
Luca Gori, Marco Bellucci,
Vincenzo Tondi della Mura
(a cura di)

IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ENERGETICA E IL RUOLO DELLE COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI

UNO STUDIO MULTIDISCIPLINARE

FrancoAngeli 





Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Luca Gori, Marco Bellucci,
Vincenzo Tondi della Mura
(a cura di)

IL CONTRASTO ALLA POVERTÀ ENERGETICA E IL RUOLO DELLE COMUNITÀ ENERGETICHE RINNOVABILI

UNO STUDIO MULTIDISCIPLINARE

FrancoAngeli 

La pubblicazione del presente volume è parte del PRIN «*Framing Energy Poverty within Social Economy – Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution*», Bando 2022 PNRR, Codice progetto MUR P20227A85T, CUP B53D23032510001. Progetto finanziato dall'Unione europea - Next Generation EU, Missione 4 Componente 2, investimento 1.1.



Ministero
dell'Università
e della Ricerca



I contributi contenuti nel volume sono stati sottoposti a referaggio in doppio cieco.

In copertina: Atcharapun Samorn, Schizzo del concetto di città sostenibile,
©Dreamstime.com

Isbn: 9788835181484

Isbn e-book Open Access: 9788835190745

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons*
Attribuzione-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC BY-ND 4.0)

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni
della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/deed.it>

Gli eventuali link attivi e QR code inseriti nel volume sono forniti dall'autore.
L'editore non si assume alcuna responsabilità sui link attivi e QR code ivi contenuti
che rimandano a siti non appartenenti a FrancoAngeli.

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835190745

Indice

Nota introduttiva e metodologica , di Marco Bellucci, Luca Gori, Vincenzo Tondi della Mura	pag.	13
Introduzione , di Luca Gori	»	17
 Parte I – Il fenomeno della povertà energetica: attori e azioni per il contrasto		
1. L'ipotesi di un diritto all'energia: problemi, prospettive, alternative , di Giorgio Cataldo	»	31
1.1. Premessa: nuovi diritti per nuovi bisogni energetici?	»	31
1.2. L'approccio costituzionale al contrasto alla povertà (cenni)	»	33
1.3. Il quadro eterogeneo degli strumenti normativi in risposta al bisogno energetico...	»	34
1.3.1. ...e la relativa portata costituzionale	»	37
1.4. Dall'eterogeneità degli strumenti all'intrinseca strumentalità: la difficile enucleazione di un autonomo diritto all'energia	»	41
1.4.1. L'energia come presupposto in termini di dignità: la copertura dell'art. 3, comma 2, Cost. a giustificare l'intervento in favore del bisogno	»	43
1.5. La ricerca ancora aperta verso un approccio normativo strutturato al bisogno energetico	»	45
 2. Non solo CER: gli interventi di efficientamento energetico come strumento di contrasto alla povertà energetica , di Ilaria Baisi	»	47

2.1. Il contrasto alla povertà energetica nelle politiche eurounitarie	pag.	47
2.2. La Direttiva (UE) 2024/1275 (EPBD IV): edifici a energia quasi zero	»	50
2.3. Gli <i>Energy Performance Contracts</i> (EPC) per la decarbonizzazione dell'edilizia	»	55
2.4. Osservazioni conclusive, tra opportunità e timori	»	59
 3. Un approccio intersezionale alla povertà energetica: i clienti vulnerabili e non-disalimentabili tra Italia e Spagna, di Maria Giulia Arciero		
3.1. Introduzione	»	61
3.2. L'applicazione del metodo intersezionale alla PE	»	62
3.3. All'origine della nozione di cliente vulnerabile: la liberalizzazione del mercato dell'energia	»	65
3.4. La tutela del cliente vulnerabile nel mercato unico dell'energia	»	69
3.5. La tutela del cliente vulnerabile nella transizione energetica	»	71
3.6. Il rilievo sistematico della nozione di cliente vulnerabile	»	73
3.7. La definizione normativa di cliente vulnerabile: le indicazioni europee	»	73
3.8. Il cliente vulnerabile tra Italia e Spagna: una comparazione in chiave intersezionale	»	76
3.9. Conclusioni: intersezionalità ed evidenze quantitative	»	79
 Parte II – Il modello delle comunità energetiche rinnovabili: nodi critici e prospettive di sviluppo		
 4. Il modello delle comunità energetiche rinnovabili: sfide e opportunità di sviluppo, di Alberica Aquili		
4.1. Introduzione	»	85
4.2. Il ruolo delle Regioni per lo sviluppo delle CER	»	85
4.3. Il ruolo del Comune, forme giuridiche e aspetti fiscali delle CER	»	92
4.4. CER, enti locali, enti del Terzo settore e servizio pubblico locale	»	98
4.5. Conclusioni	»	103

5. Comunità energetiche rinnovabili e regime fiscale: questioni aperte e prospettive di armonizzazione, di		
Vincenzo Delli Priscoli	pag.	105
5.1. Premessa	»	105
5.2. Le forme giuridiche delle comunità energetiche rinnovabili	»	107
5.2.1. Le associazioni come modello «snello» e solidaristico	»	108
5.2.2. Le cooperative come modello mutualistico e solidaristico	»	109
5.2.3. Enti del Terzo settore e imprese sociali: tra riconoscimento legislativo e incertezza fiscale	»	112
5.3. Profili fiscali delle CER nelle imposte dirette	»	113
5.4. Profili fiscali delle CER nelle imposte indirette	»	115
5.5. Considerazioni conclusive	»	116
 6. Verso una transizione “giusta”? Luci e ombre del “Decreto CACER”, di Enrico Guerrieri	»	119
6.1. Premessa	»	119
6.2. Le comunità energetiche rinnovabili e la normativa incentivante: uno sguardo al “Decreto CACER”	»	121
6.3. La normativa incentivante tra finalità ambientale e garanzia di una soglia minima di solidarietà: la formale “funzionalizzazione” delle eccedenze verso i bisogni sociali territoriali	»	123
6.4. Quale effettiva rilevanza degli obiettivi sociali? Alcuni rilievi critici	»	126
6.5. Transizione energetica e solidarietà: alcune brevi riflessioni rispetto alle possibili zone d’ombra della normativa nazionale	»	129
6.6. L’opportunità di un bilanciamento tra esigenze della transizione e bisogni sociali	»	131
 7. Comunità energetiche rinnovabili e giustizia energetica nel quadro del diritto internazionale ed europeo, di Matteo Fulgenzi	»	134
7.1. Introduzione: CERtezze e inCERtezze sul panorama internazionale ed europeo	»	134
7.2. L’impatto sistemico della guerra in Ucraina sulle scelte energetiche dell’UE: povertà energetica e disuguaglianze sociali	»	141

7.3. Le comunità energetiche rinnovabili nel framework giuridico dell'UE	pag.	148
7.3.1. La dimensione transfrontaliera delle CER: innovazione condivisa e cooperazione territoriale oltre i confini nazionali	»	153
7.3.2. Uno sguardo all'esperienza del <i>Global South</i> : la diplomazia "glocale" dell'energia	»	157
7.4. Proposte per il futuro della strategia energetica verde dell'energia	»	160
7.5. Conclusioni: verso una giustizia energetica trasformativa	»	166
 8. Governance e modelli organizzativi delle comunità energetiche rinnovabili tra prospettive internazionali e <i>Just Transition</i>, di Giulia Chiara Ceresa, Sara Lombardi, Federico Martellozzo		
8.1. Introduzione	»	170
8.2. Le CER nella letteratura internazionale: contesti geografici, barriere e <i>drivers</i>	»	172
8.3. L'esperienza italiana delle CER nel quadro europeo e globale	»	175
8.4. Modelli organizzativi delle CER: oltre la dinamica <i>top-down/bottom-up</i>	»	177
8.4.1. Approcci <i>bottom-up</i>	»	177
8.4.2. Approcci <i>top-down</i>	»	178
8.4.3. Verso modelli ibridi, oltre il dualismo <i>bottom-up/top-down</i>	»	179
8.5. Verso la <i>Just Transition</i> : le sfide delle CER tra inclusione e disuguaglianza	»	180
 9. Prospettive economiche-aziendali e business model delle CER, di Damiano Cesa Bianchi, Marco Bellucci, Giacomo Manetti, Luca Bagnoli, Carmela Nitti		
9.1. Introduzione	»	182
9.2. Il Business Model Canvas come strumento di analisi delle CER	»	187
9.3. Evoluzione normativa e configurazioni dei modelli di business delle CER	»	191
9.3.1. Le definizioni europee di comunità energetica	»	191
9.3.2. Il recepimento italiano: dalla fase sperimentale alla disciplina organica	»	192

9.3.3. Il requisito del controllo degli impianti	pag.	195
9.3.4. L'estensione geografica	»	196
9.4. Analisi dei casi di studio	»	197
9.4.1. Metodologia	»	197
9.4.2. Discussione dei risultati	»	200
9.5. Conclusioni	»	204

Parte III – La funzione sociale delle comunità energetiche rinnovabili

10. Energia, diritti, comunità: il potenziale sociale delle comunità energetiche rinnovabili, di Viviana Di Capua	»	209
10.1. Introduzione	»	209
10.2. Definire e misurare la povertà energetica: un approccio interdisciplinare	»	210
10.3. Le comunità energetiche nella disciplina europea tra sostenibilità e solidarietà	»	214
10.4. Le comunità energetiche rinnovabili in Italia: una soluzione alla povertà energetica?	»	216
10.5. Il contributo dei comuni alla funzione solidaristica delle comunità energetiche rinnovabili	»	218
10.6. Il potenziale sociale delle comunità energetiche in Spagna e in Belgio	»	222
10.7. Conclusioni	»	226
11. Le comunità energetiche rinnovabili come strumenti privatistici di contrasto alla povertà energetica: profili strutturali, relazionali e funzionali, di Alberto Jaci	»	228
11.1. CER e diritto privato tra struttura e funzione	»	228
11.2. Le comunità energetiche come soggetti privatistici plurali	»	229
11.3. Autonomia privata e strumenti negoziali nella costituzione delle CER	»	234
11.4. Fragilità negoziale e protezione dei membri vulnerabili	»	236
11.5. Governance, rappresentanza e partecipazione	»	239
11.6. Responsabilità, conflitti, rimedi	»	240
11.7. Oltre la dicotomia pubblico-privato: per un'autonomia contrattuale a funzione redistributiva	»	243

12. Comunità energetiche rinnovabili solidali come strumento di contrasto alla povertà energetica, di Clara Silvano	pag.	245
12.1. La povertà energetica nell'epoca della transizione ecologica	»	245
12.2. Dalle CER alle CERS: un possibile strumento di contrasto alla povertà energetica	»	251
12.3. La costituzione di una CERS nell'ambito dell'attuazione del <i>Climate City Contract</i> : il caso di Padova	»	256
12.4. Conclusioni	»	261
 13. Comunità energetiche solidali: un modello di responsabilità condivisa fra potere pubblico e potere privato, di Alessandra Piconese	»	263
13.1. Premessa	»	263
13.2. Le politiche economiche europee	»	265
13.3. Programmazione e attuazione nell'ordinamento giuridico italiano	»	269
13.4. Tra governo centrale e autonomie locali: il ruolo delle Regioni	»	273
13.5. Modelli locali di sviluppo solidaristico e democratico: la gratuità tra potere pubblico e potere privato	»	278
13.6. Strumenti di inclusione delle fragilità	»	281
13.7. Riflessioni conclusive	»	283
 14. Verso le comunità energetiche rinnovabili ad alto impatto sociale e territoriale: il percorso promozionale della legislazione regionale, di Fulvio Leonzio	»	286
14.1. La disciplina multilivello delle comunità energetiche rinnovabili: il ruolo attivo degli enti territoriali	»	286
14.2. Il percorso della legislazione regionale di sostegno alle comunità energetiche rinnovabili	»	293
14.2.1. Le esperienze regionali "pionieristiche": il modello piemontese e la sua diffusione	»	295
14.2.2. La "stagione" del consolidamento: il coordinamento regionale e la valorizzazione dell'impatto sociale delle comunità energetiche rinnovabili	»	299
14.3. La promozione regionale di comunità energetiche rinnovabili (solidali): spunti conclusivi e orizzonti evolutivi	»	303

15. Il ruolo del Terzo settore nella generazione di benefici sociali per le CER. Una <i>scoping review</i> della letteratura sul tema, di Elena Salamino, Martina Francesconi	pag.	306
15.1. Obiettivi della ricerca	»	306
15.2. Quadro teorico e stato dell'arte	»	307
15.2.1. I benefici sociali delle comunità energetiche rinnovabili	»	307
15.2.2. Le comunità energetiche rinnovabili solidali	»	310
15.2.3. Il potenziale ruolo del Terzo settore	»	313
15.3. <i>Scoping review</i> sui benefici sociali delle CER e il ruolo del Terzo settore	»	314
15.3.1. Disegno della revisione della letteratura	»	314
15.3.2. Costruzione della domanda di ricerca	»	315
15.3.3. Fonti e strategie di ricerca	»	316
15.3.4. Criteri di eleggibilità	»	318
15.3.5. Dimensioni di analisi	»	320
15.3.6. Metodologie adottate negli articoli inclusi	»	320
15.3.7. Benefici sociali delle iniziative di energia condivisa	»	323
15.3.8. Ruolo del Terzo settore nelle evidenze della <i>scoping review</i>	»	326
15.4. Discussione e sviluppi della ricerca	»	327
 16. La funzione promozionale della co-progettazione per lo sviluppo di CER “solidali”, di Matteo Greco	 »	 330
16.1. Introduzione	»	330
16.2. La definizione giuridica di “Comunità energetica rinnovabile”	»	331
16.2.1. La categoria delle CER cc.dd. “solidali”	»	337
16.3. Le CER e il paradigma dell'amministrazione condivisa	»	338
16.4. Il Regolamento di Roma Capitale	»	343
 Curatori e Autori	 »	 347

1. L'ipotesi di un diritto all'energia: problemi, prospettive, alternative

di Giorgio Cataldo

1.1. Premessa: nuovi diritti per nuovi bisogni energetici?

Negli ultimi decenni si assiste a un'intensificazione del dibattito sulla strumentalità dell'energia a una effettiva garanzia di una pluralità di diritti costituzionalmente rilevanti, soprattutto in ambito domestico. L'energia è, infatti, sempre più percepita nella sua importanza per l'accesso effettivo a servizi quali il raffrescamento, il riscaldamento, l'illuminazione, l'igiene, il cibo e così via.

Non si tratta di una novità in sé. Che l'energia serva per usufruire di servizi (anche) in ambito domestico è una questione tanto ovvia quanto scontata. L'elemento di novità, tale da giustificare un'inedita attenzione sull'argomento, è semmai costituito dal *tipo* di servizio che ci si aspetta di ottenere e dalle relative *finalità*. Il bisogno di energia si lega sempre più all'innalzamento delle aspettative di benessere nonché ai relativi livelli di efficienza, a seguito dell'avanzamento della tecnologia e della tecnica in generale. La connessione dell'energia a una serie ampia di diritti guarda pertanto anche alla qualità del servizio ottenuto. Nell'integrare l'elemento quantitativo (il «quanto spendo» in energia), quello qualitativo (il «come», il «fino a che punto» riesco a utilizzare l'energia) si presenta dunque nella sua crucialità. Vi è implicata la dimensione dell'*ethos*, del ben-essere e del come-vivere, in aggiunta a quella più immediata del *bios*, dell'essere e del (mero) vivere¹.

Anche a partire da questi temi gli studiosi si interrogano attorno alla sussistenza o alla ravvisabilità di un diritto all'energia² e alla rilevanza da

¹ Su questi concetti (e sulla relativa alterazione dovuta alla crisi dello Stato sociale), cfr. Luciani M. (2022), *Salus*, Mucchi, Modena, 13-14.

² Si v., fra gli altri, Hesselman M. (2022), *Energy, right to*, in Binder C., Nowak M., Hofbauer J. e Janig P., a cura di, *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, Edward Elgar, Chel-

attribuire a nozioni di recente emersione, quale quella della «povertà energetica». Quest'ultima, in particolare, è stata inizialmente elaborata in altri ambiti del sapere, diversi da quello giuridico (quelli sociologico, antropologico ed economico, su tutti) per descrivere situazioni di carenza di energia non solo in senso materiale (la difficoltà nel pagare le utenze, ad esempio) ma anche in quello esistenziale, cioè relativo all'adeguatezza del servizio (l'efficienza, la sostenibilità, la versatilità, ecc.) in una prospettiva multidimensionale³. La nozione è stata successivamente presa in considerazione dal legislatore europeo, specialmente nelle politiche di transizione, al fine di garantire un processo trasformativo volto a non lasciare indietro nessuno («*to leave no one behind*»)⁴. Lo stesso legislatore europeo, al contempo, ha precisato di non voler offrire una definizione esaustiva, rimettendola alle singole normative statali⁵.

Vista questa inedita dimensione dei bisogni energetici, un profilo di riflessione può essere costituito dal relativo risvolto sul piano delle categorie del diritto costituzionale. In prima battuta, effettivamente, affiorano evidenti assonanze fra questi argomenti e un ordine di discorso costituzionalistico, teso (e predisposto) ad affrontare (anche) una problematica di tal sorta con un approccio di tipo complessivo. In altri termini, i temi posti da queste nuove esigenze altro non sembrano se non – anzitutto – un riflesso del principio personalista e di quello di eguaglianza espressi dagli artt. 2 e 3 della Carta. In seconda battuta, tuttavia, occorre prendere atto che una valorizzazione, quale quella europea, della nozione di povertà energetica non ne comporta un'automatica accoglienza nella sistematica costituzionale o, perlomeno, non necessariamente in termini equivalenti. Può accadere, ad esempio, che una categoria assunta come prescrittiva in alcuni contesti istituzionali rivesta, magari, valore solo descrittivo in altri. Di pari modo, non è scontato che all'emergere di un nuovo bisogno debba necessariamente nascere un nuovo diritto⁶.

Pertanto, fra le varie sollecitazioni poste da questa rinnovata attenzione per il profilo energetico una è data dall'esigenza di un apposito approfondimento delle categorie costituzionali implicate, interrogandosi in quali

tenham, 2022, e Löfquist L. (2019), “Is there a universal human right to electricity?”, *The International Journal of Human Rights*, 24(6): 711-723.

³ Per tutti, Bouzarovski S. (2018), *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, Springer, Basingstoke. Fra gli studi costituzionalistici italiani cfr. Greco M. (2023), “Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia”, *Diritti fondamentali*, 2: 437-460.

⁴ Cfr. direttiva (UE) 2023/1791 “sull'efficienza energetica”, spec. art. 3, par. 8 e Racc. UE 2023/2407 “sulla povertà energetica”, cons. 1, 8 e 34.

⁵ Cfr. ancora Raccomandazione (UE) 2023/2407, cons. 11.

⁶ Cfr. Rossi E. (2024), “Bisogni, diritti e Costituzione”, *Quaderni costituzionali*, 2: 308.

termini e con quali presupposti (con quali categorie e con quali strumenti o mezzi) si possa configurare la risposta dell'ordinamento.

1.2. L'approccio costituzionale al contrasto alla povertà (cenni)

L'indagine circa le risposte dell'ordinamento italiano ai bisogni energetici passa necessariamente dalla presa d'atto che il dettato costituzionale non accoglie, almeno esplicitamente, singole accezioni di situazioni di povertà. Si tratta di un primo – esteriore – elemento di distinzione rispetto a quanto individuato su un livello extranazionale. È proprio questo aspetto a far emergere il bisogno di un approfondimento apposito circa le ragioni dell'approccio costituzionale e le connesse implicazioni, soprattutto relative all'*an* e al *quomodo* dell'intervento per far fronte alle specifiche situazioni anche energetiche.

In particolare, rispetto a un approccio tipico dello Stato liberale, riduttivo⁷ e circoscritto al mero bisogno economico, nonché privo di un fondamento su cui costruire una pretesa giuridica⁸, la vocazione democratico-pluralista e sociale che connota l'ordinamento costituzionale vede nel contrasto alla povertà un'occasione di piena realizzazione della persona⁹. Sebbene il lemma «povertà» non compaia mai nel testo della Carta repubblicana, dalla lettura di diverse disposizioni (artt. 4, 24, comma terzo, 30, comma terzo, 31, comma primo, 32, comma primo, 34, commi secondo e terzo e 38, comma primo) ci si accorge di una grande considerazione del problema¹⁰. Il contrasto alla povertà permea l'intera intelaiatura costituzionale. La persona, con i suoi bisogni, è destinataria di una risposta “a tutto tondo”.

Tali connotazioni risultano tuttavia almeno in parte differenti – pur senza porsi in contrasto – rispetto a quelle adottate nell'approccio extranazionale. Nel contesto nazionale, infatti, l'onnicomprendività e la multidimensionalità derivano da una lettura complessiva delle situazioni di bisogno e, in questo senso, consentono di cogliere il fenomeno energetico in una prospettiva non limitata al solo profilo materiale o economico.

⁷ Tondi della Mura V. (2010), “La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca”, *Rivista AIC*, 0: 6-7.

⁸ Baldassarre A. (1997), *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 125.

⁹ Fattibene R. (2020), *Povertà e Costituzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 35.

¹⁰ In generale cfr. Ruotolo M. (2011), “La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un'esistenza dignitosa”, *Diritto pubblico*, 2: 391-424.

Questi argomenti si prestano a spiegare perché la Costituzione non prescrive categorie specifiche di povertà (sebbene fra gli studiosi se ne siano spesso individuate, in chiave descrittiva, molteplici accezioni)¹¹, permanendo su un livello generale. In particolare, una lettura sistematica induce a cogliere nell'aspetto materiale-economico della fragilità solo un momento iniziale, che si rivela «strumentale» alla finalità dello sviluppo della persona¹².

1.3. Il quadro eterogeneo degli strumenti normativi in risposta al bisogno energetico...

Così come non è immediata la traducibilità in chiave costituzionale di una nozione prescrittiva e circoscritta di «povertà energetica», allo stesso modo occorre interrogarsi sulla classificazione delle risposte e degli strumenti che l'ordinamento appronta rispetto al correlato "bisogno energetico", nella prospettiva – ancora ipotetica – dell'enucleazione di un autonomo diritto all'energia.

Dal punto di vista degli strumenti normativi il quadro presenta peculiari e significativi elementi di eterogeneità. È possibile distinguere almeno tre tipologie di intervento, rilevanti in misura diversa: le misure di protezione sociale; quelle di indirizzo e coordinamento delle attività economiche; infine, quelle di carattere promozionale. Il loro approfondimento si rende necessario per due ragioni: da un lato, per verificare in quali casi il bisogno energetico – propriamente inteso in termini di povertà – assuma un ruolo centrale e in quali, invece, si collochi in posizione collaterale; dall'altro, per procedere a una ricostruzione delle corrispondenti posizioni soggettive in termini di diritti e pretese del cittadino.

La prima tipologia di misure, quelle di protezione sociale (erogazioni monetarie, tariffe agevolate e altre provvidenze, ecc.), è con tutta probabilità quella che più direttamente rende percepibile la risposta al bisogno energetico nella sua più immediata manifestazione, quella economica¹³. Il crite-

¹¹ Camerlengo Q. (2019), "Il senso della Costituzione per la povertà", *Osservatorio AIC*, 1-2: 7 ss.

¹² Cfr., a diverso modo, Camerlengo Q., *op. cit.*, 8, Casamassima V., Vivaldi E. (2018), "Ius existientiae e politiche di contrasto della povertà", *Quaderni costituzionali*, 1: 120-121, Fattibene R., *op. cit.*, 31, Franchini C. (2021), *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale scientifica, Napoli, 54.

¹³ L'esempio principale è offerto dalle tariffe elettriche agevolate, previste dall'art. 1, comma 375, della L. 23 dicembre 2005, n. 266 e poi attuate per la prima volta dal Decreto interministeriale 28 dicembre 2007 sotto forma di compensazione. Dal 2008, con il D.l. 29 dicembre, n. 185, la misura è stata estesa in relazione alle spese per la fornitura di gas naturale (art. 3, comma 9). Non mancano misure più recenti, dettate dalle contingenze emergen-

rio, come per altri campi, è per l'appunto quello economico-reddituale e si basa generalmente sulla previsione di soglie volte a individuare gli aventi diritto: la «valutazione politica di *insufficienza* del reddito, attraverso la tecnica del riconoscimento di un *diritto ex lege* ai beneficiari», fa corrispondere l'obbligazione¹⁴.

Una seconda tipologia di misure attiene all'indirizzo e al coordinamento delle attività economiche. Per ciò che qui rileva, si tratta per lo più di interventi a carattere emergenziale, nei quali la finalità di sostenere i soggetti economicamente più fragili affiora talvolta in modo esplicito, talaltro in modo solo mediato.

Tra le misure direttamente orientate in tal senso si collocano, ad esempio, quelle che garantiscono la fornitura a prezzi parametrati al costo dell'energia all'ingrosso a partire dalla cessazione del servizio di maggior tutela¹⁵. Sempre sul piano delle tutele dirette, ma riferite alla generalità dei consociati (e dunque *anche* ai soggetti in condizioni economiche svantaggiate), possono essere richiamate le misure sospensive del diritto delle imprese energetiche di modificare unilateralmente le condizioni di prezzo¹⁶, nonché gli interventi compensativi rivolti alle medesime imprese, finalizzati – anche in questo caso, come spesso può risultare per le misure provvidenziali – a garantire una riduzione dell'onere in bolletta¹⁷.

Quanto alle misure che solo indirettamente intercettano il bisogno energetico, diversamente, si possono citare interventi volti prevalentemente a favorire economicamente le imprese del settore. L'effetto auspicato, a cascata, è, accanto ad altri, quello di un minore impatto sulle spese delle utenze. Solo a titolo di esempio – dato che in questo caso si è dinanzi a un am-

ziali che caratterizzano il presente periodo. Si pensi, fra gli altri, all'art. 1 del D.l. 17 maggio 2022, n. 50, all'art. 3 del D.l. 30 marzo 2023, n. 34 e all'art. 1 del D.l. 28 febbraio 2025, n. 19, a seguito della crisi russo-ucraina.

¹⁴ Così La Spina A. (2003), *La protezione sociale*, in Cassese S., a cura di, *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, Giuffrè, Milano, 828.

¹⁵ A mero titolo esemplificativo, si può citare l'art. 11, comma 2, del D.lgs. 8 novembre 2021, n. 210, nel campo elettrico. Questa disposizione, più volte novellata, tutela i clienti vulnerabili che, fra gli altri aspetti, sono intesi come quelli «che si trovano in condizioni economicamente svantaggiate o che versano in gravi condizioni di salute, tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica, necessarie per il loro mantenimento in vita» (comma 1, lett. a)), che versano in condizioni di disabilità (lett. c)), che hanno utenze in isole minori non interconnesse o in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi (lett. d) ed e)) o che hanno età maggiore di 75 anni (lett. f)). Una norma simile è stata prevista nel settore del gas naturale con l'art. 2 del D.l. 9 agosto 2022, n. 115.

¹⁶ Cfr. gli artt. 3 e 4 del D.l. n. 115/2022.

¹⁷ Sulle misure compensative è preminente l'ambito regionale (cfr. L. 23 agosto 2004, n. 239, art. 5). Si pensi all'art. 2 della L. Reg. Puglia 7 novembre 2022, n. 28.

bito normativo abbastanza lontano dall'oggetto di analisi – si pensi alla riduzione delle imposte per circostanze emergenziali¹⁸. Nel medesimo campo si possono poi includere le misure più propriamente attinenti alla sicurezza energetica, volte a garantire l'approvvigionamento in contingenze critiche¹⁹. Ancora una volta, il proposito è di evitare gravi conseguenze sul piano del prezzo della fornitura.

Circa questa tipologia di misure è sintomatico il tendenziale ampio raggio delle previsioni. Questa connotazione, del resto, si rivela coerente all'intrinseca ampiezza dei «fini sociali» del terzo comma dell'art. 41 Cost., che altro non rappresentano se non la traduzione del processo di trasformazione dell'intera società di cui al secondo comma dell'art. 3 Cost.²⁰

Una terza e ultima tipologia di misure rientra nel più ampio contesto delle normative c.d. “promozionali”. Essa presenta tratti che la avvicinano a entrambe quelle poc'anzi esaminate. Da un lato, analogamente alle misure di provvidenza, ricorre spesso – e qui in modo più appropriato – la terminologia del “bonus”, poiché anche in questo caso è prevista una sovvenzione da parte dell'ente pubblico. Dall'altro lato, come per le misure di indirizzo e coordinamento, il riferimento costituzionale principale rimane il terzo comma dell'art. 41 Cost.²¹, risultando evidente un obiettivo di orientamento delle attività economiche. La differenza più marcata rispetto alle altre due categorie risiede però nella struttura dell'intervento: qui non si tratta di sussidi o erogazioni economiche “a fondo perduto”, ma di incentivi condizionati al raggiungimento di un determinato risultato. Questo carattere fina-

¹⁸ *Ex multis*, art. 2, D.l. n. 34/2023 e art. 1, comma 5, D.l. 29 settembre 2023, n. 131.

¹⁹ Si possono citare, a mero titolo esemplificativo, «misure finalizzate all'aumento della disponibilità di gas e alla riduzione programmata dei consumi di gas previste dal piano di emergenza del sistema italiano del gas naturale» (D.l. 25 febbraio 2022, n. 14, art. 5-bis), misure «di riempimento di ultima istanza tramite l'acquisto di gas naturale, ai fini del suo stoccaggio e della sua successiva vendita» (D.l. 17 maggio 2022, n. 50, art. 5-bis), previsioni di un contributo di solidarietà temporaneo a carico di imprese operanti nel settore energetico (L. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 115-120 e D.l. 21 marzo 2022, n. 21, art. 37) e misure «per fronteggiare l'emergenza caro energia attraverso il rafforzamento della sicurezza di approvvigionamento di gas naturale a prezzi equi» (D.l. 1 marzo 2022, n. 17, art. 16, più volte integrato e modificato, che tra gli altri aspetti aveva individuato l'area di mare territoriale dalle 9 alle 12 miglia in cui sono consentite attività estrattive – prima interamente vietate dall'art. 6, comma 17, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, T.U. ambientale – al fine di vincolare l'acquisto del gas a prezzi inferiori a quelli di mercato; il D.l. 17 ottobre 2024, n. 153, con l'art. 2, comma quarto, è poi intervenuto direttamente su quest'ultima disposizione).

²⁰ Per tutti, Luciani M (1990), “Economia nel diritto costituzionale”, *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 5: 378.

²¹ Cfr. Loiodice A. (1967), *Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo*, in *Estratto dagli «Studi in onore di Alfonso Tesauro»*, Libreria Scientifica Editrice, Napoli, 15-16, il quale evidenzia, comunque, la non esclusività di tale riferimento costituzionale, e Zagrebelsky G. (1990), *Manuale di diritto costituzionale*, I, Utet, Torino, 158.

listico è l'elemento qualificante delle normative promozionali. Come più volte rilevato dalla dottrina, esse si distinguono per il perseguimento di un fine generale (sociale, economico o comunque pubblico) mediante il contributo attivo dei privati, i quali, aderendo al programma, accedono a un vantaggio – spesso di natura patrimoniale – in relazione all'adempimento richiesto²².

Proprio questa peculiarità tende spesso, almeno astrattamente, a collocare tale tipologia di misure su un piano più distante rispetto al profilo del bisogno energetico strettamente inteso. Nel campo energetico che qui interessa, le misure promozionali si inseriscono prevalentemente nelle politiche di transizione e di efficientamento, in chiave ecosostenibile²³. Sicché, pur ponendo in taluni casi il soddisfacimento del bisogno energetico intrecciarsi con tale finalità primaria, non sembra del tutto corretto ricondurre queste misure, nei termini sopra richiamati, a strumenti direttamente volti alla tutela del bisogno stesso. Appare di conseguenza chiaro come in questi casi l'obiettivo non sia il venire incontro in maniera esplicita o diretta alle esigenze dei nuclei domestici in condizioni di accentuata difficoltà quanto il favorire un generico (e futuro) risparmio energetico.

1.3. ...e la relativa portata costituzionale

Il contesto normativo sin qui delineato consente di individuare alcuni profili di ordine sistematico. Ciò che emerge è, anzitutto, la marcata eterogeneità degli strumenti²⁴, i quali restituiscono un quadro articolato ma, al tempo stesso, coerente se considerato nella sua complessità.

Un primo elemento è la non tipicità. Le tre tipologie esaminate non sono infatti misure *proprie* del settore energetico: lo Stato interviene nei rapporti economici secondo tali modalità – seppur con diversa intensità – anche in altri ambiti. Offre prestazioni assistenziali paramtrate al reddito; disciplina e

²² Si v., *ex multis*, Guarino G. (1962), *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo (A proposito della questione della legittimità costituzionale della L. 27 dicembre 1953 n. 959 e della L. 30 dicembre 1959 n. 1254 sui sovraccanoni elettrici)*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 125 ss., Loiodice A., *op. cit.*, 15 ss., Rigano F. (1999), "Le leggi promozionali nella giurisprudenza costituzionale", in *Giurisprudenza italiana*, 2223-2232. Più di recente, Gori L. (2022), *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 176 ss.

²³ Bevilacqua D., "“Pronti per il 55%?” L'obiettivo climatico dell'UE e gli strumenti per raggiungerlo", in *Rassegna giuridica dell'ambiente Online*, 28: 2.

²⁴ Sulla diversità degli strumenti utilizzabili per il contrasto alla povertà in generale, Cerrulli Irelli V. e Giurickovic Dato A. (2020), "La lotta alla povertà come politica pubblica", *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 11: 195 ss., e Ruotolo M. (2011), *op. cit.*, 409-410.

coordina attività economiche pubbliche e private perseguendo finalità sociali (e oggi anche ambientali); predispone incentivi di natura promozionale.

Un secondo elemento è la gradualità del finalismo. Nelle varie normative, l'obiettivo di alleviare il bisogno energetico assume un peso decrescente. Nelle misure promozionali una ricaduta esplicita è rara; risulta più marcata nella regolazione; diviene invece prevalente nelle misure di protezione sociale. Inoltre, nelle discipline promozionali – essendo orientate, in diversa misura, alla transizione energetica – assume particolare rilievo il *favor* per le fonti pulite e, in special modo, per quelle elettriche. Viceversa, nelle altre due tipologie l'intervento è trasversale, vedendosi queste incidere tanto sull'ambito elettrico quanto su quello fossile.

Il carattere variegato, articolato e complesso degli strumenti adottabili, lungi dal rappresentare un problema nella riflessione, può costituire un valore aggiunto. Così come sembra prospettare la concezione della povertà in termini generali desumibile dalla Costituzione, anche in questo specifico ambito il profilo economico appare l'elemento maggiormente tipizzante o, perlomeno, il presupposto. Si presentano molteplici strumenti normativi che, a vario modo intervenendo nell'economia, consentono un'applicazione parametrabile al caso e all'esigenza²⁵.

La ricomposizione della pluralità degli strumenti impiegabili nell'ordine di discorso economico risulta coerente con l'impianto costituzionale di riferimento (Titolo III, Parte I). È stato autorevolmente osservato come tale impianto sia connotato da una significativa elasticità, in primo luogo con riguardo al grado di presenza dei pubblici poteri nella regolazione e nell'indirizzo dell'iniziativa economica privata (artt. 41, 42 e 43 Cost.)²⁶. Si tratta di un'elasticità storicamente variabile, influenzata dagli orientamenti politici e dalle priorità che si affermano nelle diverse fasi.

Ai fini che qui rilevano, tale elasticità può essere non solo associata all'intensità dell'intervento pubblico, ma anche alla scelta del tipo di strumento ritenuto di volta in volta adeguato alle specifiche situazioni e alle contingenze storiche. Il bisogno energetico si colloca in tale prospettiva proprio come un'esigenza relativamente “nuova”, emersa con particolare evidenza negli ultimi decenni, segnati da persistenti difficoltà economiche per ampie fasce della popolazione e da crisi – belliche, sanitarie ed economiche – più ravvicinate e pervasive rispetto al passato. Sotto questo profilo, la multidimensionalità trova nella duttilità degli strumenti e dei livelli di intervento un elemento di coerenza sistemica: l'elasticità dell'intervento

²⁵ In merito, sia consentito il rinvio a Cataldo G. (2025), “La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà”, *Rivista AIC*, 4: 557.

²⁶ Si v., soprattutto, Predieri A. (1963), *Pianificazione e Costituzione*, Edizioni di Comunità, Milano, 220 ss.

pubblico consente infatti di modulare le risposte in funzione della complessità del fenomeno.

In questo senso, più nello specifico, tutte le misure prospettate possono – quando più, quando meno – essere intese come una forma di tutela dei soggetti (privati) deboli alla luce della libertà e della dignità umana. Un possibile riscontro di questa chiave di lettura è su quanto Giorgio Lombardi ha rilevato a partire dal secondo comma dell’art. 41 Cost. In questa disposizione, come limite all’esercizio dell’iniziativa economica, non è solo citata l’utilità sociale ma sono anche menzionati l’ambiente, la salute, la sicurezza, la libertà e la dignità umana. In questo modo, nella visione del chiaro Autore, la norma disciplina «i rapporti fra esercizio della libertà economica e le altre posizioni soggettive di libertà», limitando «la prima [e] offrendo un criterio preventivo per reprimerne l’eventuale abuso, in funzione di garanzia delle seconde». Pertanto, la medesima norma «esprime un collegamento fra abuso di poteri privati di supremazia e garanzia dei diritti di libertà in relazione alla sfera privatistica»²⁷.

Se notoriamente l’elaborazione di Lombardi è incentrata sulla valorizzazione delle prescrizioni costituzionali di garanzia non verticalmente nel rapporto fra Stato e privati, ma orizzontalmente in quello fra gli stessi privati (*Drittwirkung*), è anche vero che lo stesso chiaro Autore estende talvolta tale incidenza a fattispecie di più ampia scala, quando a essere coinvolte sono le grandi imprese (in quanto espressione dei «*poteri privati di supremazia*») e l’interesse dei consociati²⁸. In tale ottica, le imprese e, più in generale, il mercato dell’energia, transnazionale, possono essere intesi come forme di poteri privati di supremazia: si pensi alla pacifica constatazione della tendenziale impermeabilità di questi operatori agli effetti negativi delle congiunture e dei cicli economici²⁹. Le scelte e i comportamenti posti in essere da questo settore, composto da attori pubblici ma soprattutto privati, influenzano fortemente la vita quotidiana di ogni cittadino. Di qui la possibilità che si renda necessaria, come accade nei casi esaminati, un’*interpositio legislatoris*, anche tramite l’ampio strumentario desumibile dal terzo comma, volta a rendere concreto ed effettivo il riequilibrio prospettato.

²⁷ Lombardi G. (1970), *Potere privato e diritti fondamentali*, I, Giappichelli, Torino, 116-117.

²⁸ Lombardi G. (1970), *op. cit.*, 129, il quale specifica, per l’appunto: «il *potere privato*, esternandosi nelle forme della grande impresa contiene sempre un connotato di supremazia sociale che può estrinsecarsi con *gradi di intensità diversi*», ed è dunque «chiara la spinta verso una tendenziale limitazione dei diritti di libertà di quanti, venendo con essa in contatto, *devono per ciò solo* sottostare alle condizioni volute dal potere di supremazia privata». Analogamente, cfr. *ivi*, 131.

²⁹ Sul punto si v. alcuni tra i casi affrontati dalla Corte costituzionale: ad esempio, sent. n. 10/2015, §6.4 *cons. dir.* e sent. n. 111/2024, §7.1.3 *cons. dir.*

L'intera ricostruzione trova conferma nell'intima strumentalità della disciplina di cui all'art. 41 Cost. all'espressione della libertà³⁰ per favorire il pieno sviluppo della persona umana, come prescritto dal secondo comma dell'art. 3 Cost., ma anche nella direzione indicata dall'art. 2 Cost., al fine di garantire l'indipendenza, l'autodeterminazione e l'autonomia. In questo senso si pongono i riferimenti alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana contenuti nella disposizione afferente ai Rapporti economici. Difatti, il richiamo alla libertà deve essere inteso «come una sorta di apertura verso l'ordinamento costituzionale delle situazioni soggettive comunque collegate ai vari “poteri privati”», trattandosi di «una prospettiva volta ad assoggettare alla *presa* delle garanzie costituzionali, tradizionalmente rivolte verso lo Stato, anche nuovi ampî settori della vita sociale», e pertanto «il riferimento alla libertà rafforza e rende più concreto il limite della *dignità umana* parimenti espresso dall'art. 41»³¹.

Il significato della tutela del soggetto debole che emerge dal secondo comma dell'art. 41 Cost. si manifesta con particolare immediatezza nel contesto delle misure di regolazione economica; esso può tuttavia essere esteso, pur solo in via analogica, alle altre tipologie di intervento considerate, pur essendo queste riconducibili anche ad altre declinazioni costituzionali della disciplina dei rapporti economici. Le forme di sostegno economico trovano infatti fondamento nel quadro costituzionale di garanzia della dignità umana, che rappresenta anche la finalità ultima delle politiche di contrasto alla povertà. Nello specifico ambito che qui rileva, potrebbero dunque essere desunte: la libertà, assicurata dal concreto accesso alle fonti energetiche; la dignità della persona, tutelata attraverso la fruizione di un servizio adeguato; la sicurezza, perseguita tramite politiche di approvvigionamento affidabili. In tutte queste dimensioni il presupposto è l'incidenza, diretta o indiretta, sul bisogno economico, seppure con modalità e intensità differenti³².

La pluralità degli strumenti impiegabili, correlata alla varietà delle manifestazioni del bisogno energetico, può così essere letta non come un fattore di disorientamento, bensì come un elemento di coerenza con la multidimensionalità dell'approccio costituzionale alla povertà: un'unica categoria, articolata in diverse gradazioni – dall'assoluta alla relativa – sia in generale sia nel peculiare ambito della povertà energetica³³.

³⁰ Sul punto si v. anche Tondi della Mura V. (2023), “Poteri privati e diritti dei consumatori: un caso emblematico di mancata retroattività della legge civile a discapito del legittimo affidamento in tema di fornitura del servizio elettrico”, *Federalismi.it*, 29: 119.

³¹ Lombardi G. (1970), *op. cit.*, 116-117, nt. 18.

³² Ancora sia consentito il riferimento a Cataldo G. (2025), *op. cit.*, 559.

³³ Sulla distinzione fra povertà assoluta e relativa in generale cfr. Casamassima V.

1.4. Dall'eterogeneità degli strumenti all'intrinseca strumentalità: la difficile enucleazione di un autonomo diritto all'energia

L'eterogeneità degli strumenti, pur esprimendo un arricchimento dell'impianto delle tutele, comporta al contempo una difficoltà nell'individuare un autonomo diritto all'energia in termini costituzionalmente tipizzati.

A risultare dirimente è l'intrinseca strumentalità che connota l'energia. La dottrina straniera, indagando il più circoscritto ambito dei servizi energetici moderni, ha messo in luce la strumentalità dell'energia all'effettività di plurimi diritti fondamentali, di diverso tipo (civili, sociali, economici, ecc.)³⁴, in termini di dignità. La stessa riconosce, tuttavia, che un inquadramento in questi termini non si traduce immediatamente in esiti concreti sul piano della garanzia, rimanendo decisivo il ruolo dei singoli Stati³⁵. Così, per un verso, non secondaria appare la considerazione secondo cui nelle poche Carte costituzionali³⁶ in cui si sanciscono dei diritti costituzionali all'elettricità, «[t]hese provisions are not formulated as rights per se, but chiefly as public service duties or objectives of the state»³⁷. Per un altro verso, soprattutto, permane il problema della fattispecie eccessivamente aperta della strumentalità. Non si riuscirebbero a circoscrivere il grado e il modo attraverso cui l'elettricità si rivela effettivamente fondamentale rispetto ad altri diritti e prerogative “finali”³⁸, così da concludere per un'impossibilità di spingersi oltre la presa d'atto della strumentalità stessa: «We should therefore understand electricity as a derived right. A right to electricity is often necessary to protect our basic rights, for example, to life and to such material things as adequate housing, healthcare and education. Still, it is life, housing, health care and education that are essential, not electricity»³⁹.

(2024), “Il diritto a un'esistenza dignitosa nel rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro: quadro generale e recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali”, *Gruppo di Pisa*, 3: 142, e, in ambito energetico (con accezioni di «estrema» e «non estrema»), Greco M. (2023), *op. cit.*, 440-441.

³⁴ Bradbrook A.J. (2018), *Achieving Access to Modern Energy Services: A Study of Legal Strategies*, in Omorogbe Y. e Ordor A., a cura di, *Ending Africa's Energy Deficit and the Law: Achieving Sustainable Energy for All in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 30 ss.; Tully S. (2006), “Access to electricity as a human right”, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 4: 558 ss.

³⁵ Bradbrook A.J. (2018), *op. cit.*, 36 ss. e 42 ss.; Tully S. (2006), *op. cit.*, 574 e 586.

³⁶ Si tratta di Costituzioni relative a Stati extraeuropei in cui i riferimenti sono specificamente su un diritto all'elettricità: Hesselman M. (2022), *op. cit.*, 65.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Löfquist L. (2019), *op. cit.*, 716.

³⁹ *Ivi*, 721.

Applicando tali problematicità in chiave generale, ciò che emerge è un'*indeterminatezza* di fondo circa l'oggetto e i contenuti di un eventuale diritto, determinata dall'accentuato grado di strumentalità che caratterizza l'energia e che rende difficoltoso un inquadramento autonomo. L'energia presenta infatti un profilo al tempo stesso accessorio e imprescindibile rispetto a libertà e diritti *già* garantiti dalla Carta costituzionale, assumendo una funzione di supporto che, proprio in ragione della sua ampiezza, non risulta circoscrivibile.

La recente esperienza delle restrizioni dovute all'emergenza epidemiologica ha mostrato con particolare evidenza le diverse dimensioni del bisogno energetico che hanno inciso sui nuclei familiari, alcuni dei quali già si trovavano in difficoltà economiche o logistiche: dall'accesso ai servizi essenziali all'informazione, allo studio e al lavoro da remoto, fino al riscaldamento, al raffrescamento e all'illuminazione degli ambienti. Gli ostacoli hanno riguardato sia l'aumento dei costi sia la disponibilità materiale di servizi e dispositivi, soprattutto nell'uso simultaneo.

Tuttavia, come è stato osservato, l'emergenza sanitaria non ha creato ma solo reso più visibile il nesso di strumentalità dell'energia rispetto ad altre situazioni giuridiche⁴⁰; ha inoltre confermato, in modo particolarmente netto, la variabilità dei gradi con cui il bisogno energetico può manifestarsi nel tempo.

Al di là del dato offerto dagli accadimenti più recenti, dunque, la strumentalità dell'energia si rivela un fattore condizionante e dirimente. Nel contesto italiano, a dimostrazione dell'accentuata eterogeneità, solo senza pretese di esaustività si può dire che l'energia risulti essenziale per: l'esercizio della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), al fine di assicurare lo spostamento mediante i mezzi di locomozione personali, anche per rendere possibili la riunione, in luoghi privati, pubblici o aperti al pubblico (art. 17 Cost.), le attività riguardanti le formazioni associative (art. 18 Cost.), politiche (art. 49 Cost.) e sindacali (art. 39 Cost.) o l'esercizio del culto (art. 19 Cost.); l'esercizio virtuale della medesima libertà di riunione (art. 17 Cost.); l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero anche a seguito di una piena espressione della libertà di informazione (art. 21 Cost.); il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei figli (art. 30 Cost.) e più in generale l'adempimento dei compiti relativi alla famiglia (art. 31 Cost.); il diritto alla salute (art. 32 Cost.), sia sotto il profilo igienico in tutte le sue forme domestiche, sia sotto quello delle cure adeguate; la libertà artistica e scien-

⁴⁰ Cfr. Hesselman M., Varo A., Guyet R. e Thomson H. (2021), "Energy poverty in the COVID-19 era: Mapping global responses in light of momentum for the right to energy", *Energy Research & Social Science*, 81: 2, cui si rinvia per ulteriori riferimenti fra gli studi nelle scienze sociali, e Greco M. (2023), *op. cit.*, 444.

tifica (art. 33 Cost.); il diritto allo studio e all'istruzione (art. 34 Cost.); il diritto al lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 Cost.); la gestione dell'impresa (art. 41 Cost.); il godimento della proprietà privata (art. 42 Cost.).

1.4.1. L'energia come presupposto in termini di dignità: la copertura dell'art. 3, comma 2, Cost. a giustificare l'intervento in favore del bisogno

In luogo di un chiaro legame con un diritto o anche solo una classe di diritti, si presenta dunque la connessione dell'energia a una pluralità indefinita (*recte*, indefinibile) di situazioni giuridiche. Ciò lascia emergere il dubbio, accanto a una semplice *impossibilità*, anche su una *inutilità* di una categorizzazione di un diritto all'energia⁴¹.

Proprio in ragione del particolare *modus operandi* della strumentalità dell'energia, non sembrerebbe, in sostanza, equiparabile il metodo seguito per il riconoscimento di altri diritti non esplicitati dalla Costituzione, a prescindere dalle diverse visioni in ordine alla sussistenza e all'estensione di questa possibilità, soprattutto rispetto a quanto prescritto nell'art. 2 Cost. («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo»)⁴².

La vasta elaborazione dottrinale e giurisprudenziale sull'argomento si è spinta, talvolta, a ricavare «nuovi diritti» per l'ottenimento di beni finali (es., il diritto all'abitazione, volto a ottenere una casa), o strumentali ad altri diritti ma comunque consistenti in «stadi omogenei intermedi» di diritti (es., il diritto alla *privacy* strumentale alla libertà personale). Diverso appare prospettarsi il discorso per l'ambito dell'energia, il quale, come si è cercato di mettere in luce finora, sembra configurarsi alla stregua di uno strumento attorno a cui possa concretizzarsi l'esercizio di una libertà o il godimento di un diritto (anche quello all'abitazione, *ça va sans dire*) in termini di dignità e adeguatezza, tramite servizi e prestazioni variegati fra loro. Rispetto alla diretta strumentalità alla dignità umana che caratterizza altri diritti, l'energia sembra dunque presentare quella che, con un gioco di parole, può essere definita una *strumentalità strumentale*: essa costituisce il presupposto affinché la strumentalità di altri diritti alla dignità possa concretamente esplicarsi. L'ottenimento dell'energia, in sé, non è infatti risolutivo e non

⁴¹ In merito, di recente, Gragnani A. (2025), «Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali», *Consulta Online*, 2: 1143 ss., nonché Cataldo G. (2025), *op. cit.*, 564 ss.

⁴² Sull'argomento, Modugno F. (1995), *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino.

porta da solo dignità; l'energia acquista valore solo se impiegata nei molteplici ambiti in cui può generare benefici nei medesimi termini.

Di qui l'utilità non nel ricavare un autonomo diritto all'energia, bensì nel far rientrare i diversificati ed eterogenei interventi normativi direttamente sotto la copertura dell'art. 3, comma secondo, Cost. Una non adeguata disponibilità di energia può essere intesa già di per sé come ostacolo «di ordine economico e sociale» che limita «di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini» e impedisce «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». È vero che tale disposizione rappresenta uno dei principali fondamenti dei diritti sociali disciplinati negli articoli successivi; ma proprio ciò conferma il nesso stretto, seppur non coincidente, tra bisogno energetico e diritti, senza che ne derivi la configurabilità di un diritto specifico e autonomo⁴³. Se, infatti, ciascun diritto sociale previsto dalla Costituzione trova riscontro nella finalità generale espressa dal secondo comma dell'art. 3, quest'ultimo, da solo, permette già di ricondurre l'energia al piano più generale del presupposto per un adeguato godimento ed esercizio dei diritti.

Come rilevato su un campo affine, quello delle misure di sostegno al reddito, il generale riferimento all'art. 3, cpv., Cost., consente di rintracciare in «altre forme possibili», rispetto al lavoro non sempre concretamente accessibile, «quella libertà dal bisogno che resta il paradigma basilare per poter impostare il progetto di eguaglianza sostanziale come “processo di emancipazione personale e sociale”»⁴⁴. Rintracciare direttamente nell'art. 3, comma 2, Cost., il fondamento della risposta al bisogno energetico porta a ricondurre quest'ultimo al più ampio «diritto a un'esistenza degna», finalizzato alla pari dignità sociale, come è stato già detto in termini di garanzia di un minimo vitale, quale frutto dell'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.⁴⁵.

L'art. 3, comma 2, Cost., si presta da solo a sorreggere la pluralità di tutele riconducibili alle svariate situazioni in cui emerge il bisogno energeti-

⁴³ Si v., più in generale, Caravita B. (1984), *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 66-67.

⁴⁴ Così D'Aloia A. (2021), “Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio ‘sconfinato’”, *Rivista AIC*, 4:17-102, e ivi il richiamo a Luciani M. (2013), *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione Repubblicana*, in Brunelli G. e Cazzetta G., a cura di, *Dalla Costituzione “inattuata” alla Costituzione “inattuale”? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia Repubblicana*, Giuffrè, Milano, 61.

⁴⁵ Casamassima V. (2024), *op. cit.*, 165; Ruotolo M. (2011), *op. cit.*, 402. Cfr. anche Pizzolato F. (2004), *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 23, che vede nell'art. 3, comma 2, Cost., una «clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto».

co, tenendo ferma l'attenzione sul minimo comune economico che le caratterizza e fungendo nello stesso tempo da strumento propulsivo per la piena realizzazione della persona⁴⁶.

1.5. La ricerca ancora aperta verso un approccio normativo strutturato al bisogno energetico

La conclusione dell'esautività di un riferimento all'art. 3, comma 2, Cost. in connessione ai dubbi sulla configurabilità di un autonomo diritto all'energia non lascia, tuttavia, interamente soddisfatti, soprattutto se ci si sofferma ancora sul piano empirico degli strumenti finora individuati, pur questi ricondotti all'interno di una lettura unitaria.

Occorre infatti domandarsi se questo insieme di strumenti risulti effettivamente esauriente in una prospettiva costituzionale sistematica, e se il quadro normativo attuale collimi in modo soddisfacente con quanto desumibile dalla Carta.

Proprio il contesto teorico non pare consentire di giungere a una risposta affermativa. Il dettato costituzionale lascia intendere la necessità di un approccio più strutturato rispetto a quanto finora messo concretamente a disposizione. Forse proprio in ragione della presa d'atto di un bisogno nuovo e non considerato, almeno in questi termini, fino a qualche decennio fa, non si può fare a meno di notare la mancanza di una promozione autenticamente onnicomprensiva dei gradi di bisogno che l'ambito energetico può porre, finalizzata direttamente al loro soddisfacimento.

In tal senso, le misure finora individuate, pur fondamentali per far fronte al bisogno, si presentano ancora come disarticolate, spesso legate a circostanze contingenti e non si rivelano strutturali ai fini che si sono descritti. Lo stesso riferimento esclusivo all'art. 3, comma 2, Cost. può inoltre sottere il rovescio della medaglia costituito proprio dall'elasticità delle misure (e dei gradi delle stesse) che si presta a favorire, connotando queste ultime per una certa sfuggevolezza dovuta alla discrezionalità della loro previsione sul *quomodo* nonché sull'*an* e sul *quantum*.

Nel considerare sempre che l'obiettivo ultimo è la piena realizzazione della persona, il contesto domestico, dove il bisogno emerge, appare solo un momento iniziale, atteso che l'impossibilità di assicurare *standard* minimi di godimento nell'abitazione ostacola la fruizione ordinaria degli spazi di vita e riduce le opportunità di partecipazione comunitaria, generando forme di marginalizzazione sociale. In tal modo, il *deficit* energetico si può

⁴⁶ Cataldo G. (2025), *op. cit.*, 568.

tradurre in un limite all'effettiva capacità della persona di esprimersi e di svilupparsi. Di qui il legame, già rilevato, con il perseguimento della libertà e dell'autodeterminazione, le quali invece risultano ostacolate.

Da ciò discende l'esigenza di permanere su una visione ampia, nella quale l'energia costituisce un tassello di una più generale condizione che riguarda la persona in difficoltà nel suo contesto relazionale e sociale. Di qui l'importanza di recuperare una concezione complessiva dello Stato sociale che, non traducendosi in mera assistenzialità⁴⁷, miri a ricostituire un legame (ora in radicale crisi) di solidarietà fra i cittadini, attraverso un'organizzazione dell'intervento pubblico che coinvolga attivamente tutte le componenti della comunità politica (istituzioni, imprese, lavoratori)⁴⁸ e che ponga le persone nelle concrete condizioni di (voler) accedere a servizi energetici dignitosi. Ciò nella consapevolezza che le difficoltà nell'affrontare le spese (anche energetiche, anche per permettersi un servizio efficiente, moderno) discendano *anzitutto* da una condizione "esistenziale" non adeguata (per reddito e ricchezza) e solo in un momento successivo da cattiva informazione, da inerzia o da negligenza nel migliorare le condizioni di vita domestiche. In questi termini troverebbe maggiore coerenza e completezza l'obiettivo di favorire un'esistenza dignitosa, sotteso all'art. 3, comma 2, Cost., anche sotto il profilo energetico.

⁴⁷ Su tale distinzione, Salmoni F. (2016), "Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari. Selezione dei diritti o selezione dei soggetti da tutelare?", *Rivista AIC*, 2: 15.

⁴⁸ Tondi della Mura V. (2025), "Se l'Italia diventa un Paese solo per ricchi: "l'orrendo e occulto veleno" dell'errore da scongiurare", *Astrid Rassegna*, 13: 15-16.

Il volume, esito del progetto di ricerca “FEPSE” (Framing Energy Poverty within Social Economy – Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution), finanziato dal programma PRIN2022 PNRR, raccoglie contributi di giuristi, aziendalisti e sociologi con l'obiettivo di offrire una riflessione multidisciplinare sulla povertà energetica (PE) e sulle strategie per contrastarla attraverso un approccio che, in un'ottica sussidiaria, valorizzi il ruolo degli attori dell'economia sociale. Articolato in tre sezioni, il libro si propone da un lato di delineare un quadro analitico del fenomeno della PE, esaminandone le principali strategie di intervento e il contesto normativo di riferimento; dall'altro di indagare la struttura giuridica, i modelli di business e la sostenibilità sociale ed economica delle comunità energetiche rinnovabili, valutandone le potenzialità e i limiti di un loro impiego come strumenti di “welfare energetico”.

Luca Gori è professore associato di Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa e Principal Investigator del PRIN2022 PNRR “FEPSE”.

Marco Bellucci è professore associato di Economia aziendale presso l'Università di Firenze e responsabile dell'unità di ricerca del PRIN2022 PNRR “FEPSE” dell'Università di Firenze.

Vincenzo Tondi della Mura è professore ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università del Salento e responsabile dell'unità di ricerca del PRIN2022 PNRR “FEPSE” dell'Università del Salento.