 30 dicembre 2019, n. 162 – “Decreto Milleproroghe”⁽¹⁾ – e, in secondo luogo, con il Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 199 e il Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 210. In particolare, l'art. 42-bis del Decreto “Milleproroghe” aveva introdotto una disciplina di carattere transitorio: l'obiettivo era quello di occuparsi di una prima fase sperimentale che avrebbe dovuto riguardare la configurazione di CER con impianti alimentati a fonti rinnovabili di potenza non superiore a 200 kW ciascuno ed un perimetro di aggregazione degli im-

1 Cfr. U. PATRONI GRIFFI, *Le comunità energetiche portuali*, in Dir. pubbl. eur. Rass. Online, n. 1/2023, 3 ss..

pianti limitato a quelli facenti capo alla stessa cabina di trasformazione secondaria. Successivamente, nel gennaio 2024 è stata adottata la delibera ARERA, conosciuta come Tiad “Testo Integrato per l’Autoconsumo Diffuso”: il Tiad ha regolato i requisiti, le modalità e le procedure per l’accesso all’erogazione del servizio per l’autoconsumo diffuso, apportando una semplificazione delle procedure. La delibera ARERA si è occupata, da un lato, di confermare alcune delle disposizioni precedenti – come le definizioni delle diverse configurazioni per l’autoconsumo nonché il diritto nella scelta del proprio fornitore di energia elettrica da parte di tutti i soggetti coinvolti – e, dall’altro, vi ha apportato alcune modifiche.

Recentemente, la normativa sulle CER in Italia ha subito un’importante evoluzione⁽²⁾. Con l’entrata in vigore del decreto CER il 24 gennaio 2024, si introducono misure volte a incentivare ulteriormente lo sviluppo dell’autoconsumo e delle comunità energetiche⁽³⁾.

È evidente come la promozione di energia prodotta da fonti rinnovabili si colloca all’interno degli obiettivi e degli impegni assunti dall’UE con la sottoscrizione degli Accordi di Parigi, adottati nel 2015 nell’ambito della Conferenza quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici.

Già la precedente direttiva 2009/28/CE, poi rifiuta nella dir. 2018/2001/UE, stabiliva che entro il 2020 una quota pari al 20% dell’energia prodotta in Europa doveva provenire da fonti rinnovabili. Difatti, una delle particolarità proprie dell’Unione europea è quella riscontrabile nella capacità di programmare a medio-lungo termine, con atti di indirizzo che fissano obiettivi generali, i quali finiscono per confluire all’interno di direttive e regolamenti, modificabili nel corso della loro attuazione: ecco il sorgere di una nuova direttiva che delinea obiettivi più ambiziosi e individua nuovi strumenti per il raggiungimento degli stessi.

In particolare modo, con la direttiva 2018/2001/UE è stato rilevato e messo in evidenza come fare ricorso ad uno sviluppo *green* del mercato dell’energia possa produrre un «impatto positivo sullo sviluppo a livello regionale e locale, sulle prospettive di esportazione, sulla coesione sociale e sulla creazione di posti di lavoro, in particolare per quanto riguarda le PMI e i produttori indipendenti di energia, tra cui gli autoconsumatori di energia rinnovabile e le comunità di energia rinnovabile» (cons. n. 63).

Quanto detto, evidenzia come obiettivo dell’UE sia da riscontrare finanche nello sviluppo di tecnologie decentrate per la produzione e lo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili, rispettando condizioni non discriminatorie e promuovendo l’autoconsumo di energia rinnovabile, nonché la formazione di comunità di energia rinnovabile.

2. Norme interne di recepimento e riforma degli artt. 9 e 41 Cost.

Una CER, ai sensi dell’art. 2 della direttiva 2018/2001/UE⁽⁴⁾, è definita come un sog-

² A riguardo, si consiglia la lettura di M. CECCHETTI, *Le politiche ambientali tra diritto sovranazionale e diritto interno*, in *Federalismi.it*, n. 7/2020, 107.

³ Tra le principali novità, il decreto prevede un contributo a fondo perduto fino al 40% per impianti realizzati in comuni sotto i 5.000 abitanti e una tariffa incentivante variabile per l’energia rinnovabile prodotta e condivisa. Inoltre, si ambisce a sviluppare cinque gigawatt di capacità produttiva da fonti rinnovabili. Le tipologie di configurazione ammesse al servizio, come definite dal TIAD, comprendono: autoconsumatori individuali di energia rinnovabile “a distanza” che utilizzano la rete di distribuzione; gruppi di autoconsumatori di energia rinnovabile che agiscono collettivamente; comunità energetiche rinnovabili (CER); clienti attivi “a distanza” che utilizzano la rete di distribuzione; gruppi di clienti attivi che agiscono collettivamente; comunità energetiche dei cittadini (CEC); autoconsumatori individuali di energia rinnovabile “a distanza” con linea diretta.

⁴ Cfr. M. A. SANDULLI, *Introduzione*, *Diritto e Società*, Rivista trimestrale fondata nel 1973 da Giovanni Cassandro, Vezio Crisafulli e Aldo M. Sandulli, III serie - 4/2022, 583 ss..

getto giuridico autonomo, il quale si caratterizza per la partecipazione aperta⁽⁵⁾ e volontaria, i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali e “*il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari*”.

Sulla base di quanto disposto nell’art. 22 della medesima direttiva, le Comunità hanno il diritto di produrre, consumare, immagazzinare e vendere l’energia rinnovabile, nonché di scambiarla all’interno della Comunità stessa; inoltre, hanno il diritto di accedere a tutti i mercati dell’energia elettrica, in modo non discriminatorio. Pertanto, in tale ottica, è facilmente comprensibile come ogni Stato membro abbia il dovere di promuovere il sorgere di tali Comunità, mediante misure di sostegno di carattere normativo e amministrativo, nonché di natura finanziaria.

Per effetto della richiesta e dell’obbligo di recepimento, in Italia è stata avviata la realizzazione di Comunità Energetiche, seppur in via embrionale.

È possibile rinvenire una dettagliata disciplina all’interno degli artt. 31 e 32, per come recepito dal D. Lgs. n. 199/2021.

Con specifico riferimento alle CER⁽⁶⁾, il decreto conferma innanzitutto che una comunità energetica ha come obiettivo quello di garantire benefici ambientali, ma anche economici e sociali, certamente non profitti finanziari, tanto ai soci e ai membri, quanto alle comunità locali in cui la CER opera. La peculiarità della CER consiste nel fatto che sono i clienti finali che si organizzano in comunità, alla quale dunque può partecipare un qualunque consumatore, anche di famiglia a basso reddito. Nel caso delle imprese, la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l’attività commerciale e industriale principale.

Il controllo può essere affidato a diversi soggetti, quali: persone fisiche, PMI, associazioni con personalità giuridica di diritto privato⁽⁷⁾, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi⁽⁸⁾, quelli del terzo settore e di protezione ambientale, finanche enti territoriali e autorità locali, incluse le amministrazioni comunali.

Sulla base di quanto contenuto all’art. 12 del Decreto Legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, precedentemente le Regioni si riferivano all’art. 12 del D. Lgs. n. 387/2003; in seguito, il nuovo art. 20 del D. Lgs. n. 199/2021 ha introdotto importanti novità: come specificato dalla Consulta, “le Regioni sono ora chiamate a individuare le aree “idonee” all’installazione degli impianti; ciò, pur sempre sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1. Inoltre, tale individuazione dovrà avvenire non in sede amministrativa, bensì “con legge”, come precisa il comma 4 (primo periodo)”⁽⁹⁾.

5 A riguardo, sul rapporto tra Stato e società, A. SANDULLI, *Costruire lo Stato. La scienza del diritto amministrativo in Italia*, Milano 2009; V. ATRIPALDI, *Il concetto di partecipazione nella dinamica della relazione Stato-società*, in Scritti in onore di M.S. GIANNINI, Milano 1988, 84; anche V. ATRIPALDI, op. cit., *Il patto costituzionale in Assemblea costituente*, in Studi in onore di P. BISCARETTI di Ruffia, Milano 1987, 84; F. MODUGNO, *La dicotomia “Stato ordinamento” – “Stato soggetto” nel pensiero dei tre Maestri*, in *La sovranità popolare nel pensiero di Esposito, Crisafulli, Paladin*, a cura di Carlassare, Padova, 2003, 41 ss.; C. IAIONE, *Le società in-house. Contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e auto-produzione degli enti locali*, Napoli 2012.

6 Cfr. L.M. PEPE, *Il diritto dell’energia fondato su principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in Riv. Giur. Amb. Dir., 2021, 4.

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

8 Si veda a riguardo il Vademecum CER, pubblicato dalla CEI e consultabile al sito <https://www.chiesacattolica.it/wp-content/uploads/sites/31/2024/05/22/VADEMECUM.pdf>.

9 Si veda sentenza n. 58/2023 Cos. di Stato; in argomento, cfr. A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in Riv. giur. AmbienteDiritto.it, n. 4/2022, 4 ss.. Sui rapporti tra Stato e regioni, in merito alla collocazione degli impianti di energia rinnovabile, nonché sulle modalità di conciliazione della tutela del paesaggio, della biodiversità o delle tradizioni agroalimentari con le politiche di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, si possono poi vedere alcune recenti pronunce della Corte costituzionale, in particolare le sentenze nn. 27/2023, 121/2022, 77/2022, 177/2021.

Il nuovo decreto ministeriale MASE n. 414 del 7 dicembre 2023 – emanato in attuazione dell'art. 8, D. Lgs. n. 199/2021 – è entrato in vigore il 24 gennaio 2024 e disciplina, sia le modalità di incentivazione dell'energia elettrica prodotta da impianti a fonti rinnovabili inseriti in configurazioni di autoconsumo per la condivisione dell'energia rinnovabile, sia i criteri e le modalità per la concessione dei relativi contributi.

In attuazione di quanto contenuto nell'art. 11 del Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica 7 dicembre 2023, n. 414 (nel seguito Decreto CACER) e dell'art. 11 dell'Allegato A alla delibera 727/2022/R/eel (nel seguito TIAD o Delibera) dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente, il MASE ha approvato, con decreto direttoriale, le Regole Operative relative al decreto CACER/CER, entrato in vigore il 24 gennaio scorso: tali regole operative, redatte da parte del GSE, disciplinano le procedure per l'accesso alle tariffe incentivanti e ai contributi in conto capitale previsti dal PNRR⁽¹⁰⁾.

Importante è soffermare l'attenzione sulla distinzione che intercorre fra le CER e le CEC “Comunità Energetiche di Cittadini”⁽¹¹⁾, queste ultime previste dalla direttiva 2019/944/UE, c.d. IEM, concernente il mercato interno dell'energia elettrica.

In linea di massima, le Comunità Energetiche di Cittadini si possono distinguere da quelle rinnovabili, in quanto possono esercitare attività aventi ad oggetto energia elettrica proveniente da qualsiasi fonte, non solo *green* e rinnovabile come per le CER⁽¹²⁾.

Nella prospettiva così delineata, ben si inserisce la recente riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 Cost. che pone un accento primario sul valore della sostenibilità: le CER rappresentano, pertanto, uno strumento da utilizzare al fine di provvedere all'attuazione degli obiettivi e dei principi dettati dal diritto europeo ovvero da numerosi principi della Carta costituzionale.

In tale ottica, è intervenuta la L. Cost. n. 1/2022 che ha riformato l'art. 41 Cost.⁽¹³⁾: nel comma 2, accanto a “sicurezza”, “libertà” e “dignità umana”, quali limiti all'iniziativa economica privata, sono stati aggiunti anche “salute” e “ambiente”⁽¹⁴⁾. Inoltre, il comma 3 prevede espressamente come l'attività economica, tanto pubblica, quanto privata, debba essere indirizzata e coordinata non solo a fini sociali, ma anche ambientali.

La riforma summenzionata non si è limitata a modificare e integrare l'art. 41, bensì si è estesa anche all'art. 9 Cost.: difatti, è stato inserito un terzo comma che ha previsto specificamente come la Repubblica si debba occupare della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, oltre che

10 Cfr. sul sito GSE, *comunità energetiche rinnovabili, il MASE approva le regole operative*, <https://www.gse.it/media/comunicati/comunita-energetiche-rinnovabili-il-mase-approva-le-regole-operative>.

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

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

13 L. DELLI PRISCOLI, *Le modifiche alla Costituzione in tema di tutela all'ambiente e alla salute e i limiti alla libertà di iniziativa economica*, in Riv. regol. merc., 2022, 2, 625; M. DEL FRATE, *La tutela dell'ambiente nel riformato art. 41, secondo comma, Cost.: qualcosa di nuovo nell'aria?*, in Diritto delle relazioni industriali, 2022, 3, 907; D. GRIFONI, *Il concetto di “utilità ambientale” nell'art. 41 Cost. Riflessioni a seguito della Legge costituzionale n. 1/2022*, in Riv. giur. amb. dir., 2022, 3, 744; E. MOSTACCI, *Proficuo, inutile o dannoso? Alcune riflessioni a partire dal nuovo testo dell'art. 41*, in DPCE online, 2022, 2, 1123; M. CECCHETTI, *La riforma degli articoli 9 e 41 Cost.: un'occasione mancata per il futuro delle politiche ambientali?*, in Quaderni costituzionali, 2022, 2, 351; G. MARCAJAO, *La riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione e la valorizzazione dell'ambiente*, in Riv. giur. amb. dir., 2022, 2, 118; S.A. CERRATO, *Appunti per una “via italiana” all'ESG. L'impresa “costituzionalmente solidale”* (anche alla luce dei “nuovi” artt. 9 e 41, comma 3, Cost.), in Analisi Giuridica dell'Economia, 2022, 1, 63; E. DI SALVATORE, *Brevi osservazioni sulla revisione degli articoli 9 e 41 della Costituzione*, in Costituzionalismo.it, 2022, 1, 3.

14 Cfr. G. MONACO, *Per un inquadramento generale delle comunità energetiche rinnovabili, tra politiche europee e principi costituzionali di riferimento*, Diritto Pubblico Europeo Rassegna online, Fascicolo 1/2023.

la salvaguardia e tutela degli animali.

Trattasi di una riforma che porta ad una necessaria ed estrema estensione del concetto di sostenibilità, declinata – in questo caso – quale sostenibilità ambientale.

La riforma costituzionale si è occupata di apportare una modifica nella parte riguardante i principi fondamentali, in tal modo rendendo le tutele ecologiche come limite minimo da tutelare se non si vuole incorrere in una violazione dei principi fondamentali. A tal riguardo, è stata delineata una sorta di soglia minima al di sotto quella quale non è possibile scendere, in quanto, in caso contrario, si rischierebbe di arrecare una violazione alla norma costituzionale⁽¹⁵⁾.

Nel complesso si è ritenuto che la riforma realizzata abbia “unicamente” formalizzato una serie di trasformazioni già avvenute in via sostanziale nell’ordinamento⁽¹⁶⁾: è evidente come la tutela dell’ambiente fosse già silentemente presente all’interno dei principi costituzionali⁽¹⁷⁾ ma, con la riforma attuata, è stata innalzata a vero e proprio diritto fondamentale⁽¹⁸⁾.

L’importanza delle modifiche apportate⁽¹⁹⁾ è di elevata entità: l’ambiente, grazie alla recente riforma costituzionale, ha inserito lo stesso nell’art. 9, comma 3, Cost., tra i principi fondamentali e ha specificato e voluto che venisse tutelato dalla Repubblica, unitamente alla “biodiversità” e agli “ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni”⁽²⁰⁾.

15 Cfr. Corte cost. 15 febbraio 2022, n. 50: si tratta di “leggi ordinarie la cui eliminazione determinerebbe la soppressione di una tutela minima per situazioni che tale tutela esigono secondo la Costituzione”, leggi “dirette a rendere effettivo un diritto fondamentale della persona; disposizioni legislative ordinarie a contenuto costituzionalmente vincolato, il cui nucleo normativo non [può] venire alterato o privato di efficacia, senza che ne risultino lesi i corrispondenti specifici disposti della Costituzione stessa”.

16 Cfr. R. CABAZZI, Dalla “contrapposizione” alla “armonizzazione”? Ambiente ed iniziativa economica nella riforma (della assiologia) costituzionale, in *Federalismi.it*, n. 7/2022, 40; L. CASTELLI, Regioni e sviluppo sostenibile, cit., 862.

17 Cfr., tra i tanti, già A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in Id., *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano, Giuffrè, 1969, 18-19; F. MERUSI, Art. 9, in G. BRANCA (a cura di), *Comm. Cost.*, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1975, 444 ss.; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, 118. Di recente, in relazione alla riforma costituzionale degli artt. 9 e 41, cfr. R. MONTALDO, *La tutela costituzionale dell’ambiente nella modifica degli artt. 9 e 41 Cost.: una riforma opportuna e necessaria?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2022, 192 ss. Sul tema cfr. S. GRASSI, *Ambiente e Costituzione*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, n. 3/2017, 16 ss. Quanto alla giurisprudenza costituzionale, cfr. già Corte cost., sentenza n. 617/1987.

18 Basti pensare a Corte cost., sentenza n. 85/2013 sul caso Ilva, in cui la Corte era chiamata ad operare un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all’ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.). In questa pronuncia la Corte afferma che «tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri». In precedenza, cfr. Corte cost., sentenza n. 641/1987, in cui si riconosce la protezione costituzionale dell’ambiente in quanto «elemento determinativo della qualità della vita».

19 Legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1 (“Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell’ambiente”). Occorre precisare, tuttavia, che l’ambiente era già presente testo costituzionale. A partire dalla riforma del Titolo V, l’art. 117, comma 2, lett. s), Cost. attribuisce “la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali” alla legislazione esclusiva dello Stato e “la valorizzazione dei beni ambientali e culturali” a quella concorrente.

20 M.A. SANDULLI, *Introduzione: riflessioni sull’approccio One Health alla luce delle recenti modifiche al dettato costituzionale*, in F. APERIO BELLA (a cura di), *One health: la tutela della salute oltre i confini nazionali e disciplinari*, Napoli 2022, 21 ss. L’intreccio tra ambiente ed energia è evidente se si considera l’impatto del consumo energetico da fonti fossili sul riscaldamento globale (e, dunque, sulla crisi climatica). Inoltre, tra i vari commenti, si rinvia a F. DE LEONARDIS, *La riforma “bilancio” dell’art. 9 Cost. e la riforma “programma” dell’art. 41 Cost. nella legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *Aperta Contrada*, 2022, 5 ss.; F. FRACCHIA, *L’ambiente nell’art. 9 della Costituzione: un approccio in “negativo”*, in *Dir. dell’economia*, 2022, 1, 15 ss.; F. GALLARATI, *Tutela costituzionale dell’ambiente e cambiamento climatico: esperienze comparate e prospettive interne*, in *DPCE online*, 2022, 2; G. AMENDOLA, *L’inserimento dell’ambiente in Costituzione non è né inutile né pericoloso*, in *Giustizia insieme*, 22 febbraio 2022; M. Cecchetti, *La revisione degli artt. 9 e 41 della Costituzione e il valore costituzionale dell’ambiente: tra rischi scongiurati, qualche virtuosità (anche) innovativa e molte lacune*, in *Forum quad. cost.*, 2021, 300 ss.; T. E. FROSINI, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi.it*, 23 giugno 2021; I.A. NICOTRA, *L’ingresso dell’ambiente in Costituzione, un segnale importante dopo il Covid*, ivi; M. IANNELLA, *L’European Green Deal e la tutela costituzionale dell’ambiente*, ivi, 2022, 24; G. SEVERINI, P. CARPENTIERI, *Sull’inutile, anzi dannosa modifica dell’articolo 9 della Costituzione*, in *Giustizia insieme*, 22 settembre 2021.

3. Il ruolo degli Enti locali.

In Italia, dal recepimento delle direttive europee riguardanti l'autoconsumo di energie rinnovabili, le comunità energetiche rinnovabili e la delimitazione della definizione di CER e CEC, oltre che sulla base delle direttive RED II e IEMD, non può non evincersi come la partecipazione alle comunità energetiche sia sempre più aperta agli enti locali⁽²¹⁾, talvolta evidenziando come proprio questi ultimi possano giocare un ruolo primario, in attuazione e in coerenza con il principio costituzionale della sussidiarietà, in veste sia orizzontale che verticale. Difatti, l'attribuzione agli enti locali⁽²²⁾ di un ruolo primario nel sistema di sviluppo, gestione e amministrazione delle comunità energetiche rinnovabili viene riconosciuto anche in ragione del riscontro ottimale di cui l'ente gioverebbe. È interessante focalizzare l'attenzione proprio sul diverso rapporto che esse esprimono tra comunità e territorio e, dunque, sulla stessa *governance* urbana⁽²³⁾: certamente un maggior sviluppo dell'economia e della territorialità stessa. Una delle caratteristiche precipue delle CER si ricollega, difatti, all'utilizzo dei proventi prodotti a reinvestimenti in progetti sociali che vadano a rispondere alle specificità e ai bisogni propri del territorio locale. Ulteriore caratteristica propria delle comunità energetiche è ricollegabile alla sua eterogeneità dei partecipanti alla stessa, così creando una maggiore e proficua cooperazione tra pubblico, privato e comunità stessa, tutto ciò sullo sfondo, nonché nell'orizzonte della transizione energetica.

Quanto detto trova il suo fondamento direttamente in Costituzione, in particolare nel principio di collaborazione civica (art. 2 Cost.) e in quello di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost.)⁽²⁴⁾.

È evidente come *“le Comunità energetiche siano espressione di una diversa dimensione in cui leggere e interpretare il rapporto tra cittadini e territorio, nonché di un diverso ruolo conseguentemente attribuito alle stesse politiche pubbliche”*⁽²⁵⁾.

21 L'art. 31 del d.lgs. 199/2021 afferma che la comunità energetica rinnovabile è: «la comunità è un soggetto di diritto autonomo e l'esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente a persone fisiche, PMI, 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)» mentre, l'art. 3 del 210/2021 prevede che «la comunità energetica dei cittadini è un soggetto di diritto, con o senza personalità giuridica: a) fondato sulla partecipazione volontaria e aperta; b) controllato da membri o soci che siano persone fisiche, piccole imprese, autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti del terzo settore e di protezione ambientale, gli enti religiosi, nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196».

22 Cfr. art. 31 del d.lgs. 199/2021, il quale afferma che la comunità energetica rinnovabile è: «La comunità è un soggetto di diritto autonomo e l'esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente a persone fisiche, PMI, 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)» mentre, l'art. 3 del 210/2021 prevede che «la comunità energetica dei cittadini è un soggetto di diritto, con o senza personalità giuridica: a) fondato sulla partecipazione volontaria e aperta; b) controllato da membri o soci che siano persone fisiche, piccole imprese, autorità locali, ivi incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti del terzo settore e di protezione ambientale, gli enti religiosi, nonché le amministrazioni locali contenute nell'elenco delle amministrazioni pubbliche divulgato dall'Istituto Nazionale di Statistica secondo quanto previsto all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196».

23 Cfr. L. GIANI, G. IACOVONE, A. IACOPINO, *Commoning e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche*, in *Diritto e Società*, III serie - 4/2022.

24 C. IAIONE, *Le società in-house, contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e auto-produzione degli enti locali*, Napoli 2012, 356 ss.

25 Cfr. L. GIANI, G. IACOVONE, A. IACOPINO, *Commoning e territori: brevi spunti sulle potenzialità delle comunità energetiche*, in *Diritto e Società*, III serie - 4/2022, 651.

Nulla quaestio sul ruolo pionieristico attribuito all'ente locale: attualmente in Italia crescono quotidianamente gli enti che li qualificano e impegnano nell'attività di costituzione ovvero sperimentazione di CER; si instaurano delle specifiche relazioni tra enti locali e privati, in veste di semplice cittadino, in veste di PMI ovvero di Ente del Terzo Settore, all'interno del quale il Comune diventa promotore primario ovvero catalizzatore di iniziative provenienti direttamente dall'esterno⁽²⁶⁾.

Nel primo caso, l'ente locale, ricoprendo la posizione di promotore del progetto, diviene socio fondatore del soggetto giuridico e lo fa comunicando la sua volontà tramite gli strumenti amministrativi di cui è dotato, quali – ad esempio – le manifestazioni di interesse, la messa a bando di tetti pubblici, gli incontri di sensibilizzazione, al fine di addivenire all'individuazione di soggetti privati interessati.

Nel ruolo di produttore “*prosumer*” l'ente locale può essere produttore dell'impianto di produzione per condividere l'energia con gli altri membri della comunità, può concedere edifici di cui è titolare al fine di far realizzare a soggetti terzi (come ad esempio enti del terzo settore) impianti su edifici ovvero tetti di proprietà dell'ente ma può, inoltre, essere anche solo consumatore “*consumer*” nei casi in cui sia semplicemente il consumatore di energia prodotta da impianti di cui non è titolare.

Certamente, il ruolo del comune ha una maggiore potenzialità nei casi in cui assuma la funzione di promotore e produttore e non unicamente mero consumatore.

Difatti, nei casi in cui sia un Comune ad entrare a far parte di una Comunità Energetica, lo stesso può attribuire in concessione parti di edifici pubblici allo scopo di realizzare impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili. Al fine di realizzare quanto detto, il Comune, nel caso in cui volesse evitare finanziamenti con proprie risorse, può far ricorso a schemi di partenariato previsti dal Codice dei contratti pubblici (Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50) o, ancora, può scegliere di ricorrere agli strumenti contenuti e disciplinati all'interno del Codice del Terzo Settore con riguardo ai rapporti fra quest'ultimo e l'ente locale. Quando invece il Comune decide di non diventare membro della CE, può agevolare la costituzione di una comunità energetica attraverso la stipula di contratti di comodato per la concessione di parti di edifici pubblici sui quali installare gli impianti⁽²⁷⁾.

In questo modo, la P.A. promuovendo la partecipazione del privato, non fa altro che attuare il principio di sussidiarietà orizzontale in campo energetico. Difatti, il ruolo centrale è attribuito al Comune in ragione della massima prossimità dello stesso alla collettività⁽²⁸⁾.

In aderenza alla prospettiva delineata, il Codice del Terzo Settore si caratterizza per la sua propensione ad essere uno strumento normativo largamente rispondente alle esigenze di realizzazione della transizione ecologica con l'attribuzione di un ruolo primario al Comune e all'ente del terzo settore⁽²⁹⁾ attivo nel luogo di interesse.

26 Si veda il caso di Roma Capitale: Città Metropolitana che si è impegnata nella realizzazione e pubblicazione del primo Regolamento CER, per merito dell'Ufficio di Scopo Clima; si veda <https://www.comune.roma.it/web/it/gabinetto-del-sindaco-uffici-e-contatti.page?contentId=UFF892440>.

27 A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in Riv. giur. amb. dir., 2022, 22, 9 ss..

28 Il PNIEC (Piano nazionale integrato per l'energia e il clima), incentiva proprio la costituzione delle CER per sostenere le economie dei piccoli Comuni. Cfr. V. Scipinotti, *Il ruolo degli enti locali, in La via italiana alle comunità energetiche*, cit., 115 ss..

29 Si definiscono enti del Terzo settore: “le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore” come contenuto nell'art. 4 del Codice del Terzo Settore (d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117).

All'interno dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore fa ricorso e delinea gli strumenti normativi della co-programmazione e della co-progettazione come metodo utile e rispondente alla necessità di attivare rapporti di collaborazione fra ente Locale ed ente del Terzo Settore

Quando, poi, è la comunità energetica stessa ad avere la qualifica di ente del Terzo settore⁽³⁰⁾, la CER potrà sviluppare le relazioni di partenariato con l'Amministrazione locale, ai sensi dell'art. 55 del Codice del Terzo Settore e come precisate dal Decreto Ministeriale n. 72 del 31 marzo 2021 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Inoltre, l'amministrazione comunale potrebbe anche stipulare direttamente con una comunità energetica contratti di locazione o acquisto per la gestione della rete⁽³¹⁾.

Risulta di notevole rilevanza come, dal combinato disposto della normativa vigente sulle comunità energetiche e sugli enti locali, sia possibile giungere alla realizzazione di forme di collaborazione tra pubblico, privato e comunità, attuativi di principi costituzionali, quali quello di autonomia locale (art. 5 Cost.), buon andamento – efficienza (art. 97 Cost.), nonché, soprattutto, del principio di sussidiarietà contenuto all'art. 118 Cost. Gli enti locali, prendendo parte alla formazione delle CER, possono assumere il ruolo di pionieri nel delineamento di nuove modalità di erogazione di energia: si tratterebbe di una modalità non più gestita a livello centrale, bensì decentrata, nel rispetto, non solo del principio di sussidiarietà ma, anche, del principio di adeguatezza nello svolgimento di una funzione amministrativa". Difatti, il risultato sarebbe quello di una migliore e più idonea individuazione degli strumenti atti alla realizzazione del diritto e del dovere che fa capo alle autonomie locali di scegliere le politiche da perseguire per innescare uno sviluppo endogeno del territorio⁽³²⁾.

3.1. Il regime di semplificazione.

L'installazione degli impianti su edifici e su manufatti fuori terra, nonché le opere connesse nelle aree di pertinenza, sono da considerare come interventi di manutenzione ordinaria e non sono subordinati all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati⁽³³⁾.

Trattasi, difatti, di manutenzione ordinaria per i quali non è richiesto alcun titolo abilitativo, fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali e comunque il rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologi-

30 G. MACDONALD, *Il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica con l'apertura del Terzo Settore*, in Terzjus, 2023.

31 C. IAIONE, E. DE NICTOLIS, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, *Diritto e Società*, Rivista trimestrale fondata nel 1973 da Giovanni Cassandro, Vezio Crisafulli e Aldo M. Sandulli, III serie - 4/2022.

32 C. IAIONE, *Le società in-house, contributo allo studio dei principi di auto-organizzazione e auto-produzione degli enti locali*, cit., 356 ss..

33 L'art. 10 Decreto Legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 prevede al primo comma che: "Gli enti locali e gli altri enti competenti assicurano la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge» e al secondo comma che «Ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni». Il comma 3 riconosce il diritto degli enti locali di «istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali» se rientranti nell'esercizio delle proprie competenze. Al comma 4 stabilisce però che i servizi atipici possono essere istituiti solo «in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali». Al comma 5, infine, introduce una importante misura di trasparenza amministrativa e democrazia partecipativa in quanto richiede che la deliberazione di istituzione del servizio atipico dia conto degli esiti dell'istruttoria e contempla l'ipotesi che essa possa essere «sottoposta a consultazione pubblica prima della sua adozione».

co, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

La nuova disciplina di cui all'articolo 7 bis comma 5 del Decreto Legislativo 3 marzo 2011, n. 28 regola in modo specifico l'aspetto delle autorizzazioni:

- l'autorizzazione paesaggistica è richiesta esclusivamente nei casi in cui l'installazione avvenga su immobili di cui all'articolo 136, comma 1, lettere b) e c), del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 individuati ai sensi degli articoli da 138 a 141 del medesimo codice. Quindi l'autorizzazione paesaggistica sarà richiesta solo nel caso in cui l'impianto sia installato: su ville, giardini e parchi che si distinguono per la loro non comune bellezza ovvero; in complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale, inclusi i centri e i nuclei storici, laddove per tali ville, giardini parchi o centri e nuclei storici sia stato riconosciuto l'interesse pubblico paesaggistico con l'apposito procedimento del Codice del Paesaggio, ai sensi dell'Articolo 136 lettere b) e c) del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42;

- se si è di fronte ad un'installazione che si realizza su un bene culturale, in tal caso l'autorizzazione di cui all'articolo 21 del D. Lgs. 42/2004 è sempre richiesta. Come è stato recentemente giudicato⁽³⁴⁾, “mentre soltanto per taluni beni paesaggistici restano ferme le disposizioni di tutela, per i beni culturali rimane immutato l'obbligo di autorizzazione dell'intervento ai sensi della previsione di cui all'Articolo 21 del codice di settore”.

In ragione di quanto finora specificato, l'obbligo di rispettare le norme di settore, laddove si parla di installazione di impianti fotovoltaici su edifici e manufatti, non genera anche la fuoriuscita di un obbligo riguardante le autorizzazioni richieste da tali norme di settore. Peraltro, la vigilanza al rispetto di tali norme di settore sembra essere riconducibile agli enti competenti e non al Comune stesso. Tuttavia, l'inesistenza di un dovere di richiesta di consensi o titoli abilitativi non esonera gli enti e le autorità di controllo dal verificare l'osservanza delle norme di settore applicabili.

Ne deriva che, fermo restando il divieto di chiedere autorizzazioni, lo strumento urbanistico può, ove giustificato, imporre specifiche tecniche o limitazioni a tutela di interessi che siano ritenuti prevalenti, come quello alla sicurezza. È bene sottolineare che lo strumento urbanistico non gode però di una discrezionalità assoluta rispetto ad opere o tipologia di interventi. Infatti, l'edilizia libera in manutenzione ordinaria è la forma più avanzata di semplificazione attualmente prevista⁽³⁵⁾.

Stanti gli obblighi fissati dal Legislatore italiano in ragione delle direttive comunitarie (Direttiva 2001/77/CE), nonché dalle convenzioni internazionali (Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici), eventuali limitazioni all'installazione degli impianti possono essere previste “*in funzione della tutela di interessi altrettanto rilevanti quali la conservazione inalterata di alcune aree di rilievo del centro storico o per alcune specifiche esigenze di natura ambientale*”⁽³⁶⁾.

Inoltre, le previsioni dei trattati internazionali devono essere considerate prevalenti anche rispetto alle disposizioni di legge nazionale⁽³⁷⁾.

34 Cfr. Consiglio di Stato sent. n. 3406 /2023.

35 Cfr. Paper Italia Solare, *Solare sui tetti di Roma, il punto sulla semplificazione delle procedure*, 4 ottobre 2023, Palazzo Valentini, Roma.

36 Cfr. Sentenza 8229/2020 del Consiglio di Stato.

37 Costituiscono un esempio le installazioni nella zona del centro storico di Roma, tutelate dalla convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale, firmata a Parigi il 23 novembre 1972 (la Convenzione), le prescrizioni della Convenzione sono da ritenersi di natura sovraordinata rispetto alle stesse previsioni dell'articolo 7 bis comma 5 del D. Lgs. 28/2011.

Alla luce di quanto finora esposto, appare fondamentale sofferma l'attenzione sul contenuto degli articoli 4 e 5 della Convenzione sulla protezione del patrimonio culturale e naturale mondiale: questi ultimi rilevano ai fini della delimitazione dello specifico obbligo di agire al fine di tutelare, conservare e valorizzare la trasmissione del patrimonio culturale e naturale alle future generazioni. Pertanto, impongono di adottare misure giuridiche finalizzate alla realizzazione di tale scopo primario.

4. Osservazioni conclusive.

Le modifiche costituzionali insieme alle indicazioni provenienti dall'Unione Europea pongono crescente attenzione sul valore ambiente e sul ruolo giocato dagli enti locali. In tale ottica, l'ambiente rappresenta, da un lato un limite rispetto alle modalità di svolgimento di determinate attività economiche, dall'altro costituisce un obiettivo dell'attività stessa e una risorsa per accrescere lo sviluppo.

In ragione di quanto detto, l'energia non può essere considerata unicamente quale grandezza fisica ma anche come risorsa strategica base, finalizzata al soddisfacimento dei bisogni della società. Si tratta, quindi, di una materia che catalizza interessi diversi, di natura sociale, economica e ambientale.

Il ruolo dell'*agere* amministrativo assume una posizione centrale in vista dell'attuazione e della realizzazione dei diritti soggettivi e degli interessi generali: gli enti locali hanno l'onere di assumere il ruolo di pioniere nell'ambito della divulgazione, dello sviluppo ovvero nella realizzazione delle Comunità Energetiche Rinnovabili. Queste ultime rappresentano uno strumento costituzionalmente garantito, in quanto indirizzato all'esplicitazione di un'attività economica finalizzata al perseguimento di fini sociali e ambientali.

Nel contesto così delineato, dunque, le comunità energetiche, se correttamente valorizzate, consentirebbero un primo passo verso la individuazione di soluzioni sostenibili, atte a garantire non solo l'implementazione di processi resilienti, ma anche di empowerment e sviluppo: a tal fine sarà opportuno delineare specificamente e costruttivamente le possibili strade che l'ente locale ha il dovere e il diritto di percorrere, al fine di avviare un processo di transizione energetica verso la sostenibilità.