

Emergenza energetica, principio di solidarietà e comunità energetiche rinnovabili: dalla disciplina euro-unitaria agli ordinamenti italiano e spagnolo

di Giacomo Giorgini Pignatiello

Abstract: *Energy Emergency, the Principle of Solidarity, and Renewable Energy Communities: From EU Law to the Italian and Spanish Legal Systems* – This paper examines the constitutional relevance of the energy crisis in the European Union, focusing on energy poverty and the emergence of renewable energy communities in Italy and Spain. It argues that access to energy is essential for human dignity and should be recognized as a fundamental right in the context of contemporary digital societies. The principle of solidarity is identified as a key constitutional tool to address energy inequalities, requiring action by both public and private actors. The study explores how recent crises, such as the COVID-19 pandemic and the Russia-Ukraine conflict, have reshaped energy governance, leading the European Union to reinforce energy solidarity as a guiding principle. A landmark judgment by the Court of Justice of the EU is analyzed to illustrate this shift. The final section compares the implementation of renewable energy communities in Italy and Spain, emphasizing their role in promoting democratic participation, local empowerment, and a more just and sustainable energy transition.

2315

Keywords: Energy poverty; Constitutional solidarity; Renewable energy communities; Energy transition

1. Povertà energetica e stati di emergenza: la rilevanza del fenomeno per il diritto costituzionale del XXI secolo

Lo sviluppo di una civiltà sempre più tecnologica e digitalizzata unitamente all'esplosione dei consumi a livello globale, dovuti tanto alla sovrappopolazione¹ quanto all'ingresso di nuove potenze economiche nello scenario geopolitico internazionale, hanno reso sempre più evidente negli

* Il presente contributo è frutto delle riflessioni maturate nel corso del Convegno svoltosi lo scorso 5.12.2024 presso l'Università di Napoli "L'Orientale", dal titolo "Il dovere di solidarietà negli stati di emergenza: una prospettiva comparata", finanziato dal Ministero dell'Università e della Ricerca nell'ambito del PRIN 2020 "Decision-Making in the Age of Emergencies. New Paradigms in Recognition and Protection of Rights [DeMa]" – CUP C61B22002230001.

¹ Per un'analisi della sovrappopolazione dal punto di vista del diritto costituzionale si veda: R. Bifulco, *Sovrappopolazione, qualità della democrazia e sviluppo sostenibile*, in *Cons. online*, 20 luglio 2020.

ultimi decenni la scarsità dell'energia², quale risorsa fondamentale per la vita umana nel XXI secolo³. Nell'epoca dei cambiamenti climatici, ove si registra un aumento non lineare di catastrofi naturali, l'accesso all'energia si configura con sempre maggiore evidenza quale elemento imprescindibile per il pieno sviluppo della persona umana, tanto nella sua dimensione individuale quanto collettiva, e per il godimento di molti dei diritti fondamentali sanciti nelle Carte costituzionali di tutto il mondo. Procedendo per analogia con un altro bene fondamentale come l'acqua, sulla rilevanza dell'energia per il diritto in dottrina è stato osservato che: "Se dunque l'acqua costituisce un elemento vitale fondamentale e come tale ad essa corrisponde un diritto fondamentale di approvvigionamento per tutti gli esseri umani, la stessa considerazione potrebbe essere applicata all'energia. Almeno in una società (come quella contemporanea) fortemente tecnologica come la nostra, che impone modalità di trasporto sempre più veloci, avanzati sistemi di produzione delle merci e dei servizi, di comunicazione e di elaborazione dei dati, necessari per poter operare nel mondo economico ed in quello delle relazioni sociali"⁴. A fronte di un mutamento profondo che va radicandosi nella coscienza sociale sulla centralità dell'energia per la vita contemporanea, è andato recentemente sviluppandosi in letteratura il concetto di "povertà energetica"⁵, volto proprio a sottolineare la dimensione di diseguaglianza e di vulnus alla dignità umana che il difficile accesso a tale risorsa può determinare in capo alla persona⁶.

L'emergenza energetica si impone, nel XXI secolo, come una delle sfide più pressanti e complesse per i sistemi giuridici contemporanei⁷. In un contesto globale segnato da mutamenti climatici, crisi geopolitiche, trasformazioni tecnologiche e diseguaglianze socioeconomiche, il tema dell'energia assume una valenza costituzionale crescente, che travalica i confini del diritto ambientale ed economico per intersecare direttamente i fondamenti della convivenza democratica⁸. Il diritto costituzionale, lunghi dall'essere estraneo a queste dinamiche, è chiamato a riformulare categorie tradizionali, a bilanciare interessi nuovi e confliggenti, e a tutelare diritti

² Sul concetto di insicurezza energetica in particolare: G. Bridge, *Energy (in)security: world-making in an age of scarcity*, in 181(4) *The Geo. J.* 2015, 328.

³ R.J. Heffron, *L'Energia attraverso il diritto*, trad. it., Napoli, 2021.

⁴ C. Petteruti, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Napoli, 2020, 63.

⁵ A. Maestroni, *Povertà energetica e strumenti di tutela: solidarietà e fratellanza*, in E. Bruti Liberati, M. De Focatiis, A. Travi (cur.), *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Milano, 2017, 71; S. Supino, B. Voltaggio, *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Bologna, 2019; G. De Maio, *Povertà energetica e comunità energetiche*, Napoli, 2024.

⁶ G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà*, in *Rivista AIC*, 2025, 4, 539-574.

⁷ L. Ammannati, A. Canepa, *Il governo dell'"emergenza energetica": paure, incertezze, regole*, in *Amministrare*, 2010, 2, 247; A. Sandulli, *La crisi energetica tra coordinamento europeo e interesse nazionale*, in *Munus*, 2022, 3, 5; F. Vetrò, *Transizione energetica e sviluppo sostenibile: pubblico e privato alla prova della crisi energetica*, in M. Immordino, N. Gullo, C. Celone (cur.), *Democrazia diritti umani e sviluppo sostenibile: quali sfide in Italia e Brasile?*, Napoli, 2024, 565.

⁸ L.M. Pepe, *Il diritto dell'energia fondato su principi. la transizione ecologica come giustizia energetica*, in *Ambientediritto.it*, 2021, n. 4.

fondamentali in un quadro in cui la sicurezza energetica⁹, la sostenibilità ambientale e l'equità sociale risultano sempre più interdipendenti. L'emergenza energetica si configura, dunque, come un banco di prova per l'adattabilità e la resilienza delle costituzioni democratiche, che devono saper garantire l'effettività dei diritti anche in condizioni di scarsità o instabilità sistemica¹⁰.

È stata dunque teorizzata una vera e propria rilevanza costituzionale della povertà energetica, sulla scorta della motivazione per cui: “Un adeguato accesso ai servizi energetici costituisca una componente essenziale del più generale diritto ad una esistenza dignitosa, le cui basi costituzionali sono state individuate proprio a partire dalle istanze normative desumibili dagli articoli 2 e 3 Cost.”¹¹.

Più in generale, l'affermazione del costituzionalismo sociale nel Secondo Dopoguerra impone sulla base del principio personalista, e del suo derivato della solidarietà, e del principio di egualianza sostanziale un impegno dei pubblici poteri al perseguitamento in concreto delle condizioni che consentano alla persona l'intangibilità della propria dignità e la fioritura della propria personalità¹². In questi termini la povertà energetica si paleserebbe quale ostacolo, particolarmente rilevante nella società digitale contemporanea, in grado di vulnerare alcuni valori fondamentali delle democrazie costituzionali. Negli Stati costituzionali contemporanei, tuttavia, la preservazione della forma di stato e dei diritti fondamentali viene affidata in ultima analisi al principio di solidarietà¹³ che in questi termini viene a configurarsi quale vero e proprio dovere giuridico di azione di contrasto ai fattori che minano i presupposti della convivenza civile. Ne consegue un puntuale dovere giuridico di attivazione tanto dei poteri pubblici quanto dei

⁹ Sul rilevante concetto di sicurezza energetica in particolare si veda: G. Befani, *Poteri pubblici e sicurezza energetica*, Torino, 2024.

¹⁰ B. Boschetti, *Diritto e resilienza. Coordinate per un diritto capace di transizioni*, in *Forum Quad. cost.*, 2023, 3, 209.

¹¹ M. Greco, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Dirittifondamentali.it*, 2023, 2, 444-445.

¹² Sul punto nella sconfinata letteratura si vedano ad esempio: P. Biscaretti di Ruffia, *Diritti sociali*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. V, Torino, 1960, 759; M. Mazzotti di Celso, *Diritti sociali*, in *Enc. dir.*, vol. XII, Milano, 1964, 802; A. Baldassarre, A.A. Cervati (cur.), *Critica dello Stato sociale*, Roma-Bari, 1982; A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, Roma, 1989; M. Luciani, *Sui diritti sociali*, in *Scritti in onore di M. Mazzotti di Celso*, II, Padova, 1995, 97; A. Giorgis, *Diritti sociali*, in S. Cassese (cur.), *Diz. dir. pubbl.*, III, Milano, 2006; M. Benvenuti, *Diritti sociali*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., Torino, 2012, 212; T. Groppi, *Oltre le gerarchie: In difesa del costituzionalismo sociale*, Roma-Bari, 2021; M. Dani, *The democratic and social constitutional state as the paradigm of the post-World War II European constitutional experience*, in M. Dani, M. Goldoni, A. José Menéndez (Eds.), *The Legitimacy of European Constitutional Orders. A Comparative Inquiry*, Chelthenam, 2023, 19.

¹³ Sul principio di solidarietà in letteratura cfr. G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967; F. Giuffrè, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002; A. D'Andrea, *Solidarietà e costituzione*, in *Jus*, 2008, 1, 193; F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, Bologna, 2016; S. Rodotà, *Solidarietà: un'utopia necessaria*, Roma-Bari, 2017; A. Golia Jr., *Il principio di solidarietà nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Max Planck Institute for Comparative Public Law & International Law (MPIL) Research Paper* No. 2021-06, 4 marzo 2021; G. Alpa, *Solidarietà. Un principio normativo*, Bologna, 2022.

soggetti privati chiamati in via solidale e sussidiaria a garantire la tutela dei diritti fondamentali di tutti i consociati. La rilevanza del dovere di solidarietà rispetto alla povertà energetica in una democrazia costituzionale appare dunque subito evidente, finendo secondo alcuni per dare vita ad un vero e proprio diritto fondamentale all'energia¹⁴.

Il carattere emergenziale con cui le crisi energetiche, già dagli anni Settanta all'epoca delle crisi petrolifere, si realizzano pone, come ben di recente hanno evidenziato tanto la crisi pandemica quanto quella russoucraina, ancora sotto maggiore stress la forma di stato costituzionale contemporaneo e i suoi principi fondamentali. L'emergenza energetica si configura, in molti contesti, come “emergenza strutturale”¹⁵, ovvero come crisi permanente che incide sulla normalità dell'ordinamento. Essa condivide tratti tipici dello “stato d'eccezione”¹⁶, ma non comporta necessariamente la sospensione delle garanzie costituzionali: al contrario, sollecita una rilettura flessibile del costituzionalismo, capace di affrontare l'eccezione senza rinnegare i principi fondamentali. Le recenti crisi internazionali — dalla pandemia da COVID-19 alla guerra in Ucraina — hanno mostrato come la vulnerabilità delle catene di approvvigionamento energetico possa tradursi in aumenti generalizzati dei costi, insicurezza sociale e tensioni istituzionali¹⁷. Le risposte normative degli Stati hanno incluso sussidi, calmieri tariffari, razionamenti, incentivazioni straordinarie, ma anche restrizioni alla libera concorrenza e interventi autoritativi nel mercato¹⁸. In tale contesto, il diritto costituzionale è chiamato a bilanciare: la sicurezza energetica, intesa come continuità e stabilità dell'approvvigionamento; la giustizia sociale, che impone di evitare diseguaglianze nell'accesso all'energia; la sostenibilità ambientale, che vieta il ritorno a fonti fossili altamente inquinanti. Tale bilanciamento non è meramente tecnico, ma richiede scelte politiche fondate su principi costituzionali, in particolare sull'equilibrio tra libertà economica e interesse collettivo, tra diritto alla proprietà e funzione sociale dei beni energetici.

L'emergenza energetica, tuttavia, non può essere affrontata unicamente con misure di contenimento o emergenziali. Essa richiede un

¹⁴ Sul punto cfr. M.A. Cabiddu, *Energia per lo sviluppo: servizio essenziale e diritto fondamentale*, in *Amministrare*, 2019, 2, 182.

¹⁵ Sul concetto di emergenza costituzionale in dottrina cfr. V. Angiolini, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Milano, 1986; P. Pinna, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988; G. Marazzita, *L'emergenza costituzionale: definizione e modelli*, Milano, 2003; G. De Minico, *Costituzione: emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016; S. Lieto, *Emergenza e compatibilità costituzionale tra limitazione dei diritti, concentrazione dei poteri e sicurezza*, Napoli, 2023; V. Pierigli, *Potere e stato di emergenza*, in *Enc. dir.*, vol. V, Milano, 2023, 599.

¹⁶ Sugli stati di eccezione nel diritto comparato si veda: E.A. Imparato, *L'eccezione nella regola: la sopravvivenza delle prerogative tra ordine pubblico e sicurezza nella transizione intra-costituzionale contemporanea*, Napoli, 2019.

¹⁷ C. Kuzemko et al., *Russia's war on Ukraine, European energy policy responses & implications for sustainable transformations*, in 93 *En. Res. & Soc. Science* 1 (2022); E.H. Atee, *The Impact of Russia-Ukraine War on the Global Energy Crisis*, in M.S. Ozcan (Ed.), *Analyzing Energy Crises and the Impact of Country Policies on the World*, Hershey (PA), 2024, 119.

¹⁸ M. Hesselman et al., *Energy poverty in the COVID-19 era: Mapping global responses in light of momentum for the right to energy*, in 81 *En. Res. & Soc. Science* 1 (2021).

cambiamento strutturale del paradigma energetico, noto come transizione energetica. La transizione verso fonti rinnovabili, l'efficienza energetica, la decarbonizzazione e la democrazia energetica sono le diretrici fondamentali di una risposta sistematica alla crisi¹⁹. Tali processi investono direttamente il diritto costituzionale, che deve adattarsi a un nuovo costituzionalismo ecologico. In questa prospettiva, il diritto all'energia può essere inteso come diritto fondamentale di quarta generazione, intersezione tra diritti sociali, ambientali e tecnologici²⁰.

La promozione delle energie rinnovabili si collega strettamente al rafforzamento della democrazia costituzionale, sia in termini procedurali che sostanziali. Sul piano procedurale, il diritto costituzionale impone la partecipazione pubblica alle decisioni ambientali ed energetiche, in linea con i principi della Convenzione di Aarhus²¹ e con il principio di sussidiarietà orizzontale.

Le comunità energetiche rinnovabili rappresentano in questo senso un modello costituzionalmente virtuoso, in quanto realizzano l'autoproduzione e la condivisione dell'energia secondo criteri di solidarietà, sostenibilità e partecipazione²². Esse incarnano il principio di democrazia energetica, che si fonda sulla riduzione dell'asimmetria tra grandi produttori e cittadini, e sul riconoscimento dell'energia come bene relazionale.

Sul piano sostanziale, la diffusione delle rinnovabili permette una più equa distribuzione del potere energetico, contrastando fenomeni di povertà energetica, dipendenza strategica e diseguaglianze territoriali. Il diritto costituzionale, in tal senso, può fungere da garante dell'equità energetica,

¹⁹ Sulla transizione energetica in letteratura si vedano: L. Ammanati (cur.), *La transizione energetica*, Torino, 2018; 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*, 2021, n. 1; E. Bruti Liberati, *Transizione energetica e politiche pubbliche*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2024, 745; P. Dell'Anno, *I cambiamenti climatici e gli eventi estremi: la transizione energetica e i suoi nemici*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2024, 1, 26.

²⁰ L'obiettivo 7 dei Sustainable Development Goals prevede: "Assicurare a tutti l'accesso a sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni". In dottrina: S. Tully, *Access to Electricity as a Human Right*, in *24 Netherlands Quart. Hum. Rights* 557 (2006); L. Dell'Agli, *L'accesso all'energia elettrica come diritto umano fondamentale per la dignità della persona umana*, in *Riv. giur. amb.*, 2007, 713; A.J. Bradbrook, J.G. Gardam, *Energy and poverty: a proposal to harness international law to advance universal access to modern energy services*, in *57 Netherlands Int. L.R.* 1 (2010); L. Löfquist, *Is there a universal human right to electricity?*, in *24 Int. J. Hum. Rights* 711 (2019); G. Frigo, M. Baumann, R. Hillerbrand, *Energy and the Good Life: Capabilities as the Foundation of the Right to Access Energy Services*, in *22 J. Hum. Dev. and Cap.*, 218 (2021); E.B. Sacristán, *Is there a human right to energy?*, in M. Dahlan, R. Lastra, G. Rochette (Eds.), *Research Handbook on Energy, Law and Ethics*, Cheltenham, 2022, 319; F.-D. Hessling-Herrera, S.-M. Garrido, C.-N. Gonza, *Derecho a la energía desde los derechos humanos: transición profunda hacia viviendas adecuadas, un ambiente sano y modos de vida dignos*, in *Letras Verdes*, 2023, 48.

²¹ E. Barritt, *Foundations of the Aarhus Convention: environmental democracy, rights and stewardship*, London, 2022.

²² C. Iaione, E. De Nictolis, *Le comunità energetiche tra democrazia energetica e comunanza d'interessi*, in *Dir. soc.*, 4, 2022, 589; P. Novaro, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, in *Nuove Auton.*, 2022, 1053; P.P. Zitti, *Le infrastrutture energetiche sostenibili nelle politiche europee*, in *Dir. soc.*, 2022, 995.

promuovendo politiche di incentivo, inclusione e tutela dei soggetti fragili (es. famiglie a basso reddito, territori marginalizzati).

In ordine all'emergenza energetica, vale altresì la pena osservare che quest'ultima, per sua natura, oltrepassa i confini nazionali. I mercati energetici sono interdipendenti, così come lo sono le crisi ambientali e climatiche. Il diritto costituzionale, tradizionalmente ancorato allo Stato-nazione, è oggi sollecitato a dialogare con il diritto internazionale e sovranazionale, contribuendo alla costruzione di una governance globale dell'energia equa e sostenibile. Le costituzioni, in questo senso, possono svolgere un ruolo di resistenza e orientamento, fissando limiti invalicabili alla *deregulation* energetica e promuovendo un nuovo ordine giuridico fondato sulla responsabilità ecologica e sociale.

L'emergenza energetica rappresenta una sfida paradigmatica per il diritto costituzionale del XXI secolo, poiché obbliga le costituzioni liberal-democratiche a confrontarsi con i limiti ecologici dello sviluppo, con le diseguaglianze strutturali nell'accesso ai beni essenziali, e con le tensioni tra libertà economiche e vincoli ambientali. In tale prospettiva, l'energia non è più una questione solo tecnica, economica o ambientale, ma una questione costituzionale, che implica la ridefinizione delle categorie fondamentali dell'ordinamento: diritti, doveri, sovranità, partecipazione, sostenibilità.

Il diritto costituzionale, se vuole rimanere fedele alla propria vocazione emancipatrice, non può restare neutrale rispetto alle dinamiche dell'energia, ma deve contribuire a orientare la transizione verso un ordine energetico giusto, democratico e sostenibile, che ponga la dignità umana e la giustizia climatica al centro dell'agenda pubblica²³.

Il presente scritto è volto dunque ad indagare il settore energetico quale nuovo ambito in cui il dovere di solidarietà si trova ad operare al fine di assicurare la tenuta della democrazia costituzionale. Dopo aver esaminato il ruolo del principio di solidarietà nello Stato costituzionale contemporaneo, segue l'analisi di una recente emergenza energetica venutasi a creare a livello dell'Unione europea, su cui si è espressa con una importante pronuncia la Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Chiarita la centralità del settore energetico nelle democrazie costituzionali, si passa ad analizzare l'attuazione delle cc.dd. comunità energetiche in due diversi ordinamenti giuridici europei, quali Italia e Spagna. All'alba del XXI secolo la lotta alla povertà energetica sembra proprio partire dal principio di solidarietà e dalla costituzione di comunità energetiche che valorizzando l'autonomia e la relazionalità di piccoli consorzi umani si prefissano l'obiettivo di contrastare possibili episodi di emergenza energetica. La comparazione giuridica delle diverse esperienze esaminate consente di porre in rilievo aspetti negativi e positivi di un fenomeno che vede applicato un principio giuridico "classico" del diritto costituzionale ad un settore sostanzialmente fino a qualche decade fa irrilevante per il potere pubblico e le sue strutture.

²³ K. Jenkins et al., *Energy justice: A conceptual review*, in 11 *En. Res. & Soc. Science* 174 (2016); K. Bickerstaff, G. Walker, H. Bulkeley, *Energy justice in a changing climate social equity and low-carbon energy*, London, 2021; V. Cappelli, *Le comunità energetiche quali strumenti di energy justice nel nuovo sistema di regolazione del mercato elettrico: limiti e prospettive*, in *Riv. Reg. Mer.*, 2023, 399; D. McCauley, *Energy Justice: Re-Balancing the Trilemma of Security, Poverty and Climate Change*, Cham, 2024.

2. Il principio costituzionale di solidarietà in Italia e in Spagna

Il principio di solidarietà costituisce uno dei cardini dell’edificio normativo e assiologico delle democrazie costituzionali contemporanee. La solidarietà, nel suo significato oggettivo, è stata definita in dottrina come: “Il rapporto di appartenenza, e quindi di condivisione e di corresponsabilità, che lega naturalmente ciascun individuo alle sorti e alle vicende del gruppo, di cui fa parte, nel suo insieme”²⁴. Essa si configura come un principio metagiuridico e insieme normativo, che orienta l’interpretazione delle disposizioni costituzionali e informa il bilanciamento tra diritti individuali e doveri collettivi. Nell’evoluzione degli ordinamenti democratici, la solidarietà si è progressivamente emancipata dalla sua dimensione meramente caritatevole o morale, assumendo rilievo giuridico autonomo e trasformandosi in principio fondativo della convivenza democratica e del patto costituzionale²⁵.

In tale prospettiva, la solidarietà non rappresenta solo una virtù civica o un valore etico auspicabile, ma un criterio strutturante dell’ordinamento costituzionale, una norma precettiva capace di vincolare le istituzioni pubbliche e i privati, e di articolarsi in obblighi giuridicamente rilevanti. Le democrazie costituzionali, a partire dal Secondo Dopoguerra, hanno integrato il principio solidaristico in chiave normativa, redistributiva e relazionale, riconoscendone il ruolo cruciale nella tenuta del legame sociale e nella protezione dei soggetti vulnerabili, concependolo quale espressione del principio personalista e come inderogabilmente legato al principio di egualianza sostanziale.

In ordine alla natura del principio costituzionale di solidarietà, in dottrina è stato osservato che: “La solidarietà si configura come un meta-principio, che ricomprende i precetti costituzionali volti all’integrazione funzional-materiale della comunità politico-sociale verso e attraverso la quale si esprime la portata precettiva della Costituzione stessa”²⁶, nonché che la stessa consiste in una: “Proiezione sociale dell’azione individuale in contrapposizione ad un atteggiamento egoistico ed autoreferente, ovvero, secondo una dinamica crescente, un sentimento di unione, un legame stabile sulla base di situazioni e bisogni comuni, un fenomeno di integrazione e una posizione di corresponsabilità per la realizzazione di valori ed obiettivi condivisi”²⁷.

Sulla doverosità del principio di solidarietà negli ordinamenti costituzionali contemporanei è stato spiegato che: “I doveri costituzionali non sono semplici doveri giuridici, poiché, all’interno della più generale categoria delle situazioni giuridiche di svantaggio, appaiono espressamente

²⁴ S. Galeotti, *Il valore della solidarietà*, in *Dir. soc.*, 1996, 4.

²⁵ Sull’evoluzione storico-giuridica del principio di solidarietà si vedano in particolare: F. Pizzolato, *Il principio costituzionale di fraternità*, Roma, 2012; S. Rodotà, *Solidarietà: un’utopia necessaria*, Roma, 2014; G. Alpa, *Solidarietà. Un principio normativo*, Bologna, 2022, in part. 9-102.

²⁶ A. Golia Jr., *Il principio di solidarietà nell’ordinamento costituzionale italiano*, cit., 1.

²⁷ F. Giuffrè, *La solidarietà nell’ordinamento costituzionale*, cit., 11. Sul punto si vedano altresì: A. Baldassarre, *Costituzione e teoria dei valori*, in *Pol. dir.*, 1991, 639; L. Violini, *I doveri inderogabili di solidarietà: alla ricerca di un nuovo linguaggio per la Corte costituzionale*, in R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grossi, J. Luther (cur.), *I doveri costituzionali: la prospettiva del Giudice delle leggi*, Torino, 2007, 517.

finalizzati allo sviluppo della società, in funzione di integrazione sociale, attraverso il richiamo al profilo di solidarietà, il quale introduce la nozione di dovere come sostanza e base del paradigma antropologico accolto dal Costituente. Attraverso il richiamo alle forme della solidarietà e all'adempimento dei doveri, la Costituzione ha l'obiettivo di realizzare quella integrazione minima necessaria ad evitare la disgregazione all'interno di una società che mantiene il suo carattere spiccatamente pluralistico. Il pluralismo sociale viene mediato attraverso la funzione normativa della solidarietà, che, grazie all'adempimento dei doveri, opera per scongiurare la disgregazione postulando un minimo di consenso intorno ai principi istituzionali dell'ordinamento”²⁸.

Nelle democrazie costituzionali, accade così che la solidarietà si lega necessariamente al principio di egualanza, nella misura in cui: “Nell'ordinamento democratico-pluralista, la persona umana ritrova il fondamento della sua dignità nel riconoscimento della parità ontologica con il prossimo ... in tale necessaria relazionalità di ciascuno con il proprio simile sembra racchiusa la radice della solidarietà costituzionale”²⁹. Sul punto è stato così osservato che: “In questo duplice legame della solidarietà con il principio di uguaglianza sostanziale, si manifestano una dimensione orizzontale della solidarietà, che si riferisce all'attività privata, al «moto doveroso e cooperante da parte dei cittadini», ed una dimensione verticale della solidarietà, che si riferisce alla funzione pubblica cui è chiamata dall'art. 3, 2 Cost. la Repubblica, nell'articolazione complessa dei suoi poteri, per garantire l'uguaglianza sostanziale, cioè la rimozione degli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana ed all'effettiva partecipazione”³⁰. Ne discende che: “Il preceitto oggettivo ricavabile dal principio di solidarietà, dunque, serve soprattutto a rendere «ineguale [il] bilanciamento tra le ragioni del calcolo economico e quelle dello sviluppo sociale». La sua applicazione implica o legittima esiti asimmetrici – in termini puramente retributivi – ma comunque tesi a compensare squilibri e diseguaglianze che, continuamente e in forme sempre diverse, emergono da ambiti politici, economici e sociali, soprattutto in conseguenza del modo di produzione capitalistico”³¹. Da qui si evince, in particolare, un particolare onere in capo alla Repubblica, alla luce del quale: “Spetta, infatti, soprattutto ai pubblici poteri dare concretezza e vigilare sulla garanzia all'idea fondamentale per cui, all'interno della compagine sociale, lo scambio reciproco di prestazioni solidali conduce ad un accrescimento del benessere collettivo. Del resto, se l'appartenenza ad uno Stato è necessaria, e non volontaria, necessario sarà anche il rispetto dei principi fondamentali su cui la comunità statale si fonda, tra i quali vi è la solidarietà”³². Il riconoscimento del principio di solidarietà determina inevitabilmente una serie di ricadute sul rapporto tra Stato, mercato e

²⁸ F. Polacchini, *Doveri costituzionali e principio di solidarietà*, cit., 160-161.

²⁹ F. Giuffrè, *I doveri di solidarietà sociale*, in R. Balduzzi et al. (cur.), *I doveri costituzionali*, cit., 27.

³⁰ B. Pezzini, *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà (a proposito di uguaglianza ed effettività dei diritti e tematizzazione della differenza)*, in B. Pezzini, C. Sacchetto (cur.), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2005, 95-96.

³¹ A. Golia Jr., *Il principio di solidarietà*, cit., 15.

³² A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia attraverso la promozione della solidarietà sociale all'interno della comunità*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 1, 24.

società, nella misura in cui: “Accanto ai tradizionali istituti giuridici dello Stato e del mercato sembrano, dunque, trovare posto nell’ordinamento anche le dinamiche proprie delle reti di solidarietà che reggono tutte le formazioni sociali e che – secondo l’articolazione sussidiaria che è implicita nel riconoscimento dei tratti di libertà e di responsabilità del valore personalista – sono necessarie al mantenimento del carattere meramente strumentale degli apparati pubblici rispetto al libero svolgimento della personalità individuale Oltre che all’autonomia privata ed allo Stato, l’ordinamento può (rectius: deve), infatti, attingere alle iniziative spontanee della comunità in modo da evitare, per quanto possibile, la conformazione autoritativa dei rapporti tra le persone in vista dell’attuazione del disegno costituzionale personalista Ciò, evidentemente, implica il passaggio da una concezione liberal-individualista della cittadinanza – come rapporto esclusivo tra il cittadino e lo Stato – ad una visione «sociale» e repubblicana”³³.

Il riconoscimento esplicito del principio di solidarietà in molte Costituzioni postbelliche riflette la crisi dello statualismo individualista e l’emergere di un diritto costituzionale orientato alla promozione della giustizia sociale e della coesione collettiva. In tal senso, la solidarietà si pone come una reazione giuridica alla frammentazione sociale e all’ingiustizia strutturale, nonché come condizione per l’effettività dei diritti fondamentali. A tal riguardo, è stato notato che: “Le Costituzioni attualmente vigenti in Occidente esprimono la necessità di estendere il principio democratico all’intera struttura complessiva della comunità statale, e quindi oltre la sfera dei tradizionali rapporti politici, al fine di attenuare le conseguenze più gravi dell’assetto economico-sociale fondato sul principio della proprietà. Si capisce bene, allora, come un ordinamento che si definisca democratico, «per essere realmente tale, per garantire l’effettività del principio di democraticità, deve porsi necessariamente anche quale Stato sociale», così «temperando le ingiustizie» e le relative tensioni sociali”³⁴.

Per quanto in particolare riguarda il caso italiano, il principio di solidarietà trova la sua espressione più pregnante nell’art. 2 della Costituzione della Repubblica Italiana, che afferma: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo [...] e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”. Tale disposizione condensa una relazione inscindibile tra diritti e doveri, sancendo che la titolarità dei diritti fondamentali è accompagnata dall’obbligo di concorrere alla realizzazione dell’interesse collettivo. La formula dell’art. 2 si distingue per la sua doppia dimensione soggettiva e oggettiva: soggettiva, in quanto prescrive doveri ai cittadini; oggettiva, in quanto impone allo Stato l’obbligo di strutturare la vita associata secondo un paradigma solidaristico.

Nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, il dovere di solidarietà è stato progressivamente interpretato come un principio cardine che permea l’intero ordinamento. La Corte ha riconosciuto che la solidarietà, intesa sia in senso sociale che economico, rappresenta il fondamento di numerose disposizioni costituzionali, le quali concretizzano, in ambiti diversi, la medesima esigenza di coesione e di responsabilità reciproca tra i

³³ F. Giuffrè, *I doveri di solidarietà sociale*, cit., 38.

³⁴ A. Apostoli, *Il consolidamento della democrazia*, cit., 5.

membri della comunità. Tale principio si riflette innanzitutto nel campo tributario³⁵: la Corte, ad esempio, nelle sentenze sul contributo di solidarietà applicato alle cosiddette “pensioni d’oro” (sentenza n. 173 del 2016³⁶), ha sottolineato che la capacità contributiva, di cui all’art. 53 Cost., è una specificazione del più ampio dovere di solidarietà. L’imposizione fiscale, infatti, non può essere ridotta a mero strumento di prelievo economico, ma deve esprimere la partecipazione di ciascun cittadino alle spese pubbliche in proporzione alle proprie possibilità, realizzando in tal modo la solidarietà economica tra i membri della collettività. La Corte ha ritenuto legittime misure straordinarie di prelievo contributivo, purché rispettino i principi di temporaneità, progressività e ragionevolezza, ribadendo che il sacrificio imposto ai singoli non può superare il limite della proporzionalità rispetto alla finalità di solidarietà perseguita. Tuttavia, quando tali limiti vengono oltrepassati, il dovere di solidarietà non può essere invocato per giustificare prelievi arbitrari o sproporzionati, come affermato dalla Corte nella sentenza n. 111 del 2024, che ha dichiarato parzialmente illegittimo il contributo straordinario imposto alle imprese durante la crisi energetica, in quanto il peso economico del prelievo eccedeva la soglia della ragionevolezza, traducendosi in una compressione ingiustificata della libertà d’impresa e della proprietà. In materia di diritto alla salute, il principio di solidarietà è stato invece declinato in senso reciproco: nella sentenza n. 181 del 2023, la Corte ha ribadito che la salute rappresenta non solo un diritto fondamentale dell’individuo, ma anche un interesse della collettività, sicché la legge può imporre trattamenti sanitari obbligatori, purché essi rispettino i limiti imposti dalla tutela della persona. In tal senso, la solidarietà implica un vincolo di reciprocità: chi, accettando un trattamento imposto nell’interesse generale, subisce un rischio o un danno alla propria integrità fisica, deve essere tutelato dalla comunità mediante strumenti compensativi, come l’indennizzo. Questa impostazione consente di conciliare la dimensione individuale e quella collettiva del diritto alla salute, evitando che la solidarietà si traduca in un sacrificio unilaterale del singolo. Un’applicazione particolarmente significativa del principio si rinviene poi nella giurisprudenza in materia di assistenza sociale e disabilità, in cui la Corte ha valorizzato la solidarietà come fondamento dei diritti sociali. Nella sentenza n. 232 del 2018³⁷, riguardante i permessi lavorativi per l’assistenza a familiari con disabilità, la Corte ha dichiarato illegittimo subordinare il beneficio alla convivenza preventiva con la persona assistita, affermando che il dovere di solidarietà sociale impone di rimuovere ostacoli normativi che limitano la concreta possibilità di cura e sostegno. La solidarietà, in questo ambito, si

³⁵ Sul principio di solidarietà nel contesto tributario dal punto di vista giuspubblicistico si vedano recentemente in particolare: C. Buzzacchi, *La solidarietà tributaria: funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, 2011; P. Zuddas, *Principio costituzionale di solidarietà e dovere tributario: l’evoluzione dell’Amministrazione finanziaria da strumento a soggetto del rapporto solidale*, Torino, 2023.

³⁶ L. Pedullà, *Le “pensioni d’oro” quale paradigma del difficile bilanciamento tra diritti di prestazione sociale ed equilibrio economico-finanziario*, in *Forum Quad. Cost.*, 23 settembre 2016.

³⁷ L. Ardizzone, *La Corte costituzionale amplia il novero dei soggetti a cui spetta il “congedo straordinario” per assistere il familiare disabile ex art. 42, co. 5, d.lgs. 151/2001*, in *Forum Quad. Cost.*, 25 febbraio 2019.

traduce nell'obbligo per la Repubblica di garantire condizioni che permettano a ciascuno di contribuire, secondo le proprie possibilità, alla tutela dei soggetti più deboli. Anche l'art. 38 Cost., che disciplina la previdenza e l'assistenza, è stato costantemente interpretato dalla Corte come espressione del principio di solidarietà, in base al quale la collettività deve farsi carico dei bisogni di chi non è in grado di provvedere autonomamente al proprio sostentamento, indipendentemente da ogni requisito contributivo. In più occasioni, la Corte ha ribadito che il principio di solidarietà non è un limite ai diritti individuali, bensì il presupposto che consente di armonizzare le esigenze del singolo con quelle della comunità, secondo un criterio di proporzionalità e ragionevolezza. La solidarietà, dunque, nella giurisprudenza costituzionale, assume una funzione dinamica e sistematica: essa legittima interventi pubblici che comportano sacrifici individuali, ma impone al tempo stesso che tali sacrifici siano equamente distribuiti e non ledano la dignità della persona. La Corte costituzionale, attraverso un percorso coerente, ha così costruito un concetto di solidarietà come principio operativo dell'ordinamento, che orienta l'interpretazione delle norme in senso conforme alla Costituzione e che costituisce il nucleo etico-giuridico della convivenza repubblicana.

Per quanto invece riguarda l'ordinamento spagnolo, la Costituzione del 1978, adottata nel contesto della transizione democratica dopo la dittatura franchista, assume formalmente la fisionomia di uno Stato sociale e democratico di diritto, come enunciato nell'articolo 1.1³⁸. Questo articolo non si limita a descrivere una forma statuale, ma stabilisce un principio fondamentale da cui discendono obblighi costituzionali in capo ai pubblici poteri, tra cui quelli relativi alla giustizia sociale e alla riduzione delle disuguaglianze. La solidarietà sociale, pur non essendo menzionata esplicitamente con questa formula, pervade numerose disposizioni costituzionali, a cominciare dal Titolo I, dedicato ai diritti e doveri fondamentali³⁹. L'articolo 41 prevede che: "I pubblici poteri manterranno un regime pubblico di sicurezza sociale per tutti i cittadini, che garantisca l'assistenza e le prestazioni sociali sufficienti in caso di bisogno, specialmente in caso di disoccupazione". L'articolo 50, invece, stabilisce il dovere dello Stato di garantire un reddito sufficiente alle persone anziane e promuovere il loro benessere mediante un sistema di servizi sociali. Ancora, l'articolo 49, recentemente modificato, riconosce i diritti delle persone con disabilità, imponendo ai poteri pubblici di attuare politiche inclusive. Il principio di solidarietà sociale si riflette anche nei doveri dei cittadini, come indicato

³⁸ R. Scarciglia, *La Costituzione della Spagna (1978)*, in G. Cerrina Feroni, T.E. Frosini, A. Torre (cur.), *Codice delle Costituzioni*, cit., 331.

³⁹ Sul principio costituzionale di solidarietà in spagna in letteratura si vedano: J.L. Monereo Pérez, *Fundamentos doctrinales del Derecho social en España*, Madrid, 1999; F. Fernández Segado, *La solidaridad como principio constitucional*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 2012, 139; C. González Sánchez, *El principio de solidaridad en la Constitución Española*, Salamanca, 2012; J.M. Alonso Seco, *Seguridad Social y principio de solidaridad*, in *Rev. Der. Pol.*, 2020, 127; M.G. Lagos Rodríguez, *El principio de solidaridad en España*, in M.L. Martínez Alarcón, J.L. García Guerrero (cur.), *La solidaridad: estudio constitucional comparado*, Valencia, 2022, 77; J.F. Barroso Márquez, *Delimitación y alcance del principio constitucional de solidaridad: la teoría del caleidoscopio*, in *Rev. Esp. Der. Const.*, 2024, 179.

all’articolo 31.1, che impone il contributo di tutti al mantenimento delle spese pubbliche “in base alla loro capacità economica”, sottolineando così una solidarietà fiscale funzionale alla redistribuzione delle risorse.

Nella giurisprudenza del Tribunal Constitucional spagnolo, il dovere di solidarietà è stato progressivamente configurato come un elemento strutturale dell’ordinamento, che vincola sia i pubblici poteri sia i cittadini⁴⁰. Tale principio opera come criterio ordinatore dei rapporti tra Stato e Comunità Autonome, come fondamento del sistema di finanziamento pubblico e come parametro di legittimità delle politiche redistributive e delle misure economico-sociali. La Corte costituzionale spagnola ha chiarito fin dalle sue prime pronunce che la solidarietà non è una nozione puramente politica o morale, ma un dovere giuridico che impone comportamenti leali e cooperativi, orientati alla realizzazione di un equilibrio economico e sociale giusto tra le diverse parti della comunità nazionale.

Già con la sentenza STC 25/1981, la Corte affermò che la solidarietà rappresenta un corollario essenziale del diritto all’autonomia, poiché l’esercizio delle competenze regionali deve avvenire nel rispetto della coesione generale e dell’interesse comune dello Stato. Questo orientamento è stato ribadito nella STC 64/1990, in cui il Tribunal Constitucional introdusse la nozione di “lealtad institucional” come manifestazione del dovere di solidarietà: tutte le istituzioni pubbliche – statali o autonome – sono tenute ad agire in modo da non ostacolare l’attività altrui, evitando conflitti di competenza e comportamenti che possano pregiudicare il funzionamento complessivo del sistema. In questa prospettiva, la solidarietà assume una dimensione istituzionale, imponendo vincoli di collaborazione e mutuo sostegno tra i livelli di governo.

Parallelamente, la Corte ha valorizzato la dimensione economica e redistributiva del dovere di solidarietà. L’articolo 138 della Costituzione attribuisce allo Stato la garanzia dell’effettiva realizzazione di questo principio, assicurando un equilibrio economico adeguato e giusto tra le diverse parti del territorio. Tale previsione è stata oggetto di costante interpretazione, specie in relazione alla gestione delle risorse pubbliche e alla finanza autonomica. La giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che i meccanismi di finanziamento delle Comunità Autonome devono essere ispirati a criteri di solidarietà, evitando squilibri che compromettano la coesione territoriale o generino ingiustificate disuguaglianze di trattamento tra i cittadini a seconda della loro residenza. In questo senso, il principio di solidarietà si configura come limite alla rivendicazione di un’autonomia finanziaria illimitata: la libertà di gestione economica delle Comunità non può tradursi in una rottura dell’equilibrio generale né in un pregiudizio per le regioni meno sviluppate.

Una conferma recente di questa impostazione si trova nella STC 50/2023, relativa al “Impuesto temporal de solidaridad de las grandes fortunas”. In tale decisione, il Tribunal Constitucional ha ribadito che le misure fiscali che perseguono finalità redistributive sono compatibili con la Costituzione quando rispettano i principi di capacità contributiva,

⁴⁰ Per una ricostruzione anche della giurisprudenza costituzionale più rilevante in tema di solidarietà in Spagna *cfr.* F. Fernández Segado, *La solidaridad como principio constitucional*, cit.

proporzionalità e uguaglianza, configurandosi come espressione concreta del dovere di solidarietà economica tra cittadini. La Corte ha affermato che il tributo contestato non è una sanzione, ma uno strumento legittimo di partecipazione dei contribuenti più facoltosi al sostegno del sistema pubblico, coerente con l'articolo 31.1 della Costituzione, che impone a tutti di contribuire alle spese dello Stato secondo la propria capacità economica. La solidarietà, in questo contesto, assume la funzione di giustificare differenziazioni fiscali proporzionate, orientate al riequilibrio delle disuguaglianze e alla tutela dell'interesse generale.

Il principio di solidarietà è stato inoltre invocato in ambito sociale e umanitario, come dimostrano i recenti richiami della Corte al dovere di solidarietà interterritoriale nei confronti delle Isole Canarie per la gestione dei minori stranieri non accompagnati. Nella pronuncia del 2025, il Tribunal Constitucional ha dichiarato l'illegittimità di un protocollo regionale che trasferiva competenze al governo centrale, ma ha contemporaneamente ribadito che lo Stato e le altre Comunità Autonome hanno un obbligo costituzionale di solidarietà verso le regioni che affrontano emergenze eccezionali. Il principio, in questo caso, impone una cooperazione effettiva per garantire la protezione dei diritti fondamentali e l'equa distribuzione degli oneri derivanti da fenomeni di rilevanza nazionale, come i flussi migratori o le catastrofi naturali.

In una prospettiva più ampia, la giurisprudenza del Tribunal Constitucional – in particolare con la STC 18/1984 – ha esteso la portata del dovere di solidarietà anche ai rapporti tra Stato e cittadini. I poteri pubblici non si limitano a un obbligo negativo di non ostacolare l'esercizio dei diritti fondamentali, ma sono tenuti a promuoverne l'effettività mediante politiche pubbliche e interventi normativi. La solidarietà, dunque, si traduce in un dovere positivo dello Stato di garantire condizioni materiali che rendano reali i diritti sociali, economici e culturali. Questo orientamento collega il principio di solidarietà con il valore supremo della dignità della persona, sancito dall'articolo 10 della Costituzione, e con l'obiettivo di uno Stato sociale e democratico di diritto.

2327

Nella giurisprudenza costituzionale spagnola, il dovere di solidarietà emerge dunque come principio trasversale e vincolante, che opera contemporaneamente su tre piani: come vincolo istituzionale di cooperazione tra i poteri pubblici; come criterio redistributivo nel sistema fiscale e finanziario; e come fondamento degli obblighi positivi dello Stato in materia di diritti fondamentali e coesione sociale. La Corte costituzionale, nel corso di oltre quattro decenni, ha costantemente riaffermato che la solidarietà è una condizione imprescindibile della convivenza costituzionale e il contrappeso necessario all'autonomia e alla libertà individuale, garantendo che l'esercizio dei diritti e delle competenze avvenga sempre nel quadro dell'interesse generale e della giustizia sociale.

Il principio di solidarietà si configura come l'asse portante dell'ordinamento costituzionale tanto nel sistema giuridico italiano quanto in quello spagnolo, ponendosi quale fondamento di coesione, giustizia e responsabilità collettiva. Esso rappresenta il punto d'incontro tra libertà individuale e interesse generale, tra autonomia e integrazione, tra uguaglianza formale e uguaglianza sostanziale. In entrambi i sistemi, la solidarietà non si esaurisce in un valore etico, ma si traduce in un vero e

proprio vincolo giuridico che orienta l'azione dei pubblici poteri e dei cittadini. Essa opera come criterio di legittimità delle politiche redistributive, come limite alle disuguaglianze e come fondamento dei diritti sociali. Al contempo, promuove una concezione relazionale della persona, che trova nella cooperazione e nella corresponsabilità la misura della propria dignità. La solidarietà, così intesa, diventa principio di unità nella pluralità, garanzia di equilibrio tra sviluppo individuale e benessere collettivo. In ultima analisi, essa costituisce la chiave di volta dello Stato costituzionale contemporaneo, chiamato a coniugare libertà, uguaglianza e fraternità nella concreta esperienza democratica.

4. Solidarietà ed emergenza energetica: l'ordinamento euro-unitario

4.1 La disciplina normativa rilevante a livello sovrannazionale

Nella disciplina normativa dell'Unione l'energia compare per la prima volta solo nel 1992 con il Trattato di Maastricht, ove all'art. 3 si prevedeva tra le attribuzioni istituzionali della Comunità europea anche la possibilità di adottare "misure in materia di energia"⁴¹. Nel 1994 venne adottato il Trattato sulla Carta dell'Energia volto a disciplinare la cooperazione internazionale nel settore dell'energia, che disciplinava in particolare alcuni principi tra cui: condizioni di non-discriminazione nel commercio, transito energetico transfrontaliero affidabile e sostenibile, protezione degli investimenti stranieri, protezione da rischi di natura non commerciale, risoluzione di controversie tra gli Stati e promozione dell'efficienza energetica.

Con l'avvento del Trattato di Lisbona, all'art. 4 del TFUE venne prevista l'energia come materia di competenza concorrente Stati-Unione Europea e l'art. 194 TFUE prevede una serie ampia di obiettivi che l'Unione si prefigge di realizzare in ambito energetico. Tra questi in particolare vi sono: la garanzia del buon funzionamento del mercato dell'energia e della sicurezza dell'approvvigionamento energetico, la promozione dell'efficienza energetica e del risparmio energetico, nonché dello sviluppo di forme di energia nuove e rinnovabili, la promozione dell'interconnessione delle reti energetiche. Gli Stati membri hanno storicamente goduto di ampia autonomia nella governance dell'energia, ma questo non ha dissuaso la Commissione ad intraprendere in particolare dal 2015 un percorso volto a costruire una Unione dell'energia basata in particolare su cinque pilastri: 1. Sicurezza energetica, solidarietà e fiducia; 2. Piena integrazione del mercato europeo dell'energia; 3. Efficienza energetica per contenere la domanda; 4. Decarbonizzazione dell'economia; 5. Ricerca, innovazione e competitività.

⁴¹ Sulla disciplina euro-unitaria dell'energia si vedano in particolare: R. Miccù, *Lineamenti di diritto europeo dell'energia: nuovi paradigmi di regolazione e governo multilivello*, Torino, 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*, 2021, 1, 1; F. Buonomenna, *La governance dell'energia nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2024, *passim*.

L'energia viene altresì collegata al principio di solidarietà (art. 122 TFUE⁴²) con particolare riguardo al rapporto tra gli Stati membri in ordine alla garanzia dell'approvvigionamento⁴³. La politica dell'Unione, in uno spirito di solidarietà tra gli Stati membri: “Deve garantire il funzionamento del mercato dell'energia, la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo di energie nuove e rinnovabili, oltre che l'interconnessione delle reti energetiche”⁴⁴.

Per quanto riguarda, invece, le norme di diritto derivato risalgono agli anni Settanta i regolamenti nn. 1056 del 1972 e il n. 293 del 1974 che prevedevano uno scambio reciproco di informazioni tra gli Stati membri in merito all'attuazione di progetti relativi alla produzione e distribuzione di idrocarburi, di energia elettrica e di approvvigionamento energetico, oltre alla determinazione del bilancio energetico, che consentiva di individuare i punti maggiormente critici su cui era possibile intervenire. A metà degli anni Settanta con le direttive nn. 75/404/CEE e 75/405/CEE il Consiglio cercò di limitare l'uso del gas naturale e dei prodotti petroliferi a tutela dell'ambiente, concentrandosi sulla promozione delle nuove fonti di energia rinnovabile.

Nella seconda metà degli anni Novanta venne adottato il primo pacchetto energia (direttive n. 1996/92/CE e n. 1998/30/CE), attraverso cui si cercava di rafforzare un coordinamento generale tra gli ordinamenti nazionali attraverso i Ministeri competenti, nonché la creazione di una rete di autorità amministrative indipendenti specializzate nel settore. Le direttive tentavano altresì di creare un mercato interno di tipo concorrenziale dell'energia elettrica, che andasse a vantaggio di imprese e consumatori. Già nel 1995 l'adozione del Libro bianco su “Una politica energetica per l'Unione Europea” evidenziava, inoltre, la necessità di ridurre la dipendenza energetica attraverso una diversificazione delle fonti per garantire allo stesso tempo sicurezza degli approvvigionamenti, promozione di uno sviluppo sostenibile e tutelare l'ambiente.

Nel 2003 venne adottato un secondo pacchetto energia (direttive nn. 2003/54/CE, 2003/55 e regolamento (CE) n. 1228/2003) attraverso cui si puntava all'apertura dei mercati energetici e all'istituzione obbligatoria di autorità ad hoc per il settore energetico. A livello comunitario vennero create l'Agenzia per la cooperazione fra i regolatori nazionali dell'energia e due organismi volti a coordinare la rete dei sistemi di trasmissione per il gas e per l'elettricità.

A lungo inteso il principio di sussidiarietà nel senso di lasciare ampio margine di discrezionalità in capo agli Stati in ordine alla disciplina energetica, a partire dall'idea di creare un'Unione dell'energia venne sempre più rafforzandosi nella pratica normativa una tendenza accentratrice delle

⁴² M. Chamon, *The Use of Article 122 TFUE. Institutional implications and impact on democratic accountability*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Brussels, PE 753.307, 2023.

⁴³ Su principio di solidarietà ed emergenza energetica nell'Unione europea si vedano: R. Fleming, *A legal perspective on gas solidarity*, in 124 *En. Policy* 102 (2019); R. Zajdler, *EU Energy Solidarity as a Way of Implementing Just Transition in Energy Policy*, in 16 *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies* 69 (2023).

⁴⁴ C. Petteruti, *Diritto dell'ambiente e dell'energia. Profili di comparazione*, Napoli, 2020, 111.

politiche euro-unitarie in materia energetica. Oltre alla direttiva n. 2018/2001/UE, che rimane uno dei capisaldi degli atti di disciplina delle fonti rinnovabili, da ultimo, nel 2016, si sottolinea l'adozione del c.d. *Winter Package (Clean Energy for all Europeans)* da parte della Commissione Europea⁴⁵, che si concentra sul mercato dell'elettricità e la tutela dei consumatori, l'efficienza energetica, le energie rinnovabili e la bioenergia, nonché la governance del settore energetico. Già dal 2001 l'Unione insiste sulla necessità di provvedere ad una produzione decentrata dell'energia sulla base del modello delle comunità di energia rinnovabile, le quali hanno il diritto di: 1. Produrre, consumare, immagazzinare e vendere l'energia rinnovabile; 2. Scambiare all'interno della stessa comunità l'energia rinnovabile prodotta dall'unità di produzione; 3. Accedere a tutti i mercati dell'energia elettrica, appropriati, direttamente o mediante aggregazione, in modo non discriminatorio⁴⁶.

Il Pacchetto clima ed energia⁴⁷ ha imposto agli Stati membri il raggiungimento entro il 2020 di una riduzione del 20% dei gas serra rispetto ai livelli del 1990, il raggiungimento di una quota del 20% dell'energia prodotta con fonti rinnovabili ed un miglioramento del 20% dell'efficienza energetica⁴⁸.

4.2 Le tensioni geopolitiche e i fatti posti alla base della controversia tra Polonia e Germania

Nell'ambito dell'integrazione energetica europea, le relazioni tra Stati membri e con Paesi terzi hanno assunto negli ultimi decenni un ruolo strategico crescente, intrecciando dinamiche economiche, politiche e giuridiche. Le scelte infrastrutturali compiute da alcuni Paesi, in particolare nel settore del gas naturale, hanno inciso profondamente sugli equilibri interni all'Unione, suscitando tensioni tra gli interessi nazionali e i principi di solidarietà e coesione propri del diritto dell'Unione. È in questo contesto che si inserisce l'evoluzione della controversia tra Polonia e Germania, la cui origine può essere ricondotta a una serie di scelte politiche e industriali maturate nel tempo e progressivamente influenzate da fattori geopolitici esterni, a cominciare dal rapporto con la Federazione Russa.

⁴⁵ Sul punto interessanti gli atti contenuti in: M. De Focatiis, A Travi, *La Transizione energetica e il Winter Package. Politiche pubbliche e regolazione dei mercati*, Atti del Convegno AIDEN, Milano, 2018.

⁴⁶ Art. 22 direttiva 2018/2001/UE, che definisce le comunità di energia rinnovabile come soggetti di giuridici autonomi, basati sulla partecipazione aperta e volontaria di persone fisiche, imprese e autorità locali (come azionisti o membri), situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dalla comunità.

⁴⁷ Direttive 2009/CE nn. 28, 29, 30, 31 e il Regolamento (CE) n. 443/2009. In dottrina: S. Quadri, *L'evoluzione della politica energetica comunitaria con particolare riferimento al settore dell'energia rinnovabile*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3-4, 2011, 843.

⁴⁸ Sull'evoluzione normativa dell'UE in materia energetica cfr. C.F. Bergström, *EU rulemaking in response to crisis: the emergence of the principle of energy solidarity and its use*, in *Nord. J. Europ. L.*, 2, 2023, 100; A. Vecchio, *The European Response to the Russian Weaponization of Gas*, in *9 Eur. Papers* 39 (2024).

Ancora nel 2007 il Parlamento europeo considerava i contratti a lungo termine stipulati con la Russia come strumenti strategici per affrontare la transizione energetica, giudicandoli positivamente sia sotto il profilo climatico che in termini di garanzia della sicurezza degli approvvigionamenti.

Tuttavia, a partire dal 2009, il contesto geopolitico internazionale iniziò a mutare profondamente: le crescenti tensioni tra Russia e Ucraina, che coinvolsero in particolare le imprese energetiche Gazprom e Naftogaz, entrambe fondamentali per la fornitura di gas all'Europa, segnarono l'inizio di un periodo di crescente instabilità nel settore energetico. L'annessione della Crimea da parte della Federazione Russa nel 2014 rappresentò un ulteriore momento di rottura, spingendo l'Unione europea ad adottare strumenti normativi volti a rafforzare la resilienza energetica degli Stati membri. In tale direzione si inseriscono il regolamento (UE) n. 994/2010 e, in seguito, il regolamento (UE) n. 1938/2017, attraverso i quali sono stati introdotti meccanismi giuridici di mutua assistenza in caso di crisi energetiche di breve durata. Tali regolamenti, tra l'altro, prevedono obblighi in materia di stoccaggio (la cosiddetta regola N-1) e promuovono la realizzazione di interconnessioni infrastrutturali tra Stati membri, segnando l'affermazione progressiva del principio di solidarietà energetica come valore guida delle politiche comuni nel settore.

In questo quadro si inserisce l'inaugurazione, nel 2012, del gasdotto Nord Stream 1, concepito per trasportare direttamente il gas russo verso la Germania attraverso il Mar Baltico. Il progetto fu realizzato mediante una cooperazione tra aziende europee (Wintershall Dea, Shell, Uniper, OMV, Engie) e l'impresa russa Gazprom, secondo un modello di partenariato industriale orientato allo sviluppo condiviso. L'avvio delle trattative per la costruzione del successivo gasdotto Nord Stream 2 sollevò tuttavia forti critiche da parte della Polonia, che denunciava l'esclusione dei propri interessi strategici, in aperto contrasto con i principi di coesione e solidarietà tra Stati membri. Il dissenso polacco era anche motivato dalle politiche energetiche nazionali, orientate alla diversificazione delle fonti e degli approvvigionamenti, come dimostrato dal potenziamento delle interconnessioni regionali e dalla costruzione del Baltic Pipe tra Polonia e Norvegia. Per la Polonia, infatti, la dipendenza energetica dalla Russia implicava una vulnerabilità politica ed economica inaccettabile, stante l'influenza che Mosca esercitava tramite il controllo delle forniture.

Al contrario, la Germania aveva sviluppato nel tempo un rapporto energetico sempre più stretto con la Russia, basato su un sistema interconnesso di scambi commerciali, investimenti infrastrutturali e sinergie industriali, funzionali alla crescita economica di entrambi i Paesi. La scelta russa di costruire un gasdotto sottomarino che aggirasse i territori ucraini e polacchi accentuava però le tensioni, poiché garantiva alla Germania un accesso privilegiato alle forniture di gas, escludendo de facto altri Paesi dell'Europa orientale. In particolare, la Polonia vedeva minacciata la propria sicurezza energetica e la sostenibilità del proprio sistema nazionale, anche per effetto del possibile accesso, da parte dei consumatori polacchi, al gas proveniente da infrastrutture tedesche rifornite tramite Nord Stream 1. In tale prospettiva, Varsavia sosteneva che la collaborazione bilaterale tra

Germania e Russia contraddicesse il principio di solidarietà energetica, fondamento della politica energetica comune.

Questa divergenza culminò nell’impugnazione, da parte della Polonia, del provvedimento C(2016)6950 della Commissione europea davanti al Tribunale dell’Unione europea⁴⁹. La controversia si concluse con la sentenza della Grande Camera della Corte di giustizia dell’Unione europea del 15 luglio 2021 (causa C-848/19), che annullò la decisione della Commissione⁵⁰.

Quest’ultima, infatti, aveva autorizzato una serie di deroghe alle norme in materia di accesso di terzi e tariffe per il gasdotto OPAL (collegato a Nord Stream 1), deroghe che rafforzavano la posizione dominante della Germania sul mercato interno e, indirettamente, anche quella della Russia. La Polonia, con il sostegno di Lettonia e Lituania, invocava il rispetto del principio di solidarietà energetica tra Stati membri, lamentando che la Commissione non avesse considerato adeguatamente l’impatto delle proprie scelte sulla sicurezza degli approvvigionamenti energetici in Polonia.

4.3 La sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea nel caso Germania contro Polonia

Nel caso Germania contro Polonia, la Grande Camera della Corte di Giustizia dell’Unione europea ha offerto una significativa ricostruzione del quadro giuridico relativo alla solidarietà nel settore energetico, conferendo rilievo sistematico all’art. 194, par. 1 TFUE. Tale disposizione, inserita tra le norme che disciplinano le politiche e le azioni interne dell’Unione, stabilisce che la politica energetica dell’Unione debba essere condotta “Nello spirito di solidarietà tra gli Stati membri”. La Corte ha interpretato questa clausola come espressione concreta del principio generale di solidarietà, da intendersi quale fondamento strutturale dell’intero ordinamento euro-unitario. In particolare, la politica dell’Unione nel settore energetico deve perseguire quattro obiettivi fondamentali: garantire il funzionamento del mercato dell’energia; assicurare la sicurezza degli approvvigionamenti nell’Unione; promuovere il risparmio energetico, l’efficienza energetica e lo sviluppo di fonti rinnovabili; e infine favorire l’interconnessione delle reti energetiche.

La Corte ha inoltre chiarito che il principio di solidarietà energetica rappresenta una specificazione settoriale del principio generale di solidarietà,

⁴⁹ Su tale decisione si veda il ricco commento di: A. Boute, *The principle of solidarity and the geopolitics of energy: Poland v. Commission (OPAL pipeline)*, in *57 Common Mkt. L. Rev.* 889 (2020).

⁵⁰ CJUE (Grand Chamber), *Federal Republic of Germany v Republic of Poland, European Commission, Republic of Latvia, Republic of Lithuania*, Case C-848/19 P, 15 July 2021, OJ C 27, 27.1.2020. Sul punto si vedano in dottrina in particolare i commenti di: M. Münchmeyer, *The principle of energy solidarity: Germany v. Poland*, in *59 Common Mkt. L. Rev.* 915 (2022); K. Huhta, L. Reins, *Solidarity in European Union law and its application in the energy sector*, in *72 Int. Comp. Law Quart.* 71 (2023); J. Keypour, M. Dutra Trindade, M. Terletska, *Reassessing EU Energy Solidarity: Legal Implications and Challenges in the Aftermath of the CJEU’s Final Decision in the OPAL Case C-848/19 P*, in *10 Eur. Studies*, 78 (2023); S. Villani, *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell’UE*, in *Federalismi.it*, 5, 2023, 118; S. Wende, *The principle of solidarity and hydrogen markets in the European Union*, in *17 J. World En. L. & Bus.* 3 (2024).

più volte evocato nei Trattati. Esso trova fondamento nel preambolo del TUE, che impegna gli Stati membri a “Intensificare la solidarietà tra i popoli”, nell’art. 2 TUE, dove la solidarietà è menzionata tra i tratti essenziali di una società fondata su valori comuni, e in ulteriori disposizioni come gli artt. 3, par. 3; 21, par. 1; 24, par. 2 e 3 TUE. Anche il TFUE richiama il principio di solidarietà in ambiti specifici, ad esempio agli artt. 67, par. 2, 80, 122, par. 1 e 222, con particolare riferimento a situazioni di emergenza, come calamità naturali o attacchi terroristici.

Secondo la Corte, il principio di solidarietà è strettamente connesso al principio di leale cooperazione (art. 4, par. 3 TUE) e opera in coordinamento con il principio di sussidiarietà, distribuendosi tra i diversi livelli di governo. Esso si configura come un obbligo giuridico di carattere generale, che si impone non solo all’Unione nei confronti degli Stati membri, ma anche tra gli stessi Stati membri e, infine, agli Stati nei confronti dell’interesse comune dell’Unione e delle politiche da essa perseguitate.

In particolare, l’osservanza della solidarietà energetica implica – come stabilito dal regolamento (UE) n. 1938/2017 – l’adozione sia di misure preventive volte a evitare crisi di approvvigionamento, sia di misure emergenziali da attivarsi qualora tali crisi si verifichino. Alla luce di quanto avvenuto nel contesto della crisi russo-ucraina, la sentenza della Corte consente di rilevare due dinamiche fondamentali. In primo luogo, emerge un movimento “ascendente”, per cui la nozione di sicurezza energetica europea funge da strumento di giustificazione per un parziale trasferimento di sovranità dagli Stati membri all’Unione, in nome di una nuova solidarietà energetica fondata sulla protezione dei valori fondamentali sanciti all’art. 2 TUE – valori particolarmente tutelati dalla giurisprudenza della Corte. In secondo luogo, si assiste a un moto “descendente”, attraverso cui il principio di solidarietà energetica, operando congiuntamente ai principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, produce effetti concreti anche a livello sub-statale, fino a rimodellare l’assetto multilivello del diritto dell’energia.

2333

Questa doppia dinamica – ascendente e descendente – contribuisce alla progressiva emersione di un nuovo ordine giuridico dell’energia fondato sulla sicurezza energetica e sulla solidarietà euro-unitaria, capace di incidere in profondità sulla distribuzione delle competenze tra i livelli di governo e meritevole, pertanto, di una più ampia attenzione da parte della dottrina. Ciò risulta tanto più urgente in un contesto di crescenti tensioni geopolitiche globali, che minacciano la stabilità stessa delle democrazie liberali occidentali.

5. Le Comunità energetiche rinnovabili nel prisma del principio di solidarietà al tempo dell’emergenza energetica

L’emergenza energetica, determinata da fattori molteplici quali la crescente domanda globale, le tensioni geopolitiche, la dipendenza da fonti fossili e l’instabilità dei mercati internazionali, impone agli ordinamenti giuridici l’adozione di strategie strutturali di lungo periodo volte a garantire la sicurezza e la resilienza dei sistemi energetici. In tale contesto, le comunità energetiche rinnovabili si collocano come strumenti innovativi e sempre più rilevanti nell’ambito della transizione ecologica, assumendo una funzione

significativa anche sotto il profilo giuridico e istituzionale. La normativa europea, a partire dalla direttiva (UE) 2018/2001 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (cosiddetta RED II), e successivamente consolidata nel pacchetto normativo “*Clean Energy for All Europeans*”⁵¹, ha introdotto e definito il concetto di comunità energetica rinnovabile, riconoscendone esplicitamente il ruolo nella promozione della partecipazione attiva dei cittadini al mercato dell'energia, in una prospettiva di decentralizzazione, democratizzazione e solidarietà. Il principio costituzionale di solidarietà, che permea l'ordinamento dell'Unione Europea e degli Stati nazionali, si declina, nel caso delle comunità energetiche rinnovabili, in una forma orizzontale, fondata sull'autonoma iniziativa dei soggetti privati, siano essi cittadini, enti territoriali, piccole e medie imprese o organizzazioni del terzo settore, i quali si associano per produrre, condividere e consumare energia rinnovabile su scala locale. Si tratta, dunque, di un'espressione concreta della sussidiarietà orizzontale, laddove l'iniziativa dei cittadini contribuisce al perseguitamento di interessi generali, in questo caso la tutela ambientale, la riduzione delle emissioni climalteranti e la sicurezza dell'approvvigionamento energetico. In un contesto in cui le crisi energetiche sono sempre più frequenti, le comunità energetiche rinnovabili offrono una risposta resiliente, perché fondata su modelli di produzione distribuita e su reti locali capaci di ridurre la dipendenza da fonti esterne, favorendo così una maggiore autonomia e flessibilità del sistema. Esse si configurano, pertanto, come un valido strumento di coesione sociale e territoriale, in grado di coniugare la sostenibilità ambientale con la sostenibilità economica e sociale. Il diritto positivo, sia a livello europeo che nazionale, riconosce progressivamente tali configurazioni, assegnando loro specifici diritti, come l'accesso alle reti, la possibilità di condividere l'energia prodotta e l'accesso a meccanismi incentivanti. L'emergenza energetica, lungi dal rappresentare una mera questione tecnica o economica, assume allora una dimensione sistematica che interseca principi costituzionali e sovranazionali fondamentali, tra cui appunto la solidarietà, l'egualanza sostanziale e la tutela dell'ambiente, ponendo il diritto dinanzi alla sfida di promuovere modelli partecipativi e inclusivi di produzione energetica, di cui le comunità energetiche rinnovabili rappresentano una delle più promettenti e coerenti manifestazioni⁵².

5.1 La disciplina normativa italiana delle comunità energetiche rinnovabili

La transizione energetica, in quanto processo di riconfigurazione strutturale del sistema energetico verso modelli decarbonizzati, decentralizzati e digitalizzati, ha determinato l'emersione di nuove forme di produzione e consumo dell'energia fondate su logiche partecipative e di prossimità. In

⁵¹ European Commission: Directorate-General for Energy, *Clean energy for all Europeans*, Publications Office, 2019.

⁵² Sulla funzione di giustizia energetica svolta dalle comunità energetiche rinnovabili in dottrina si veda: V. Cappelli, *Le comunità energetiche quali strumenti di energy justice nel nuovo sistema di regolazione del mercato elettrico: limiti e prospettive*, in *Riv. Reg. Mer.*, 2023, 399.

questo scenario si colloca la disciplina delle comunità energetiche rinnovabili (CER), che rappresenta una delle espressioni più significative del paradigma della democrazia energetica, in cui cittadini, enti pubblici e imprese locali assumono un ruolo attivo nella generazione e nella gestione dell'energia da fonti rinnovabili⁵³.

La nozione di comunità energetica rinnovabile trae origine dal diritto dell'Unione europea. In particolare, la Direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (cd. "RED II"), al considerando 67 e all'art. 2, paragrafo 16, introduce la definizione di "comunità di energia rinnovabile" come soggetto giuridico che, fondato sulla partecipazione volontaria e aperta, è controllato da persone fisiche, PMI o autorità locali situate nelle vicinanze degli impianti di energia rinnovabile posseduti dalla comunità, con la finalità primaria di generare benefici ambientali, economici o sociali per i membri o le aree locali, piuttosto che profitti finanziari. La medesima direttiva, all'art. 22, impone agli Stati membri di garantire un quadro normativo favorevole allo sviluppo di tali configurazioni, assicurando la rimozione di ostacoli giuridici e regolatori, nonché l'accesso equo al mercato dell'energia.

Il legislatore italiano ha recepito le disposizioni della RED II con il decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili", che rappresenta il pilastro normativo della disciplina vigente. Tuttavia, già in precedenza, il decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 (cd. "Milleproroghe"), convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, aveva introdotto un regime transitorio e sperimentale, all'art. 42-bis, volto a consentire, in via anticipata, l'attuazione parziale delle previsioni europee. Tale fase sperimentale, che si è svolta sotto la vigilanza dell'ARERA e del GSE, ha consentito l'avvio delle prime configurazioni di autoconsumo collettivo e comunità energetiche, seppur entro limiti stringenti di potenza (200 kW) e di prossimità (cabina secondaria di trasformazione).

Il d.lgs. n. 199/2021, all'art. 31, definisce la CER come un'entità giuridica autonoma, fondata sulla partecipazione aperta e volontaria, effettivamente controllata da soci o membri situati in prossimità degli impianti, con l'obiettivo prevalente di generare benefici ambientali, economici o sociali per i membri o per la collettività locale. Si tratta di una definizione che non solo recepisce fedelmente quella contenuta nella RED II,

⁵³ Sulle comunità energetiche rinnovabili nella dottrina italiana *gfr.* R. Miccù, M. Bernardi, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, 2022, 4, 603; A. Chiappetta, *Il tessuto valoriale delle Comunità energetiche rinnovabili: un virtuoso modello di partecipazione attuativo del dettato costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, 2023, 2, 394; L. Cuocolo, P.P. Giampellegrini, O. Granato (cur.), *Le comunità energetiche rinnovabili*, Milano, 2023; C. Pizzanelli, *Le comunità energetiche rinnovabili: anatomia di un modello di partenariato dell'amministrazione condivisa*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2024, 2, 174; L. Ruggeri, *Comunità energetiche e modelli giuridici: l'importanza di una lettura euro-unitaria*, in *20 Act. Jur. Ib.* 1222 (2024); G. Cavalieri, *Le comunità energetiche rinnovabili e il (possibile) ri-allinamento tra scale d'interessi*, in *Federalismi.it*, 2025, 9, 80.

ma la arricchisce nella prospettiva nazionale, prevedendo un'articolazione delle configurazioni ammissibili e delle modalità di interazione con il sistema elettrico.

Sotto il profilo organizzativo, le CER possono assumere qualsiasi forma giuridica idonea a garantirne l'autonomia patrimoniale e gestionale, come l'associazione riconosciuta o non riconosciuta, la cooperativa, la fondazione o persino società di capitali, purché i soci siano effettivamente coinvolti nella governance e risiedano o operino nel territorio adiacente agli impianti. In ogni caso, la finalità deve essere preminentemente mutualistica e non lucrativa. La governance deve riflettere i principi di democraticità, trasparenza e inclusività, favorendo la partecipazione effettiva dei membri alle decisioni strategiche.

Un aspetto peculiare del modello italiano è la “prossimità geografica”, requisito determinante ai fini dell'ammissibilità della CER al regime incentivante. Tale parametro è stato ulteriormente specificato dal decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE) 7 dicembre 2023, n. 414, in attuazione dell'art. 31, comma 5, del d.lgs. n. 199/2021. In base a tale decreto, si considera “prossimità” la connessione dei membri della CER alla medesima cabina primaria di trasformazione della rete elettrica, ampliando sensibilmente l'area geografica rispetto alla fase sperimentale che limitava l'ambito alla cabina secondaria.

Le comunità energetiche rinnovabili possono svolgere una pluralità di attività: produzione di energia da fonti rinnovabili, autoconsumo collettivo, condivisione dell'energia prodotta tra i membri, accumulo, vendita dell'energia eccedente, partecipazione ai mercati elettrici e servizi ancillari. Il modello di condivisione si basa sull'energia prodotta dagli impianti FER della comunità e autoconsumata virtualmente dai membri, attraverso l'infrastruttura della rete pubblica, secondo le modalità tecniche definite da ARERA.

La delibera ARERA 727/2022/R/eel, integrata dalla deliberazione 39/2023/R/eel, ha fissato i criteri per la valorizzazione dell'energia condivisa e i meccanismi di remunerazione, distinguendo tra:

- il servizio di valorizzazione e incentivazione dell'energia condivisa, gestito dal GSE, mediante una tariffa premio sull'energia autoconsumata virtualmente;

- l'accesso agli incentivi in conto capitale, per impianti di potenza non superiore a 1 MW, finanziati in parte tramite il PNRR.

L'articolazione del supporto economico risponde alla logica di promuovere l'iniziativa dal basso, stimolando investimenti locali e partecipazione sociale. In particolare, il decreto MASE n. 414/2023 stabilisce che per ciascun kWh di energia condivisa sia riconosciuto un incentivo composto da una tariffa fissa (variabile in base alla potenza e alla zona geografica) e da una componente variabile legata al prezzo di mercato, con una durata dell'incentivo pari a 20 anni.

L'Italia ha destinato alle comunità energetiche una parte consistente delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nell'ambito della Missione 2 “Rivoluzione verde e transizione ecologica”, Componente 2, Investimento 1.2, che prevede 2,2 miliardi di euro per sostenere la nascita di CER nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti. Tali fondi sono destinati al finanziamento fino al 40% dei costi di realizzazione degli impianti

e delle infrastrutture energetiche, con l’obiettivo di contrastare la povertà energetica e favorire la coesione territoriale.

Il GSE, quale soggetto attuatore, ha pubblicato apposite Linee guida operative (gennaio 2024) e ha messo a disposizione un portale dedicato per la presentazione delle richieste di incentivo e la gestione delle configurazioni, integrando funzioni informative, simulazioni economiche e supporto tecnico. Questa infrastruttura digitale rappresenta un elemento cruciale per garantire la trasparenza e l’accessibilità del sistema, in particolare per i piccoli comuni e le realtà meno strutturate.

Nonostante l’ampiezza del quadro normativo, permangono tuttora alcune criticità. In primo luogo, si segnalano le complessità amministrative e autorizzative, che possono scoraggiare i promotori locali meno esperti. La necessità di interfacciarsi con una molteplicità di soggetti (GSE, ARERA, distributori, enti locali) e l’elevato numero di adempimenti burocratici costituiscono un ostacolo all’attivazione di nuove comunità. In secondo luogo, permane un deficit informativo e culturale, soprattutto nei contesti rurali o in aree con minore alfabetizzazione energetica, che richiederebbe un maggiore impegno istituzionale in termini di accompagnamento e formazione.

Un’ulteriore questione aperta riguarda la compatibilità delle CER con gli strumenti urbanistici e territoriali, soprattutto in relazione alla localizzazione degli impianti e alla necessità di coordinamento con le strategie di pianificazione energetica dei comuni. In tal senso, si auspica un maggiore allineamento tra la disciplina sulle comunità energetiche e quella sulla “povertà energetica” (cfr. Legge 15 dicembre 2023, n. 206, recante “Disposizioni in materia di equità energetica”), affinché le CER possano costituire un volano non solo per la sostenibilità ambientale, ma anche per l’inclusione sociale e l’equità.

2337

Non meno rilevante è la questione del monitoraggio e della valutazione d’impatto, oggi ancora lacunosa. La raccolta sistematica di dati sulle CER (numero, composizione, localizzazione, performance economiche e ambientali) rappresenta un elemento imprescindibile per calibrare le politiche pubbliche e per favorire il trasferimento delle buone pratiche. Si potrebbe auspicare l’istituzione di un Osservatorio nazionale sulle comunità energetiche, in accordo con il MASE e il GSE, che raccolga, analizzi e diffonda informazioni, anche in ottica comparata.

La disciplina normativa italiana delle comunità energetiche rinnovabili si configura oggi come un sistema relativamente maturo, seppur in divenire, che si fonda su un complesso intreccio di fonti europee, nazionali e regolatorie. Essa rappresenta uno degli strumenti più innovativi per perseguire gli obiettivi di decarbonizzazione, resilienza energetica e giustizia sociale, in linea con le direttive del Green Deal europeo. La centralità assegnata alla partecipazione dei cittadini, alla prossimità territoriale e alla mutualità evidenzia un cambiamento di paradigma rispetto al modello energetico tradizionale, accentuato e oligopolistico.

Tuttavia, la piena realizzazione del potenziale delle CER richiede un ulteriore sforzo normativo, istituzionale e culturale. Sarà fondamentale intervenire in direzione di una maggiore semplificazione procedurale, un più deciso sostegno alle amministrazioni locali, e una diffusa sensibilizzazione

pubblica, affinché le comunità energetiche divengano una componente stabile e strutturale del sistema energetico nazionale.

5.2 Le comunità energetiche rinnovabili nell'ordinamento spagnolo

Negli ultimi anni, il quadro giuridico spagnolo ha conosciuto un'intensa evoluzione in materia di energie rinnovabili, in risposta tanto agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, quanto all'esigenza interna di promuovere un sistema energetico più sostenibile, resiliente e democratico⁵⁴. In tale contesto si inserisce la disciplina delle comunità energetiche rinnovabili (*comunidades de energías renovables*), che rappresentano uno strumento strategico per il raggiungimento degli obiettivi di decarbonizzazione e per il rafforzamento del protagonismo dei cittadini nella transizione ecologica⁵⁵.

Il fondamento normativo primario di tali configurazioni è rappresentato, anche nel caso spagnolo, dalla Direttiva (UE) 2018/2001 (RED II), che, all'articolo 2, paragrafo 16, definisce la comunità di energia rinnovabile come un soggetto giuridico autonomo fondato sulla partecipazione volontaria e aperta, controllato da persone fisiche, PMI o autorità locali situate nelle vicinanze degli impianti posseduti dalla comunità, la cui finalità principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali ai propri membri o alla collettività locale, piuttosto che profitti finanziari.

La Spagna ha recepito la direttiva RED II in materia di comunità energetiche mediante una pluralità di strumenti normativi, inseriti nel più ampio impianto della Legge 7/2021, del 20 maggio, sul cambiamento climatico e la transizione energetica, nonché attraverso una serie di regolamenti secondari e misure attuative adottate tra il 2021 e il 2024. Tali disposizioni sono state accompagnate da un'intensa attività programmativa e strategica da parte del governo centrale, in particolare attraverso il *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030* (PNIEC) e la *Hoja de Ruta del Autoconsumo* (2021).

Una delle peculiarità del modello spagnolo è che il recepimento delle disposizioni della RED II non è avvenuto attraverso un unico atto normativo organico, bensì mediante successivi interventi di normazione primaria e secondaria, ciascuno volto a disciplinare aspetti specifici dell'autoconsumo e delle comunità energetiche.

⁵⁴ Sulla rilevanza delle energie rinnovabili nella Costituzione spagnola si veda in particolare: V. Lubello, *La Spagna: un modello di sviluppo alla prova della crisi*, in E.A. Carnevale et al. (cur.), *Verso una politica energetica integrata. Le energie rinnovabili nel prisma della comparazione*, Napoli, 2014, 63.

⁵⁵ Sulle CER nell'ordinamento spagnolo in particolare si evidenziano in dottrina: E. González Pons, *Las comunidades energéticas en europa: ¿Un nuevo impulso para las cooperativas?*, in *Coop. e Econ. Soc.*, 2022-2023, 55; J. Vañó Vañó, *Participación público-privada en la transición energética a través de comunidades energéticas en forma cooperativa*, in *CIRIEC-España, Rev. Jur. Econ. Soc. y Coop.*, 2023, 247; P. Navarro Rodríguez, *Comunidades energéticas en España: análisis y propuestas para un desarrollo regulatorio completo*, Valencia, 2024, *passim*.

L'articolo 22 della RED II, che impone agli Stati membri di creare un quadro giuridico favorevole per le comunità di energia rinnovabile, ha trovato una prima attuazione indiretta nell'ambito della già citata Ley 7/2021, che riconosce esplicitamente il ruolo delle comunità energetiche nella transizione verso un modello energetico decarbonizzato, e ne promuove la diffusione a livello territoriale. Tuttavia, è attraverso il Real Decreto-ley 23/2020, del 23 giugno, che la Spagna ha gettato le basi per l'autoconsumo collettivo e le forme associative di gestione dell'energia, introducendo semplificazioni procedurali e incentivando configurazioni partecipate.

Successivamente, il Real Decreto 244/2019, modificato più volte, ha stabilito il quadro regolatorio per l'autoconsumo di energia elettrica, includendo specificamente il "autoconsumo condiviso" (autoconsumo compartido) tra più utenti, a condizione che si trovino entro un raggio massimo di 500 metri dal punto di generazione o condividano lo stesso centro di trasformazione in media/bassa tensione. Questo principio di prossimità, analogo a quello previsto dal diritto italiano, costituisce un elemento chiave per l'ammissibilità delle configurazioni comunitarie.

Con l'approvazione del Real Decreto 376/2022, del 17 maggio, il governo spagnolo ha istituito formalmente il "registro delle comunità energetiche" (*registro de comunidades energéticas*), con lo scopo di censire e monitorare i progetti attivi, nonché favorire la trasparenza e l'accesso agli incentivi. Questo decreto ha altresì introdotto una definizione normativa di "comunità energetica", conforme alla nozione europea, precisando che può assumere la forma di cooperativa, associazione, fondazione, ente locale o società partecipata, purché rispetti i requisiti di partecipazione aperta, controllo locale e finalità non lucrative.

Le comunità energetiche in Spagna possono strutturarsi giuridicamente in forme flessibili e inclusive. La cooperativa energetica rappresenta la configurazione più diffusa, coerente con i principi mutualistici e partecipativi della RED II. Tuttavia, sono ammesse anche altre forme associative, incluse le comunità di beni, le società a responsabilità limitata con finalità sociale, e le associazioni di enti locali, come nel caso dei consorzi municipali per la gestione condivisa di impianti rinnovabili.

I soggetti partecipanti possono essere persone fisiche, PMI, enti territoriali, istituzioni pubbliche, organizzazioni del terzo settore, purché situati nell'area di prossimità e coinvolti attivamente nella gestione. Il criterio della localizzazione geografica è determinante, poiché l'obiettivo è quello di favorire benefici ambientali e sociali a livello locale, nonché di prevenire fenomeni di speculazione o concentrazione economica. Inoltre, la normativa prevede criteri di controllo democratico e partecipativo, che devono riflettersi negli statuti e nei regolamenti interni delle comunità.

Le comunità energetiche possono svolgere una gamma ampia di attività, che comprendono:

- 1) Produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili (soprattutto solare fotovoltaico);
- 2) Consumo collettivo e autoconsumo virtuale;
- 3) Gestione dell'energia e dei flussi di distribuzione;
- 4) Accumulo, vendita dell'energia in eccesso e partecipazione ai mercati elettrici;

5) Prestazione di servizi energetici e sociali alla comunità.

Sul piano economico, il governo spagnolo ha attivato diversi schemi di incentivazione, sia a fondo perduto che sotto forma di premi di esercizio. In particolare, il *Programa CE Implementa*, lanciato nel 2021 e rifinanziato nel 2023, eroga sovvenzioni pubbliche per la creazione e il consolidamento di comunità energetiche, con una dotazione complessiva di oltre 100 milioni di euro, in parte derivanti dai fondi del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* (PRTR).

L'autorità competente per la gestione di tali fondi è l'IDAE – *Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía*, ente strumentale del *Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico* (MITECO). Il programma CE Implementa finanzia sia la progettazione tecnica e legale, sia la realizzazione degli impianti, in particolare in contesti rurali o in comuni con meno di 5.000 abitanti.

Inoltre, il Real Decreto 477/2021, relativo all'attuazione del PRTR, ha destinato ulteriori risorse al supporto dell'autoconsumo collettivo e delle CER, con priorità ai progetti a impatto sociale, alle comunità vulnerabili e ai progetti di inclusione energetica.

Nonostante i significativi progressi normativi e regolatori, il sistema spagnolo delle comunità energetiche si confronta ancora con alcune criticità, che ostacolano una piena diffusione su scala nazionale.

In primo luogo, si segnala una frammentazione normativa, dovuta all'assenza di una legge organica unificata che disciplini in modo sistematico l'insieme degli aspetti legati alle comunità energetiche. La stratificazione di decreti-legge, regolamenti e circolari tecniche rende difficile l'accesso alle informazioni da parte dei cittadini e degli enti locali, soprattutto nei piccoli comuni.

In secondo luogo, permangono ostacoli di natura amministrativa e tecnica, legati all'interconnessione con la rete, alla misurazione dell'energia condivisa e alla ripartizione dei benefici tra i membri. L'accesso agli incentivi è spesso vincolato a procedure complesse e a una rendicontazione onerosa, che può scoraggiare le iniziative di base.

Un altro nodo cruciale è rappresentato dalla prossimità geografica: sebbene sia stata estesa rispetto al limite iniziale dei 500 metri, essa resta un vincolo rigido in molte aree urbane e può limitare l'efficacia dei progetti di condivisione energetica diffusa.

Dal punto di vista politico e strategico, si auspica una riforma organica della disciplina delle comunità energetiche, che preveda:

- 1) L'adozione di una *Ley de Comunidades Energéticas*, attualmente in fase di consultazione pubblica (2024);
- 2) L'istituzione di un registro nazionale unico e interoperabile con le autorità locali;
- 3) La semplificazione procedurale e l'introduzione di modelli standardizzati di statuto e regolamento interno;
- 4) Il rafforzamento dei programmi di educazione energetica e partecipazione civica, anche nelle scuole e nei centri civici.

Il caso spagnolo dimostra come le comunità energetiche rinnovabili possano rappresentare un motore di trasformazione ecologica, sociale e democratica, a condizione che siano sostenute da un quadro giuridico coerente, accessibile e inclusivo. La Spagna ha compiuto importanti passi

avanti nel recepimento della RED II, promuovendo la nascita di centinaia di iniziative locali, soprattutto in ambito rurale e municipale. Tuttavia, la piena maturazione del fenomeno richiede un ulteriore sforzo normativo, istituzionale e culturale.

Sarà essenziale accompagnare la crescita delle CER con strumenti efficaci di monitoraggio, governance multilivello e coordinamento intersetoriale, affinché esse non rimangano iniziative isolate, ma diventino parte integrante della strategia nazionale di transizione energetica giusta e partecipata.

6. Verso un costituzionalismo energetico fondato sul principio di solidarietà nell'era delle policrisi?

Il confronto tra Italia e Spagna, così come sviluppato nel presente contributo, consente di cogliere appieno la portata costituzionale della transizione energetica in corso anche in Europa e il ruolo sempre più centrale che vi assume il principio di solidarietà, tanto sul piano interno quanto su quello sovranazionale. L'analisi dei due ordinamenti mostra come l'emergenza energetica, resa evidente dalle recenti crisi internazionali e dal mutamento climatico, abbia inciso profondamente sulle strutture normative e istituzionali, imponendo una ridefinizione dei rapporti tra Stato, mercato e società civile.

In entrambi i contesti, si registra un progressivo spostamento della questione energetica dal solo ambito tecnico-economico a quello giuridico-costituzionale, attraverso un percorso che vede nell'energia non più soltanto un bene strumentale allo sviluppo economico, ma una condizione essenziale per l'effettività dei diritti fondamentali e per la tenuta della democrazia costituzionale. L'energia, nella società contemporanea, si configura sempre più chiaramente come prerequisito per l'esercizio di diritti sociali, civili e politici: dalla salute all'istruzione, dalla partecipazione politica all'accesso all'informazione. In questa prospettiva, la povertà energetica appare come un fattore di esclusione che incide direttamente sulla dignità della persona e che pertanto richiede una risposta giuridica fondata sui principi del costituzionalismo sociale. Italia e Spagna, pur muovendosi su traiettorie differenti, convergono nel riconoscere il valore paradigmatico della solidarietà quale fondamento di una nuova "cittadinanza energetica".

Se in Italia il principio di solidarietà trova una formulazione esplicita nell'art. 2 della Costituzione e si accompagna a una strutturazione normativa centralizzata e formalizzata delle comunità energetiche, in Spagna esso si manifesta in modo più diffuso e articolato, attraverso un mosaico di interventi normativi e strategie politiche che, pur nella loro frammentazione, testimoniano una forte tensione verso l'inclusione e la giustizia energetica.

Entrambi i Paesi, in attuazione della direttiva RED II, hanno introdotto strumenti giuridici innovativi per promuovere la partecipazione attiva dei cittadini alla produzione e condivisione dell'energia rinnovabile, valorizzando la dimensione locale e relazionale della sostenibilità. Le comunità energetiche rinnovabili, in questo senso, rappresentano una risposta concreta alla crisi energetica e un'applicazione virtuosa del principio di sussidiarietà, sia verticale che orizzontale. Esse si fondano su una logica

mutualistica, democratica e non lucrativa, e consentono di superare l'impianto centralistico del sistema energetico tradizionale, promuovendo modelli di governance decentrati e cooperativi. L'esperienza italiana, sostenuta da una normativa organica e da un sistema di incentivi legato anche al PNRR, si distingue per una maggiore chiarezza normativa e per l'individuazione di una cornice istituzionale specifica, che assegna ruoli precisi ad autorità come il GSE e l'ARERA. Tuttavia, essa sconta ancora difficoltà attuative, legate a complessità burocratiche, carenze informative e ostacoli tecnici, che rischiano di frenare l'effettiva partecipazione delle realtà locali. La Spagna, dal canto suo, ha adottato un approccio più flessibile e sperimentale, basato su una pluralità di atti normativi e strumenti regolatori che si sono andati stratificando nel tempo. Pur in assenza di un quadro legislativo unitario, ha saputo favorire la nascita di numerose esperienze territoriali, grazie anche al sostegno di piani strategici e programmi di finanziamento che rafforzano il protagonismo delle comunità locali. In entrambi i contesti, le comunità energetiche si configurano come veicoli di innovazione costituzionale, capaci di integrare dimensioni ambientali, sociali e partecipative in un disegno coerente con i principi fondamentali degli ordinamenti democratici.

L'energia, dunque, diventa il terreno su cui si misura la capacità delle costituzioni europee di rispondere alle sfide del XXI secolo, garantendo non solo l'accesso ai servizi essenziali, ma anche la coesione sociale, l'equità territoriale e la sostenibilità intergenerazionale. Il principio di solidarietà, declinato in chiave energetica, rappresenta in tal senso il punto di intersezione tra diritti e doveri, tra individuo e collettività, tra Stato e mercato. Tale configurazione trova un fondamento anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che nella sentenza C-848/19 ha riconosciuto espressamente il dovere di solidarietà energetica come principio generale del diritto dell'Unione, vincolante nei rapporti tra Stati membri, e ha censurato una decisione della Commissione per non aver considerato adeguatamente gli effetti sulle esigenze di approvvigionamento di uno Stato membro in una situazione di emergenza. In quella occasione, la Corte ha affermato che l'art. 194 TFUE impone all'Unione e agli Stati membri un obbligo concreto di cooperazione e bilanciamento degli interessi nel settore energetico, soprattutto in fasi critiche, riconoscendo così all'emergenza energetica una rilevanza giuridica che rafforza il legame tra sicurezza degli approvvigionamenti e coesione dell'ordinamento europeo. Questa decisione si inserisce perfettamente nella prospettiva tracciata dal presente contributo, secondo cui l'energia non è più solo una merce regolata dal mercato, ma un bene comune che esige forme nuove di responsabilità condivisa.

La comparazione tra Italia e Spagna evidenzia che la promozione delle comunità energetiche non è soltanto un obiettivo di policy, ma una vera e propria strategia di attuazione costituzionale, attraverso cui si rende effettivo l'impegno delle democrazie contemporanee alla giustizia sociale e ambientale. La differente configurazione istituzionale dei due ordinamenti mostra come sia possibile perseguire gli stessi valori costituzionali attraverso strumenti giuridici diversi, ma accomunati dalla volontà di radicare l'energia nelle comunità, restituendole alla dimensione pubblica e partecipativa. In definitiva, la crisi energetica ha imposto un ripensamento

profondo del ruolo del diritto e delle istituzioni nella regolazione di un bene che si è fatto essenziale. Le comunità energetiche, nel quadro comparato esaminato, emergono come espressione tangibile di un nuovo paradigma costituzionale che pone al centro la dignità della persona, la responsabilità collettiva e la sostenibilità, trasformando la solidarietà da valore astratto in pratica giuridica concreta.

Giacomo Giorgini Pignatiello
D.to di Scienze Umane e Sociali
Università di Napoli “L’Orientale”
giacomo.giorginipignatiello@unior.it

