

DIRITTO E SOCIETÀ

4/2022

Loredana Giani, Giovanna Iacovone, Annarita Iacopino

COMMONING E TERRITORI:
BREVI SPUNTI SULLE POTENZIALITÀ
DELLE COMUNITÀ ENERGETICHE

[Estratto]

EDITORIALE SCIENTIFICA

NAPOLI 2022

ISSN 0391-7428

SAGGI

Loredana Giani, Giovanna Iacovone, Annarita Iacopino

COMMONING E TERRITORI: BREVI SPUNTI SULLE POTENZIALITÀ DELLE COMUNITÀ ENERGETICHE*

SOMMARIO: 1. Beni comuni urbani e *commoning*. – 2. Comunità energetiche e *governance* urbana. – 3. Le sollecitazioni del Piano RePowerEU. – 4. Città, territori e comunità energetiche. – 5. *Smartness* e Comunità energetiche. – 6. Comunità energetiche e attività imprenditoriali. Spunti sulle attività turistiche. – 7. Comunità energetiche rinnovabili, sviluppo sostenibile e democrazia energetica. – 8. Alcuni spunti per la promozione delle comunità energetiche attraverso gli usi civici.

1. *Beni comuni urbani e commoning*

Il tema delle comunità energetiche non è certamente nuovo nell'ambito della riflessione dottrinale¹ ed è da tempo oggetto di regolamenta-

* Il presente scritto è frutto di una riflessione comune tra le autrici, espressa anche in altri approfondimenti, i paragrafi 1, 5, 6 e 8 sono da attribuirsi a Giovanna Iacovone, i paragrafi 2, 3 e 4 a Loredana Giani, il paragrafo 7 a Annarita Iacopino.

¹ I primi prototipi di comunità energetiche in Italia risalgono alla fine dell'Ottocento, quando, nelle località di montagna, furono costituite delle cooperative atte a garantire il necessario approvvigionamento energetico. La prima esperienza può essere rintracciata nel 1897 in Valtellina, dove venne istituita la Società elettrica in Morbagnò (SEM), seguita dalla Cooperativa Elettrica Alto But, costituita nel 1911, e poi dalla Società Elettrica Santa Maddalena, nella Val di Funes, in Alto Adige nel 1921, seguita, cinque anni più tardi, dalla Azienda Energetica Prat Società Cooperativa, fondata da 47 abitanti della Val Venosta per sfruttare l'energia idroelettrica del rio Cerin, e dalla Società Cooperativa Elettrica Gignod di Saint-Christophe, in Val d'Aosta, nata nel 1927.

Numerosi sono gli studi che, in diversa prospettiva, si sono occupati del tema. Tra i tanti, sia consentito rinviare a V.C. JOHNSON, S. HALL, *Community energy and equity: The distributional implications of a transition to a decentralised electricity system*, in 8(3) *People, Place & Policy Online*, 2014, 149 ss.; C. ACOSTA, M. ORTEGA, T. BUNSEN, B. KOIRALA, A. GHORBANI, *Facilitating energy transition through energy commons: an application of socio-ecological systems framework for integrated community energy systems*, in *Sustainability*, 2018, 10, 366 ss.; L. DE VIDOVICH, L. TRICARICO, M. ZULIANELLO, *Community*

zione da parte del legislatore. Un tema che, come facile immaginare, ha rivelato tutta la sua importanza in ragione della peculiarità del momento che stiamo vivendo, risultando così di particolare attualità vuoi per la situazione politica internazionale che quotidianamente rende sempre più palese la nostra fragilità energetica, incidendo sul diffondersi di forme di povertà energetica su tutto il territorio nazionale, vuoi per la situazione interna che vede l'energia quale pilastro della transizione ecologica, che è uno degli obiettivi del PNRR.

Pur trattandosi di un tema che originariamente era considerato di nicchia, è innegabile che esso presenti numerose potenzialità, potendo fungere da grimaldello per il cambiamento, soprattutto se non ci si limita a considerarlo solo come espressione di uno “strumento” di implementazione di nuove tecnologie per la transizione energetica ma si amplia il punto di analisi, includendo anche altri aspetti che lo legano a una dimensione del “bene energia” che va oltre la dimensione del “prodotto commerciale”. Dunque, una visione complessa che, muovendo dalla configurazione della energia come bene comune urbano, individua la comunità energetica come espressione di un *commoning*² e, dunque, manifestazione di una forma di democrazia collaborativa.

Non è certamente questa la sede in cui esaminare tutti i contenuti dei diversi interventi che via via hanno interessato il tema, a partire dal pacchetto “energia pulita per tutti gli europei”, composto, come noto, da 8 direttive che regolavano temi energetici, tra i quali quello delle energie rinnovabili (direttiva UE 2018/2001, nella quale è contenuta la definizione di *comunità di energia rinnovabile* – CER) e quello relativo al mercato interno dell'energia elettrica (direttiva UE 2019/944, nella quale viene definita la *comunità energetica dei cittadini* – CEC). Due formule organizzative, la CER e la CEC, caratterizzate, la prima, dalla possibilità di

Energy Map. Una ricognizione delle prime esperienze di comunità energetiche rinnovabili, Milano 2021; A. BERNARDONI, C. BORZAGA, J. SFORZI, *Comunità energetiche rinnovabili. Una sfida per le imprese sociali e di comunità*, in *Impresa sociale*, 2022, 2, 77 ss.; F. SILVESTRI, D. LEPORE, F. SPIGARELLI, L. RUBINI, *Transizione ecologica nel PNRR: alcune riflessioni sui processi di cambiamento e innovazione*, in *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*, 2022, 3, 403 ss.; più risalente, sui profili comunitari, G. RADICATI DI BROZOLO, *Profili di diritto comunitario del mercato dell'energia elettrica*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1995, 2, 431 ss.

² Sul punto cfr. gli studi di S. BECKER, M. NAUMANN, T. MOSS, *Between coproduction and commons: understanding initiatives to reclaim urban energy provision in Berlin and Hamburg*, in 10 (1) *Urban Research and Practices*, 2017, 63 ss.; M.J. BURKE, J.C. STEPHENS, *Energy democracy: Goals and policy instruments for sociotechnical transitions*, in 3 *Energy Research and Social Science*, 2017, 35 ss.

gestire l'energia in diverse forme (elettricità, calore, gas), a condizione che esse siano generate da una fonte rinnovabile, e dall'autonomia tra i membri della comunità che deve essere locata in prossimità con gli impianti di generazione³; la seconda da un ambito di applicazione limitato alla sola elettricità, prodotta tanto da fonte rinnovabile quanto da fonte fossile, non necessariamente da impianti in prossimità con la stessa comunità che, tra l'altro, non è caratterizzata dal principio di autonomia. Formule che presentano un tratto comune rappresentato dall'avvicinamento dei momenti di produzione e consumo⁴, secondo uno schema in cui ogni territorio diventa produttore (*producer*) e allo stesso tempo consumatore (*consumer*) di energia rinnovabile, redistribuita sotto forma di bollette meno care e di partecipazione alle attività della comunità, dove l'integrazione tra produzione e consumo di energia, individuata con il termine forse stilisticamente non felice di *prosumer*, esprime una diversa metodologia ispirata alla equità e alla sostenibilità.

Come evidenziato nello stesso rapporto Enea del 2020 su “*le comunità energetiche in Italia*”, già prima della crisi pandemica e della crisi energetica, la spinta verso la creazione di comunità energetiche era certamente consistente e, in vista della riduzione delle emissioni di carbonio nel settore elettrico prevista per il 2050, si stimava che 264 milioni di cittadini dell'unione europea si sarebbero uniti al mercato dell'energia come *prosumers*, ossia con il ruolo passivo-attivo di consumatori e produttori energetici, così da essere in grado di generare fino al 45% dell'elettricità rinnovabile complessiva del sistema.

³ Si v. una recente vicenda, risolta da T.A.R. Lombardia, Milano, sez. II, 23 novembre 2020, n. 2234, in *Foro amm. (It)*, 2020, 11, 2148, in base alla quale si osserva che «Le reti private garantiscono minori perdite di rete, in ragione della maggiore vicinanza delle fonti di produzione rispetto ai punti di connessione e di consumo, e assicurano una riduzione di costi di connessione alla rete nazionale, essendo ciascun utente connesso con la propria utenza alla rete, che a sua volta è l'unico punto di connessione con la rete pubblica, cui consegue la correlata riduzione del potenziamento di quest'ultima, che deve servire un minor numero di punti di connessione. È, dunque, palese che i costi che la società deve affrontare con riguardo ai singoli utenti dei sistemi chiusi non sono affatto identici a quelli riguardanti gli altri utenti allacciati alla rete pubblica, ma sono certamente inferiori; da ciò emerge l'ingiustificata applicazione anche all'energia elettrica prodotta all'interno del sistema di distribuzione chiuso degli stessi ed identici oneri gravanti sugli utenti della rete nazionale, dando luogo in tal modo ad un irragionevole e sproporzionato aggravio di costi per gli utenti».

⁴ Sul tema, G. GHERARDI, *Consumo e produzione di energia. Il poco e il molto tra falsi miti e ipotesi di sviluppo*, in *Il Mulino*, 2007, 6, 1069 ss.; J. ELLIS, *Energie rinnovabili*, in *Equilibri*, 1998, 2, 231 ss.

Una rilevanza, quella delle comunità energetiche, che è stata riconosciuta anche nell'ambito del PNRR, che nella missione 2 («*rivoluzione verde e transizione ecologica*») ha previsto un ingente investimento per la promozione delle comunità energetiche e dell'autoconsumo collettivo, con *focus* sulle aree di maggiore impatto territoriale, al fine di sostenere le pubbliche amministrazioni e le famiglie nonché le microimprese che si sarebbero aggregate, a livello di condominio di quartiere, in comuni con meno di 5000 abitanti. Alle 20 comunità energetiche esistenti sul nostro territorio, che tra l'altro registrano una produzione media alquanto modesta che oscilla tra i 20 e i 50 KWh, il PNRR, considerata la strutturazione della missione relativa alla transizione ecologica, "intendeva" aggiungere un ampio spettro di nuove installazioni entro il 2026, arricchendo i finanziamenti previsti con ulteriori misure specifiche per favorire la diffusione delle modalità di autoproduzione proprio delle comunità energetiche.

Nel contesto del perseguimento di uno sviluppo sostenibile, l'Agenda 2030 integra i tre pilastri della sostenibilità (ambientale, economica e sociale) individuando 17 obiettivi, declinati in *targets* e indicatori che sono interconnessi e rispetto ai quali *smart cities*⁵ e comunità energetiche vengono ad assumere un ruolo centrale.

2. *Comunità energetiche e governance urbana*

Senza entrare nel dettaglio delle esperienze concretamente maturate nel nostro territorio, alcune significative per il diverso approccio alla dimensione multiattoriale che le caratterizza, ai fini delle brevi riflessioni che si intendono svolgere in queste pagine, è interessante focalizzare l'attenzione proprio sul diverso rapporto che esse esprimono tra comunità e territorio e, dunque, sulla stessa *governance* urbana.

Nel considerare il dato generale, emerge subito che l'attenzione manifestata nel PNRR verso le comunità energetiche "rappresentava", insieme all'implementazione della direttiva RED II, una importante occasione per renderle operative nella direzione di una più compiuta inclusione

⁵ Su questo profilo, E. FERRERO, *Le smart cities nell'ordinamento giuridico*, in *Foro amm. (II)*, 2015, 4, 1267 ss.; E. CARLONI, M.V. PINEIRO, *Le città intelligenti e l'Europa. Tendenze di fondo e nuove strategie di sviluppo urbano*, in *Ist. fed.*, 2015, 4, 865 ss.

sociale e di una ridefinizione degli stessi rapporti di cittadinanza e delle relazioni cittadino-territorio-istituzioni⁶.

Infatti, la sovrapposizione della dimensione spaziale individuale a quella collettiva, anche grazie alla coincidenza della produzione locale di energia con la domanda espressa da un circuito circoscritto, territorialmente limitato, consente di raggiungere una serie di obiettivi, tra i quali la individuazione di formule partecipative, sostenibili e non imposte dall'alto, e lo sviluppo di una serie di progetti di medio termine ad alto potenziale tecnologico. Progetti che, tra l'altro, potrebbero permettere anche il raggiungimento di obiettivi di potenziamento delle aree interne, evitando lo svuotamento dei borghi e contrastando la stessa «povertà energetica», intervenendo nelle sue diverse dimensioni (legate al reddito, alla bassa efficienza energetica delle strutture⁷, ai costi dell'energia) che sono correlate da una causalità negativa incrementale che, unita ad altri fattori di vulnerabilità (si pensi, ad esempio, agli anziani e agli immigrati), finisce per generare ulteriori elementi di fragilità, che rischiano di trovare il punto terminale nella povertà assoluta e che, in maniera allarmante, si estendono in maniera anche intergenerazionale. Una tendenza, quella sommariamente richiamata, che trova sconcertante conferma nei dati che sono riportati nel «Secondo rapporto dell'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica: La povertà energetica in Italia», del 2020, che saranno certamente aggravati nelle prossime rilevazioni, anche in ragione della nostra (e di gran parte dell'Unione Europea) dipendenza dalla Russia e di tutto ciò che essa comporta⁸.

In questo contesto, dunque, le comunità energetiche, se correttamente valorizzate, consentirebbero un primo passo verso la individuazione di soluzioni sostenibili, atte a garantire non solo l'implementazione di processi resilienti, ma anche di *empowerment* e sviluppo.

⁶ Sulle interrelazioni, si v. P. URBANI, *Territorio e poteri emergenti: le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino 2007, 165 ss.

⁷ Sul tema, interessante appare la conclusione cui è pervenuta Comm. Trib. Reg. Basilicata, Potenza, sez. II, 14 aprile 2022, n. 184, che osserva che l'art. 1 comma 21, l. 28 dicembre 2015, n. 208, in vigore dal primo gennaio 2016, in materia di determinazione della rendita catastale degli immobili a destinazione speciale, deve essere interpretato tenendo presente la necessità di non scoraggiare l'iniziativa imprenditoriale, in ossequio ai principi costituzionali di tutela del lavoro e della libertà dell'impresa, di cui al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, al fine di preservare e migliorare l'ambiente, la politica dell'Unione nel settore dell'energia è intesa a promuovere il risparmio energetico, l'efficienza energetica e lo sviluppo delle energie nuove e rinnovabili.

⁸ P. HARRISON, *Energia, UE meno vulnerabile se saprà decentralizzare*, in *Astrid online*, 2022, 4.

Il dato caratterizzante delle comunità energetiche è rappresentato dalla implementazione di modelli di *co-governance* caratterizzati da una pluralità di attori urbani che non possono essere limitati alla sola triade “pubblico, privato, sociale”, ma che includono anche le dimensioni civica e cognitiva, secondo un modello significativamente definito a “quintupla elica”⁹ nel contesto del Patto di Amsterdam, nel quale la valorizzazione della multiattorialità passa anche attraverso una rivisitazione del ruolo del soggetto pubblico che, evidentemente, non può essere limitato alla sola dimensione finanziaria, ma deve spingersi oltre, verso un ruolo di promozione e diffusione della cultura che le stesse comunità esprimono, anche attraverso l’adozione di misure di *nudging*¹⁰ (di spinta gentile) e di condizionalità che conducano alla messa a sistema e implementazione di un modello di sviluppo sostenibile delle aree urbane. Modelli che possono, tra l’altro, giocare un ruolo importante nella individuazione di forme avanzate di lotta alle “vulnerabilità” e che non possono essere affrontate solo attraverso interventi di tipo assistenzialista ed *ex post*, ma che necessitano, per una soluzione profonda, di interventi *ex ante* che puntino anche sull’*empowerment* individuale e collettivo¹¹.

3. Le sollecitazioni del Piano RePowerEU

L’uso dell’imperfetto nel paragrafo precedente a proposito delle previsioni contenute nel PNRR non è casuale, né frutto di una svista. Esso, al contrario, manifesta una consapevolezza, e cioè la necessità di rileggere anche gli stessi obiettivi del PNRR, ambiziosi ma condivisibili, alla luce del Piano REPowerEU¹², presentato dalla Commissione europea allo scopo di offrire una risposta alle perturbazioni del mercato energetico determinate dal conflitto in essere. Come si legge nella stessa introduzione del Piano REPowerEU, esso «mira a ridurre rapidamente la nostra

⁹ Si tratta di un modello che prende le mosse da quello a tripla elica teorizzato da L. LEYDESORFF, H. ETZKOWITZ, *The Triple Helix as a Model for Innovation Studies*, in *Science and Public Policy*, vol. 25, 1998, 3, 195 ss., recepito all’interno del Patto di Amsterdam, che definisce la nuova Agenda Urbana per l’UE (2016).

¹⁰ Sul punto si rinvia agli approfondimenti di A. ZITO, *La nudge regulation nella teoria giuridica dell’agire amministrativo. Presupposti e limiti del suo utilizzo da parte delle pubbliche amministrazioni*, Napoli 2021.

¹¹ Nella prospettiva territoriale, cfr. P. GRAZIANO, P. RIZZI, *Resilienza e vulnerabilità nelle regioni europee*, in *Sc. Reg.*, 2020, 1, 91 ss.

¹² Comunicazione della Commissione SWD (2022) 230 final del 18 maggio 2022.

dipendenza dai combustibili fossili russi imprimendo un'accelerazione alla transizione verso l'energia pulita e unendo le forze per giungere a un sistema energetico più resiliente e a una vera Unione dell'energia».

Il Piano REPowerEU si innesta sul pacchetto di proposte *Fit for 55%*, e mira ad integrare gli interventi in materia di sicurezza dell'approvvigionamento energetico e stoccaggio di energia con diverse azioni supplementari (quali il risparmio di energia, la diversificazione dell'approvvigionamento), in modo da garantire una trasformazione strutturale del sistema energetico, mantenendo inalterati gli obiettivi di riduzione delle emissioni nette di gas a effetto serra entro il 2030¹³, raggiungendo, nel 2050 la neutralità climatica, in linea con il Green Deal europeo.

Uno dei perni su cui ruota il Piano REPowerEU è rappresentato dal "risparmio energetico", da garantirsi non solo attraverso la implementazione di processi e standard comportamentali che presuppongono anche misure di *nudging* per garantire l'applicazione del principio, recepito in uno specifico piano redatto assieme alla International Energy Agency il 21 aprile 2022, del "*playing my part*" ma anche azioni volte a garantire l'efficientamento energetico anche delle strutture altresì attraverso l'adozione di misure di sostegno, quali aliquote IVA ridotte per i sistemi di riscaldamento ad alta efficienza o per l'isolamento termico degli edifici, o altre misure, sempre nel rispetto della disciplina in materia di concorrenza.

Un Piano la cui attuazione evidentemente dipende, di qui la scelta del tempo verbale, anche dall'adeguamento non solo dei Piani Nazionali dell'energia e del Clima, ma anche dello stesso PNRR, sotto forma di *addendum* ai piani consolidati, pur senza ridurre l'ambizione del PNRR per quanto riguarda le raccomandazioni specifiche per paese. Una consapevolezza chiaramente espressa all'interno del Piano REPowerEU, nel quale si invitano gli Stati membri ad aggiungere ai Piani Nazionali «un capitolo dedicato alle nuove azioni volte a conseguire gli obiettivi del piano REPowerEU, vale a dire diversificazione dell'approvvigionamento energetico e riduzione della dipendenza dai combustibili fossili». Capitoli da redigersi sulla base delle raccomandazioni specifiche indirizzate ad ogni paese e avendo soprattutto cura di garantire «la complementarità tra le misure finanziate nell'ambito del dispositivo per la ripresa e resilienza (RFF) e le azioni sostenute da altri fondi» nazionali o europei, quali il FESR, la

¹³ Di recente, cfr. F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *Verso una contrattazione pubblica sostenibile e circolare secondo l'Agenda Onu 2030*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2022, 243 ss.

PAC e, più in generale, i fondi che si innestano all'interno della politica di coesione, anche attraverso la possibilità di trasferire fino al massimo del 12,5% della dotazione della politica di Coesione nell'ambito dell'RFF, in aggiunta alla possibilità già prevista del 5%, in modo da «includere nei rispettivi PRR nuovi investimenti e riforme che contribuiscano a una rapida riduzione delle importazioni di combustibili fossili dalla Russia», sfruttando le potenzialità che la stessa politica di coesione presenta.

Come immaginabile, tra gli obiettivi del Piano REPowerEU vi è «l'accelerazione e la diffusione massiccia delle rinnovabili nella produzione di energia elettrica, nell'industria, nell'edilizia e nei trasporti», come principale mezzo per «abbandonare più in fretta i combustibili russi», attraverso una revisione in rialzo dell'obiettivo per il 2030 della direttiva sulle energie rinnovabili¹⁴.

Interessante, ai fini delle presenti riflessioni, sottolineare come nel documento si evidenzia la centralità delle comunità energetiche, da incentivarsi anche nei confronti dei produttori di biometano, e più in generale, di tutte le forme volte a consentire «l'effettiva partecipazione dei consumatori ai mercati dell'energia (individualmente o attraverso comunità energetiche o sistemi collettivi di autoconsumo) affinché possano produrre, autoconsumare, vendere o condividere energia rinnovabile» in attuazione della direttiva sull'energia elettrica. Una spinta dettata da evidenti ragioni oggettive, che non può non riverberarsi proprio sullo stesso PNRR, rispetto al quale non si può ignorare che la scelta effettuata muove proprio dalla considerazione della centralità del dato territoriale e delle potenzialità, rammentate in precedenza, che la realizzazione di comunità energetiche può presentare, soprattutto per le aree interne. Ed è su questo dato che fa leva, ad esempio, il progetto BeComE, pensato da Legambiente, Kyoto Club e AzzeroCo2, specializzato nella promozione del ruolo propulsivo delle piccole comunità, e in particolare dei borghi, per la realizzazione di nuove comunità energetiche sul nostro territorio, o ancora lo stesso bando «comunità energetiche»¹⁵.

Un passo in avanti, potenzialmente significativo, potrà essere rappresentato dal Testo integrato autoconsumo diffuso – TIAD recentemente

¹⁴ Si intersecano diversi profili, differenziati, come osservato da S. AMOROSINO, *La 'dialettica' tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 4, 261 ss.

¹⁵ Finanziato dal Fondo nazionale complementare al Pnrr per le aree sisma, che mette a disposizione dei comuni e degli enti territoriali dei due crateri sismici 68 milioni di euro per favorire la nascita delle Comunità Energetiche Rinnovabili.

approvato con deliberazione ARERA 27 dicembre 2022 727/2022/R/EEL anche in attuazione dell'art. 8 del decreto legislativo 8 dicembre 2021, n. 199 riguardante la regolamentazione degli incentivi per la condivisione dell'energia. Ivi vengono individuati i criteri e le modalità per la concessione degli incentivi volti a promuovere la realizzazione di impianti inseriti in comunità energetiche, sistemi di autoconsumo collettivo e individuale, favorendo l'implementazione della logica, propria della politica di coesione, *bottom-up*, evidentemente più idonea non solo a rispondere alle reali esigenze presentate dai territori, ma anche a costruire quella *capacity* fondamentale nel processo di resilienza e *empowerment* territoriali. Tra i destinatari degli incentivi anche le Comunità energetiche rinnovabili, realizzate da clienti finali ai sensi dell'art. 31, del d.lgs. n. 199/2021. Comunità configurate come soggetti di diritto autonomo, controllate da soggetti pubblici o privati che possono partecipare alla comunità, senza che però tale partecipazione configuri, per il soggetto, una attività commerciale e industriale principale, il cui obiettivo principale è quello di «fornire benefici ambientali, economici e sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità», dunque un obiettivo lontano dalla realizzazione di profitti finanziari, essendo consentita l'utilizzazione della energia autoprodotta solo per l'autoconsumo istantaneo in sito o per la condivisione con gli altri membri della comunità, nella stessa zona di mercato, nei limiti della connessione alla medesima cabina primaria, con la possibilità di stoccaggio o di vendita della sola energia eccedentaria.

4. Città, territori e comunità energetiche

I rapidi richiami al quadro normativo qui svolti rendono evidente come le Comunità energetiche siano espressione di una diversa dimensione in cui leggere e interpretare il rapporto tra cittadini e territorio, nonché di un diverso ruolo conseguentemente attribuito alle stesse politiche pubbliche, che dovrebbero porre alla base una matrice decisionale differente; di una rinnovata dimensione sociale – come momento di sperimentazione, in ambito sociale, etico e civico – strutturandosi attraverso una *governance* locale a responsabilità diretta, sulla base della quale cittadini, associazioni e realtà imprenditoriali condividono un insieme di principi, regole e procedure che riguardano la gestione e il governo della comunità, verso obiettivi di autogestione e condivisione delle risorse e,

non da ultimo, di rigenerazione di quei territori (si pensi ai *brownfields*¹⁶), che, altrimenti – vuoi per la carenza di risorse, vuoi per la distrazione dei soggetti pubblici – rischiano di rimanere come dei monoliti espressione di negatività e di improduttività dei territori feriti, che continuano a essere vittime di politiche pubbliche miopi e che, invece, adeguatamente contestualizzati, potrebbero essere rigenerati e resi sostenibili non secondo “progetti visionari”, ma semplicemente mettendo a sistema ciò che già abbiamo, adottando una dimensione dell’azione e dell’organizzazione (anche pubblica) che sia funzionale alla complessità.

Nel corso degli anni, nei discorsi sul territorio abbiamo assistito a un fiorire di espressioni (*sharing*, smart, cooperative) che esprimono l’evoluzione dei legami tra tecnologia, mercati e dimensione urbana¹⁷. Se vogliamo, una serie di etichette che misurano la *performance* della città, e più in generale dei territori¹⁸, intesi come luogo di garanzia dei diritti, secondo una evoluzione di quel diritto alla città che già prospettava l’autore di Hagmanteux negli anni Settanta¹⁹, ripreso poi dalla dottrina successiva²⁰. Un filone di pensiero che, in diversa prospettiva, ha evidenziato la multi-

¹⁶ Si v. l’analisi, ancora attuale, condotta da F. NEONATO, *Il valore della terra*, in *Equilibri*, 2001, 1, 99 ss.

¹⁷ Cfr. F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. fed.*, 2018, 2, 255 ss., l’asimmetria di *status*, poteri e funzioni tra enti territoriali è regola e non eccezione degli ordinamenti composti. Ne rappresenta pertanto la forma, e allo stesso tempo un formante, in quanto costituisce uno degli elementi che concorre a definirne la normalità.

¹⁸ M. DUGATO, *L’uso accettabile del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 3, 597 ss., 599, osserva che i procedimenti devono essere resi più semplici e le interazioni tra le previsioni dei diversi livelli devono abbandonare i precedenti meccanismi di sostanziale gerarchia per ispirarsi a modelli funzionali, in cui i confini tra i vincoli ed i piani appaiono più nitidi e certi.

¹⁹ H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, Verona 2014. Dello stesso autore cfr. *Spazio e politica. Il diritto alla città II*, Verona 2018.

²⁰ Sul punto sia consentito rinviare a L. GIANI, M. D’ORSOGNA, *Diritto alla città e rigenerazione urbana. Esperimenti di resilienza*, in *Scritti in Onore di Eugenio Picozza*, vol. III, Napoli 2020, 2005 ss. Cfr., inoltre, G. IACOVONE, *Patrimonio culturale e resilienza nelle politiche pubbliche*, in *urban@it*, nel quale si opera una interessante ricostruzione del significato del termine, rilevando, in maniera del tutto condivisibile, come esso, in un sistema sociale «può essere intesa come la capacità di affrontare il cambiamento senza perdere la propria identità, la propria storia e il sistema simbolico e di valori che sostiene l’intera collettività», dunque, «un atteggiamento, una modalità comportamentale che trova nel diritto il suo terreno elettivo, ed in virtù della quale [la resilienza], i valori incorporati nei principi giuridici e gli interessi tutelati resistono al cambiamento e si rafforzano», (2); G. IACOVONE, L. GIANI, *Città, reti sociali e rigenerazione urbana: una prospettiva normativa*, in *Settimo Rapporto sulle città. Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche, urban@it*, Bologna 2022, 253 ss.

dimensionalità del governo del territorio, sottolineando la centralità del confronto degli interessi, secondo una dimensione sistemica che ha consentito l'emersione di quei profili correlati alla soddisfazione delle esigenze, dei problemi reali della società, evidenziandone quella caratteristica teleologica che condiziona i processi di cui è permeata che dovrebbero tendere al raggiungimento di risultati complessi e dinamici²¹. Un diritto alla città, dunque, inteso come «forma superiore dei diritti, come diritto alla libertà, alla individualizzazione nella socializzazione, all'habitat e all'abitare»²². Un diritto che si è via via articolato in una duplice prospettiva – strutturale, riferita all'opera, e funzionale, rispetto alla fruizione – e che evidentemente presuppone un ripensamento dello stesso concetto di città, come luogo di ristrutturazione delle relazioni sociali, politiche ed economiche, rispetto al quale le comunità energetiche possono svolgere un ruolo centrale, espressione di enormi potenzialità proprio in quanto espressione di quella filosofia rigenerativa dello spazio sociale realizzata attraverso la partecipazione attiva degli abitanti, che, così, riescono a riappropriarsi delle dimensioni dello spazio e del tempo, generando logiche di rigenerazione dello spazio sociale, che consentono di porre rimedio a quegli spazi di vulnerabilità che hanno generato isolamento, allontanamento dai servizi.

Una dimensione, dunque, in cui la costituzione della Comunità si pone come espressione di un momento di rigenerazione, anche urbana, che emerge così nella sua portata innovativa, che trascende inevitabilmente il singolo intervento, per riferirsi al contesto urbano interessato, intercettando valori economici e sociali secondo una dimensione collettiva del territorio, fondata su una organizzazione e rinnovazione dell'esistente, secondo processi tesi a garantire una trasformazione sostenibile del territorio medesimo, che, così facendo, trova un nuovo equilibrio tra le diverse dimensioni che lo compongono.

Uno strumento, dunque, che consente di individuare un nuovo equilibrio, facendo fronte alle crescenti esigenze “imposte” o “indotte” dalle povertà energetiche, che non può ridursi ad un *bouncing back*, cioè un percorso che, anche attraverso l'implementazione delle dinamiche parte-

²¹ *Ex multis*, G.F. CARTEI, *Rigenerazione urbana e governo del territorio*, in *Ist. fed.*, 2017, 3, 603 ss., 605, che, in ragione della complessità, osserva che da un lato, l'importanza dello sviluppo sostenibile, dall'altro, il riconoscimento dei profili di carattere ambientale e sociale che interessano anche l'approvvigionamento dell'energia, rendono obbligato il ricorso a modelli articolati e coordinati.

²² H. LEFEBVRE, *Il diritto alla città*, cit.

cipative, permette il mantenimento dello *status quo*, ma che, al contrario, si faccia motore di un *bouncing forward*, innestando un processo reattivo, verso un nuovo “stadio sociale”²³ che sia in grado di garantire autoreazione e autoadattamento dei sistemi complessi in cui reti, formali e informali²⁴, perseguono strategie di sviluppo condivise.

5. Smartness e Comunità energetiche

Assai significativi di questa nuova dimensione dei rapporti uomo territorio sono quei movimenti che, sull’onda della *sharing economy*, sono sfociati nella sottoscrizione di una serie di carte e dichiarazioni pubbliche nelle quali i soggetti coinvolti hanno espresso la loro intenzione di collaborare per arginare, controllare, gli effetti delle azioni umane che si riversano sul territorio. Si pensi, ad esempio, alla *Sharing Cities Declaration: Cities’ Common Principles and Commitments for City, Sovereignty Regarding the Platform Economy*, sottoscritta a Barcellona in occasione dello *Sharing Cities Summit* nel 2018.

Una dichiarazione che insiste su grandi temi socio-economici, influenzati dalla *sharing economy*, con un impegno dei sottoscrittori a promuovere politiche pubbliche solidali, di sostegno alle imprese/attività di piattaforme e alla difesa dell’ambiente, in ultima analisi, nuove forme di *governance* più aperte e democratiche, in cui emergono, con un diverso ruolo, quei doveri di solidarietà che evocano il «dovere di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, garantendo al contempo i diritti degli individui secondo il paradigma solidarista cui è improntata la nostra matrice costituzionale».

Dunque, la città in particolare come luogo su cui atterrano i diritti, come livello di governo più indicato a rimuovere i nuovi ostacoli e per promuovere politiche di condivisione che chiamano le istituzioni ad un diverso ruolo, anche di potenziamento di quella “*smartness*” che si vuole attribuire alle città, che non può essere riduttivamente considerata come riferita solo alla implementazione di “nuove tecnologie digitali” ma presuppone la individuazione di soluzioni alle questioni problematiche

²³ K. SHAW, *Reframing resilience. Challenges for planning theory and practice*, in *Planning Theory and Practice*, 13, 2012, 2, 308 ss.; S. DAVOUDI *et al.*, *Resilience: A Bridging Concept or a Dead End?*, in *Planning Theory and Practice*, 13, 2012, 2, 229 ss.

²⁴ Si v. F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. edil.*, 2018, 1, 3 ss.

sottese alla implementazione delle reti intelligenti e della stessa città intelligente, espressione del naturale e da sempre conflittuale rapporto tra tecnica e diritto. Dunque, un ruolo, quello delle istituzioni, volto a garantire la individuazione di una regola di coesistenza, che non può essere certamente un ostacolo per la stessa implementazione della *smartness*, poiché questo equivarrebbe ad una automatica abdicazione a quei benefici che alla sua implementazione sono correlati, espressione della evoluzione del sistema, frutto delle dinamiche interrelazionali tra società ed istituzioni e, dunque, un cammino verso la implementazione degli stessi diritti di cittadinanza e del diritto alla città. Una sfida che la *governance* urbana non può non cogliere, essendo primario ruolo delle istituzioni quello di creazione e costruzione di contesto, adeguato alle istanze del presente, secondo una logica che pone la stessa organizzazione a servizio di un interesse pubblico che ormai trova una sede di definizione esterna alla stessa amministrazione²⁵, e questo anche attraverso la implementazione di forme di *nudge regulation*, cioè una spinta gentile verso il raggiungimento di specifici obiettivi²⁶.

La città, dunque, come frutto di dinamiche di fatto che si sviluppano nell'ambito spaziale del contesto urbano e nel quale si concentrano istanze ed esigenze derivanti da quella microfisica del quotidiano da cui è costituita l'esperienza di donne e uomini, nella dimensione tanto personale quanto relazionale, sia solidaristica ma anche conflittuale.

In questo contesto tematico, anche le stesse comunità energetiche assumono una valenza e portata diverse, risultando strumenti che presentano un potenziale elevato per contribuire alla riduzione delle disuguaglianze urbane.

In questa prospettiva, il PNRR e il recepimento delle Direttive RED II e IEM rappresentano due occasioni importanti per spostare il baricentro delle comunità di energia rinnovabile verso una più compiuta inclusione sociale, pur restando aperti alcuni interrogativi che, ad una scala diversa, costituiscono il precipitato degli interrogativi aperti dallo stesso concetto di transizione ecologica: per esempio, in relazione ai modelli e

²⁵ Attuali sono le riflessioni di P.A. CAPOTOSTI, *Tendenze alla negoziazione degli interessi tra amministrazioni e privati e principio di legalità*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, I, Milano 1992, 211 ss., 218, si tratta di una propensione che deriva dall'affermarsi di un nuovo principio di effettività che scaturisce dalla progressiva espansione di momenti di concerto, che erodono il momento di autorità, anche se continuano ad aspirare ad essere legale nelle forme.

²⁶ Cfr. G. TROPEA, *Spinte gentili per la pubblica amministrazione?*, in *Dir. econ.*, 2022, 1, 31 ss.

alla loro efficacia, ai costi, all'equilibrio tra programmazione economica a livello centrale e coinvolgimento delle comunità a livello locale. E anche il ruolo degli enti locali, di fatto, non è ancora ben definito, se non con riferimento alla possibilità di entrare a far parte delle comunità stesse, eventualmente anche in funzione di controllo (art. 3, co. 2, d.lgs n. 210 del 2021).

Se è vero, d'altra parte, che la transizione ad un nuovo modello di sviluppo non potrà prescindere da un effettivo decentramento dei modelli di produzione e consumo (anche, ma non solo, dal punto di vista energetico²⁷), ciò viene inevitabilmente ad imporre un coinvolgimento, attivo e continuativo, degli enti di area vasta e delle comunità locali nelle scelte più rilevanti che incidono sull'utilizzo delle risorse²⁸, pur all'interno dei vincoli, dei limiti e degli obiettivi ultimi, che non possono che essere stabiliti a livello nazionale. Si tratta di un profilo che, evidentemente, si viene a ricollegare alla esigenza di garantire un più stringente coordinamento tra gli strumenti (leggeri) di pianificazione a livello centrale e gli strumenti affidati alla responsabilità degli enti locali, per la programmazione ambientale e per la pianificazione nell'utilizzo delle risorse.

6. *Comunità energetiche e attività imprenditoriali. Spunti sulle attività turistiche*

Proprio nell'ambito di tali strumenti si inseriscono le comunità energetiche, nate come modelli giuridici strutturalmente e organizzativamente "aperti" e a partecipazione volontaria e che, se correttamente valorizzate, presentano una "immanente" flessibilità che, in linea con le innovative esigenze ordinamentali, consentono di «fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera» e possono presentare dei vantaggi per tutti coloro i quali insistono su un determinato territorio: amministrazione, cittadini e imprese, anche le stesse imprese turistiche. Infatti, da un lato si tratta

²⁷ Provocatoriamente, sul punto, M. COCCONI, *E se l'energia tornasse allo Stato? Gli effetti nocivi del decentramento e le ragioni di un ritorno al centro*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, 3.

²⁸ M.G. DELLA SCALA, *Lo sviluppo urbano sostenibile e gli strumenti del governo territoriale tra prospettive di coesione e tutela dei diritti fondamentali*, in *Dir. amm.*, 2018, 4, 787 ss.; si pone un evidente problema di coordinamento, proprio con l'ente di area vasta, come riferito da C. NAPOLI, *L'organo di vertice dell'ente di area vasta e la differenziazione funzionale tra città metropolitane e province*, in *Federalismi*, 2022, 7, 222 ss.

di forme di “emancipazione” energetica, basate sulla delocalizzazione e sulla decentralizzazione della produzione e dello stoccaggio dell’energia; dall’altro le comunità energetiche assolvono la finalità di valorizzare la produzione e la distribuzione di energia in prossimità della domanda e delle utenze finali, tramite impianti di piccole-medie dimensioni gestiti direttamente dagli utilizzatori (famiglie, condomini, piccole e medie imprese, nuclei sociali composti da un numero esiguo di individui).

In questo modo, il legame utente-energia muta al punto tale da realizzare un nuovo modello di gestione e produzione energetica in grado non solo di produrre benefici ambientali, ma anche di generare un innovativo microsistema economico basato sull’aggregazione.

Proprio sulla logica aggregativa e integrata su cui fondare un nuovo modello economico e sociale di sviluppo, infatti, sembra aver scommesso il PNRR, attraverso la previsione di tali forme di collaborazione pubblico-privato su cui impiantare il processo di transizione ecologica.

A dimostrazione delle molteplici e flessibili forme di utilizzo delle comunità energetiche si può richiamare la sperimentazione di ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l’energia e lo sviluppo economico sostenibile) in Italia che ha l’obiettivo di promuovere, attraverso le CE un nuovo modello sociale ed economico fondato sull’economia circolare²⁹. In una logica di evoluzione della comunità energetica si intende utilizzare tale soggetto giuridico per consentire al suo interno scambio di beni, conoscenze, spazi comuni. Si tratta in sostanza di una economia basata su *token* che vengono scambiati con beni e servizi: lo stesso *token* energetico che va a remunerare l’energia condivisa può essere utilizzato per lo scambio di beni e servizi che ben potranno essere anche servizi in funzione del turismo. Per es. l’albergatore attraverso tale scambio potrebbe far risparmiare al turista il pagamento della tassa di soggiorno. Si tratta, dunque, di un modello giuridico in grado di delineare forme di “conciliazione” di aspettative e interessi di natura diversa e talvolta divergenti, come quelli che spesso sono riconducibili al turismo, da un lato, e alle comunità locali, dall’altro.

Si possono così creare le condizioni organizzative e attoriali per uno sviluppo sostenibile nella prospettiva multidimensionale sopra specifica-

²⁹ Sul tema, tra i numerosi lavori che, nel corso degli anni, hanno scandagliato le diverse problematiche, sia consentito rinviare a C. AURA, *Economia circolare e transizione energetica: le nuove sfide per le PMI*, Milano 2022; per restare su tematiche attuali, R. STEFFENONI, *Il superbonus per l’edilizia residenziale pubblica tra finanza di progetto e finanza pubblica: un’analisi sulle nozioni di rischio e di prezzo*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, 1, 61 ss.

ta, individuando le condizioni per attuare scambi di fruizione tra i diversi modi di vivere i luoghi, ossia tra economia turistica e autentica rigenerazione.

Al riguardo, infatti, il PNRR, nell'occuparsi del turismo (Missione 1, Componente C3 "Turismo e cultura" e, in particolare, nell'ambito di intervento 3.4 "Turismo 4.0"), prevede investimenti volti al miglioramento delle strutture turistico-ricettive e dei servizi turistici, con il duplice obiettivo di innalzare la capacità competitiva delle imprese e di promuovere un'offerta turistica basata su sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione dei servizi.

In questo contesto, dunque, le comunità energetiche possono rappresentare un tassello essenziale nel contesto della costruzione della filiera che abbraccia le attività del territorio attraverso una strategia sinergica con il resto dell'offerta che il territorio medesimo esprime. Esse, infatti, sono connotate da una comunanza di valori scaturenti dalla appartenenza ad un territorio che ne fanno anche un presidio ambientale e della sostenibilità in termini di produzione condivisa di servizi e quindi di benefici economici e sociali.

E la stessa valorizzazione della funzione dei sistemi urbani nell'ambito dello sviluppo economico e dell'innovazione produttiva, sociale e culturale, non può che passare attraverso strumenti giuridici di pianificazione e programmazione che garantiscano una analisi integrata della multifunzionalità del suolo, e dei diversi interessi rilevanti, nonché delle correlative diverse utilità traibili dal territorio stesso.

E proprio l'aspetto localistico che costituisce l'elemento comune tra turismo e comunità energetiche consente di individuare l'intima connessione che si può stabilire tra turismo sostenibile e comunità energetiche dove queste ultime addirittura potrebbero fungere esse stesse da attrattore di alcune forme peculiari di turismo, particolarmente attente e sensibili ai profili ambientali valorizzando, appunto alcune parti del nostro territorio, come accaduto nel già menzionato progetto BeComE, da borghi eccellenti a comunità energetiche cui ha aderito anche il Touring Club Italiano. Un progetto che mira a rendere i borghi, normalmente considerati *landmark* minori, protagonisti della transizione energetica, rendendoli centri pulsanti e propulsori di una transizione ecologica che comporta benefici non solo per l'ambiente, ma anche per lo stesso sviluppo socioculturale e turistico dei territori.

In tale solco è possibile leggere l'inserimento delle *green communities*, ulteriore modello comunitario previsto e promosso dal PNRR attraverso

cui si intende sostenere lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna che intendano sfruttare in modo equilibrato le risorse principali di cui dispongono tra cui, in primo luogo, acqua, boschi e paesaggio, avviando un nuovo rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane e che ben possono coincidere con le comunità energetiche.

L'obiettivo più generale, pertanto, è quello di delineare forme di coordinamento tra interessi ed esigenze diversificati, attraverso l'elaborazione, il finanziamento e la realizzazione di modelli giuridici soggettivi in grado promuovere forme di responsabilizzazione cooperativa non solo per i singoli residenti che vi aderiscono ma anche per le imprese turistiche e per i cd cittadini temporanei³⁰.

Sotto tale profilo, le comunità energetiche ben si inseriscono nell'ambito di rinnovate strategie che, per il tramite dello sviluppo di sistemi energetici locali, sono in grado di dare un contributo essenziale a vasti ambiti urbani e di garantire, a livello locale, condizioni di competitività per le imprese turistiche sotto il profilo degli approvvigionamenti energetici e assicurare, al contempo, condizioni di vantaggio per i residenti.

In altri termini, la comunità energetica, nel suo modello evolutivo, sembrerebbe funzionale, quale strumento di strategia urbana, a creare le condizioni per uno sviluppo sostenibile, attivando comunità ospitali ad altissima prestazione di servizi territoriali innovativi e individuando le condizioni per attuare pratiche di cooperazione tra economia turistica e rigenerazione, quest'ultima intesa in una concezione sistemica e integrata – in un rapporto inscindibile con l'ambiente e rispetto al quale il diritto è chiamato a regolarne la conservazione, nella logica della prevenzione e del mantenimento dell'integrità e dell'identità – che cerca di tenere

³⁰ L'art. 72 della l. 28 dicembre 2015, n. 221 (Collegato ambientale 2016), recante «Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali», e la Misura del PNRR nella Missione 2, danno un perimetro chiaro di azione delle green communities oggetto della relativa Strategia nazionale riguardante: a) la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale; b) la gestione integrata e certificata delle risorse idriche; c) la produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano; d) lo sviluppo di un turismo sostenibile; e) la costruzione e gestione sostenibile del patrimonio edilizio e delle infrastrutture di una montagna moderna; f) l'efficienza energetica e l'integrazione intelligente degli impianti e delle reti; g) lo sviluppo sostenibile delle attività produttive (*zero waste production*); h) l'integrazione dei servizi di mobilità; i) lo sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile.

insieme finalità di carattere economico con obiettivi di natura sociale perseguibili attraverso la riqualificazione di territori.

7. *Comunità energetiche rinnovabili, sviluppo sostenibile e democrazia energetica*

Nella prospettiva sopra delineata, le Comunità energetiche rinnovabili rappresentano indubbiamente, un tassello fondamentale per la realizzazione della transizione energetica, che è, a sua volta, elemento centrale per la transizione ecologica³¹ e che vuole gradualmente superare la dipendenza dai combustibili fossili, sostituendoli progressivamente con le energie rinnovabili. Del resto, incentivare la costituzione delle Comunità energetiche rinnovabili significa proprio questo, promuovere la produzione e il consumo di energia pulita da fonti rinnovabili³², concorrendo

³¹ Secondo F. DE LEONARDIS, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 4, 779 ss., «Un primo aspetto che emerge dalla lettura del PNRR è, dunque, che transizione ecologica significa innanzitutto transizione energetica e che occorre progressivamente superare la dipendenza dai combustibili fossili, che negli ultimi secoli caratterizza l'economia mondiale, sostituendoli progressivamente con le energie rinnovabili». Sottolinea, a tal proposito, il Piano per la Transizione Ecologica (PTE) che «La produzione di energia è il settore maggiormente responsabile delle emissioni di gas serra – i tre quarti del totale mondiale secondo i dati dell'International Energy Agency. Per questo motivo la progressiva sostituzione dei combustibili fossili con le energie rinnovabili rappresenta la principale condizione necessaria della transizione ecologica. La maggiore sfida che l'intera comunità internazionale deve affrontare riguarda proprio la decarbonizzazione dei processi energetici, l'elettrificazione di molti usi termici e la sostituzione dei combustibili fossili con combustibili rinnovabili e puliti. Si tratta di un compito vitale e imprescindibile per il futuro dei sistemi economici e delle società dell'intero pianeta. Portarlo a termine, tuttavia, implica una visione di sistema: demografia, energia, economia, agricoltura, industria, trasporti e ambiente sono strettamente legati tra loro e il successo, o l'insuccesso, della transizione energetica come parte integrante della transizione ecologica rispecchierà il modo in cui si riuscirà a dare risposte che tengano conto della complessità degli scenari che di volta in volta potranno presentarsi. Non esiste un unico modello di transizione da adottare e da seguire con sequenze temporali predeterminate. Certamente non ci sarà una transizione ecologica senza una transizione economico-sociale e senza cambiamenti culturali e di modelli educativi condivisi» (19).

³² Si legge, ancora nel PTE, a proposito di decarbonizzazione, che «Il sistema energetico conoscerà una profonda trasformazione, in termini di minori consumi finali, indotti da crescita di efficienza concentrata in particolare sul patrimonio edilizio pubblico e privato, e sui trasporti. La quota di elettrificazione del sistema dovrà progressivamente tendere e superare quota 50%. L'accelerazione del contributo delle energie rinnovabili diventa un fattore cruciale. Il loro apporto alla generazione elettrica dovrà raggiungere

così al raggiungimento dell'obiettivo fissato dal Green Deal europeo del dicembre 2019, in linea con le politiche di decarbonizzazione dell'Unione Europea. Ma non basta; incentivare le Comunità energetiche rinnovabili, così come i gruppi di autoconsumo collettivo, significa sposare un nuovo modello di sviluppo fondato anche sulla sostenibilità energetica e cioè sulla produzione e sul consumo di energia pulita, prodotta, cioè, senza arrecare alcun danno all'ambiente o alle persone, in linea con quanto previsto dall'Obiettivo 7 di Agenda 2030 – che si propone di «assicurare l'accesso a sistemi di energia sicuri, sostenibili, moderni e a prezzi accessibili per tutti» – (ma anche dagli Obiettivi 8 e 12, che postulano, rispettivamente, un modello di sviluppo e un modello di produzione e consumo sostenibili) e senza alcun pregiudizio per la riproducibilità della risorsa.

Perseguire la sostenibilità energetica, tuttavia, non significa solo porre attenzione alla dimensione ambientale. Il concetto di sostenibilità, è noto, è un concetto multidimensionale in cui assumono rilevanza, oltre a quella ambientale, la dimensione economica e quella sociale: la sostenibilità si raggiunge nel punto di intersezione delle tre dimensioni. Di conseguenza, il modello di sviluppo fondato sulla sostenibilità energetica è assai complesso e presuppone politiche (pubbliche) intersettoriali e multidimensionali, che operino un bilanciamento organico e dinamico delle diverse dimensioni di sostenibilità³³.

E, nell'ambito di questo modello di sviluppo, l'interrogativo che si pone è quale ruolo possano assumere le Comunità energetiche rinnovabili. Ebbene, obiettivo principale delle Comunità energetiche rinnovabili,

almeno il 72% al 2030 e coprire al 2050 quote prossime al 100% del mix energetico primario complessivo. A tal fine saranno decisivi lo sviluppo conseguente delle reti di trasmissione e distribuzione e degli accumuli nonché la diffusione delle comunità energetiche, e di connesso il ruolo dei *prosumers*, semplificando le procedure di connessione alla rete dell'energia autoprodotta» (5).

³³ Sulla necessità di interventi intersettoriali e multidimensionali v. E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto Pubblico*, 2021, 2, 415 ss. Riflettendo sugli interventi connessi al Green Deal, volti a promuovere una profonda trasformazione di alcuni tra i principali settori economici dell'Unione, tra i quali l'energia, l'Autore sottolinea come il tema della sostenibilità ambientale si intrecci strettamente con quello della sostenibilità sociale, e in particolare della sostenibilità sociale degli interventi di decarbonizzazione concludendo che «sembra in realtà evidente che l'effettiva attuabilità sul piano politico di tali interventi dipende largamente dal fatto che siano previste misure credibili di sostegno a favore dei territori obbligati ad attivare in tempi contingenti complessi processi di riconversione ecologica. Senza la socializzazione, in misura significativa e comunque non simbolica, dei costi della riconversione è difficile, e anzi impossibile, oggi, che processi di tale rilevanza ed entità possano essere sostenuti dal consenso politico e sociale necessario».

come è noto e come dichiarato dal medesimo legislatore, non è quello di realizzare prodotti finanziari, bensì quello di fornire benefici ambientali, benefici economici e benefici sociali a livello di comunità, ai suoi soci o membri o aree locali in cui opera la comunità. La Comunità energetica rinnovabile può, poi, nel rispetto delle finalità individuate dal legislatore, promuovere interventi integrati di domotica, interventi di efficienza energetica, offrire i servizi di ricarica dei veicoli elettrici ai propri membri, assumere il ruolo di società di vendita al dettaglio e, infine, può offrire servizi ancillari e di flessibilità e cioè i servizi necessari per garantire la sicurezza dell'intero sistema elettrico e tutti i servizi di regolazione di frequenza sia in aumento (riserva a salire) sia in diminuzione (riserva a scendere).

Se così è, è evidente l'attenzione alla dimensione economica e a quella sociale, strumentali al raggiungimento della sostenibilità energetica e, dunque, l'interrelazione tra sviluppo economico, protezione dell'ambiente e sviluppo sociale. Sono infatti evidenti, in primo luogo, le esternalità positive in termini di servizi al territorio e, conseguentemente, il ruolo che le comunità energetiche rinnovabili possono assumere nella riqualificazione e nella maggior tutela dei territori stessi. Non è un caso che la componente del PNRR faccia spesso riferimento ai benefici in termini di sostegno all'economia, alla coesione sociale e al contrasto allo spopolamento. Le Comunità energetiche rinnovabili possono infatti concorrere sia alla costruzione di territori intelligenti³⁴, e ciò in quanto contribuiscono sicuramente all'attivazione di dinamiche connesse al risparmio energetico (si pensi agli interventi di efficientamento energetico che possono promuovere), sia alla elaborazione e attuazione delle politiche di contrasto ad alcuni problemi ambientali (la decarbonizzazione, senza alcun dubbio, incide positivamente sulla lotta all'inquinamento atmosferico) o, ancora, agli interventi di domotica.

Le Comunità energetiche rinnovabili, in altre parole, possono contribuire allo sviluppo di dinamiche intelligenti promuovendo altresì la capacità dei cittadini di creare servizi collettivi. Sotto questo profilo non vi è dubbio che esse rappresentino un modello di democrazia energetica³⁵

³⁴ Sul concetto di territorio intelligente v. J.-B. AUBY, *Territori rurali intelligenti e spopolamento*, in *Ist. Fed.*, 2020, 2, 537 ss.

³⁵ Sul rapporto tra democrazia ed energia, v. A. BELTRAN, *Energia e democrazia politica. Qualche spunto storico*, in *Ricerche di storia politica*, 2018, 1, 51 ss. Sottolinea l'Autore come «Fino a tempi recenti, l'idea di associare energia e democrazia sarebbe sembrata sorprendente. Per secoli, gli uomini hanno utilizzato l'energia animale, umana, rinnova-

poiché il cittadino, assumendo le vesti di *prosumer*, può contribuire a dar vita a un mercato dell'energia decentralizzato.

Ma ciò che ancor più rileva è che le Comunità energetiche rinnovabili presuppongono un modello che si fonda sulla partecipazione attiva, diffusa e responsabile dei cittadini. Di talché, il mutamento di paradigma riguarda non solo il sistema di generazione e approvvigionamento dell'energia, ma anche la stessa architettura sociale³⁶, rappresentando, secondo alcuni³⁷, un modello, per usare le parole di Stefano Rodotà, di democrazia continua³⁸.

Un modello di democrazia energetica³⁹, dunque, in cui ogni cittadino può, e deve, avere accesso garantito all'energia e che, secondo alcuni, trova il suo antecedente culturale nell'uso civico⁴⁰: si produce e si consuma ciò di cui la collettività ha bisogno, senza pregiudizio per la riproducibi-

bile, fossile a seconda dei mezzi a disposizione, i quali non sembravano avere dei legami con la politica, ancor meno con ciò che chiamiamo democrazia. Nel Paese che ha visto nascere tale forma di governo, l'Antica Grecia, Aristotele liquidava la questione con una battuta: il giorno in cui "la spola tesserà, o il plettro toccherà la lira, senza che una mano li guidi [...], allora non ci sarà più bisogno di schiavi". Al contrario, l'epoca contemporanea, su questo punto, sembra rompere con le epoche precedenti. Concentrandoci sulla sola Europa occidentale, sia psicologi e sociologi che specialisti di questioni energetiche hanno messo la politica al centro delle loro analisi sui processi energetici del Diciannovesimo e Ventesimo secolo. Se per i primi è la democrazia a essere stata plasmata dall'energia, per i secondi nelle scelte future saranno gli elettori ad essere i protagonisti della transizione energetica, facendo di essa una rivincita democratica» (51). Sulla storia più recente dei rapporti tra civiltà ed energia, v., inoltre, V. SML, *Energy and Civilization, A History*, Cambridge 2017.

³⁶ Sui processi di *commoning* e sulle nuove forme di *governance* cfr., *ex multis*, C. IAIONE, *Le politiche pubbliche al tempo della sharing economy: nell'età della condivisione il paradigma del cambiamento è la collaborazione*, in M. BASSOLI, E. POLIZZI (a cura di) *Le politiche della condivisione. La sharing economy incontra il pubblico*, Milano 2016.

³⁷ Cfr., D. BORRELLI, M. GAVRILA, S. SICILIANO, *Prove di democrazia energetica. La comunicazione in movimento*, in *Rass. It. Soc.*, 2013, 4, 625 ss.

³⁸ S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma-Bari 2004.

³⁹ C. IAIONE, *La città come bene comune*, in *Aedon*, 2013, 1; ID., *Governing the urban commons*, in *Italian Journal of Public Law*, 2015, 7(2), 170 ss.; S. BECKER, M. NAUMANN, T. MOSS, *Between coproduction and commons: understanding initiatives to reclaim urban energy provision in Berlin and Hamburg*, in *Urban Research and Practices*, 2017, 10(1), 63 ss.; M.J. BURKE, J.C. STEPHENS, *Energy democracy: Goals and policy instruments for socio-technical transitions*, in *Energy Research and Social Science*, 2017, 3, 35 ss.

⁴⁰ Sull'uso civico e la proprietà collettiva, sia consentito richiamare, tra i numerosi scritti del prof. Marinelli, *Un'altra proprietà. Usi civici, assetti fondiari collettivi, beni comuni*, Pisa 2019; *Gli usi civici*, in A. CICU, F. MESSINEO (a cura di), *Trattato di diritto civile e commerciale*, II ed., Milano 2013; *Usi civici e beni comuni*, in *Rass. dir. civ.*, 2013, 2, 406 ss.

lità delle risorse⁴¹. Un modello inclusivo, in considerazione del fatto che la partecipazione alla comunità energetica rinnovabile è aperta a tutti i consumatori, ivi compresi coloro che appartengono a famiglie a basso reddito, vulnerabili, e che, sotto questo profilo, come si è detto, può rappresentare uno strumento di contrasto alla povertà energetica⁴².

8. *Alcuni spunti per la promozione delle comunità energetiche attraverso gli usi civici*

Dalle riflessioni che precedono si evince la “multiformità teleologico-funzionale” delle comunità energetiche in grado di generare, come può intuirsi dalle sperimentazioni evolutive in atto⁴³, un sistema complesso di *governance* guidato dal principio di sussidiarietà verticale e orizzontale applicato in modo “inclusivo” sul piano dell’attribuzione soggettiva della cura dell’interesse della popolazione radicata sul territorio dando così luogo ad una competenza poliedrica in funzione della transizione ecologica.

⁴¹ Rileva, a tal proposito, E. SANNA, *La democrazia di livello cittadino per l’implementazione delle politiche energetiche pulite, rinnovabili e sicure nelle città del futuro (e viceversa)*, in *Rivista DGA*, 6, 2018, che «ciascun cittadino (in qualità di abitante del pianeta) può e deve avere accesso garantito all’energia di cui ha bisogno; un’energia prodotta senza inquinare l’ambiente o recare danno alle persone. Corollario dell’accesso garantito all’energia per tutti i cittadini è il riconoscimento del diritto all’autoconsumo e all’auto-produzione di energia e il definitivo abbandono delle fonti fossili per loro natura non democratiche nel senso esposto in premessa. Un necessario corollario ulteriore è il consumo etico che implica produrre per la soddisfazione del proprio fabbisogno senza pregiudizio per la nostra salute e quindi per l’ambiente e il paesaggio. In questo senso un antecedente culturale dello sviluppo veramente sostenibile può bene essere rappresentato dall’uso civico: si produce e si consuma ciò di cui la collettività ha necessità senza pregiudicare la *riproducibilità della risorsa* e nel rispetto del ciclo naturale della vita» (13).

⁴² Le Comunità Energetiche Rinnovabili si fondano sulla «partecipazione aperta e volontaria, sono effettivamente controllate da azionisti o membri situati nelle vicinanze degli impianti di produzione detenuti dalla Comunità energetica rinnovabile. Gli azionisti o membri sono persone fisiche, piccole e medie imprese (PMI), enti territoriali o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali, a condizione che, per le imprese private, la partecipazione alla comunità energetica rinnovabile non costituisca l’attività commerciale e/o industriale principale» (Delibera ARERA n. 318 del 4 agosto 2020, che definisce il modello di regolazione da applicare alle CER).

⁴³ Sul punto si rinvia a quanto esposto nel paragrafo 6 con riguardo alla sperimentazione che ENEA ha in corso per promuovere attraverso le CE un nuovo modello sociale ed economico fondato sull’economia circolare volto a utilizzare tale soggetto giuridico per consentire al suo interno scambio di beni, conoscenze, spazi comuni.

In tale prospettiva, e alla luce delle recenti disposizioni contenute nel d.l. n. 77/2021, come integrato in sede di conversione dalla l. n. 108/2021, si intende proporre una riflessione sulla possibilità di costruire e valorizzare tali soggetti giuridici utilizzando le terre gravate da usi civici e i domini collettivi.

L'intervento normativo da ultimo richiamato contiene un tentativo di razionalizzazione del regime dei terreni gravati dall'uso civico. Il legislatore ha stabilito che, a talune condizioni, regioni e province autonome possono autorizzare trasferimenti di diritti di uso civico e permutate aventi a oggetto terreni appartenenti al demanio civico in caso di accertata e irreversibile trasformazione. In particolare, laddove i suoli gravati non risultino più idonei a soddisfare la destinazione civica cui erano preordinati, la legge consente agli enti locali di autorizzare il trasferimento dei diritti di uso civico su terreni con caratteristiche equivalenti appartenenti al patrimonio disponibile.

In un momento storico contraddistinto dall'attivazione di un processo di crescita economica e sviluppo sostenibile del Paese, ben si comprende la rinnovata attenzione del legislatore nei confronti degli usi civici e dei domini collettivi, la cui rilevanza – sotto il profilo economico, sociale e ambientale – li ha resi oggetto di importanti riflessioni, anche e soprattutto recenti, sia nel loro aspetto comunitario (tutela della proprietà collettiva come tale, da cui l'incommerciabilità e il divieto di mutamento di destinazione se non a certe condizioni stabilite dalla legge) sia nel loro aspetto paesaggistico-ambientale, come quello che trova una specifica forma di tutela proprio nella gestione comunitaria che consente di salvaguardare il bene da forme di sfruttamento individualistico⁴⁴.

In considerazione della valorizzazione degli interessi collettivi sottesi agli usi civici operata dalla l. del 2017, e, ancora prima sotto il profilo specificamente paesaggistico, dal d.lgs. n. 42 del 2004 (art. 142, lett. h),

⁴⁴ La l. 20 novembre 2017 n. 168(2) ("Norme in materia di domini collettivi") ha riconosciuto i domini collettivi (3), comunque denominati, quali "ordinamento giuridico primario delle comunità originarie" in attuazione degli artt. 2,9,42 e 43 Cost. I domini collettivi sono stati dunque inquadrati dal legislatore nella Costituzione con riferimento tanto al loro elemento materiale (la terra di collettivo godimento) quanto al loro elemento personale (la comunità). Tanto si evince dal richiamo esplicito, rispettivamente, all'art. 9 (relativo alla tutela del paesaggio) e agli artt. 2 e 43 Cost. (tramite i quali i domini collettivi sono ricondotti alle formazioni sociali in cui si svolge la personalità dell'uomo, valorizzando la dimensione sociale traibile dalla storia di questi istituti). Il richiamo dell'art. 42, co. 2, Cost. individua nella funzione sociale della proprietà la fonte di legittimazione del peculiare regime giuridico dei beni collettivi.

la Corte costituzionale è intervenuta molte volte nei confronti di leggi regionali spesso orientate a semplificare i procedimenti per la soppressione degli usi civici (cd. sclassificazione, implicante la sottrazione al patrimonio tutelato) ed ha costituito uno stabile presidio contro la sdemanializzazione allo scopo precipuo di garantire quell'interesse collettivo che rappresenta la *ratio* ispiratrice di tali figure.

Sono molteplici gli spunti che, ai fini della presente riflessione, possono trarsi dall'orientamento costituzionale avallato dalla l. 168 del 2017.

In primo luogo viene in considerazione la *ratio* che permea il vincolo paesaggistico.

Come è stato efficacemente osservato, «se le altre cose sono beni paesaggistici da tutelare dall'intervento antropico, i beni d'uso civico sono ... tutelati come intervento antropico»⁴⁵.

La l. n. 168/2017 ha confermato che l'interesse tutelato con la previsione vincolistica degli usi civici è quello alla conservazione dell'uso civico in ragione del relativo peculiare regime giuridico⁴⁶ istituito per garantire gli interessi delle collettività di riferimento che, come noto, sono le uniche titolari del diritto di fruire del bene gravato da uso civico.

Tale evoluzione normativa è stata letta alla luce del mutamento della situazione socio-economica che ha inciso sugli interessi collegati alle destinazioni originarie degli usi civici, in qualche modo dequotandoli in favore di altri, come quello ecologico-ambientale, che hanno progressivamente acquisito nell'ordinamento un ruolo centrale. Ne è conseguita un'evoluzione della disciplina delle terre di uso civico, cui sono stati assegnati compiti di tutela ecologico-ambientale, valorizzando e ampliando proprio quei caratteri che hanno reso l'uso civico un bene collettivo funzionale anche alla conservazione del bene ambiente e, per di più, non soltanto a favore dei singoli appartenenti alla collettività dei fruitori del bene nel singolo contesto territoriale, collegato alle possibilità di concreto utilizzo dell'immobile, ma evidentemente alla generalità dei consociati⁴⁷.

⁴⁵ F. MARINELLI, *Gli usi civici*, cit., 259; L. FULCINITI, *I beni di uso civico*, Padova 1990, 266.

⁴⁶ M. BROCCA, *Paesaggio e agricoltura a confronto. Riflessioni sulla categoria del paesaggio agrario*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 1; M.A. LORIZIO, *Demani civici ad una svolta, tra leggi vecchie e nuove*, in *Dir. giur. agr e amb.*, 1997, 381 ss., 382, «l'estensione della tutela ambientale all'intera categoria dei patrimoni civici è collegata non necessariamente al valore ambientale del territorio – che può anche mancare – ma al modello di gestione collettiva che è proprio dei patrimoni civici: inteso come valida alternativa al modello capitalistico e speculativo di sfruttamento del territorio».

⁴⁷ G. MARI, *I beni di collettivo godimento nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Riv. giur. ed.*, 2019, 6, 489 ss.

Tanto che – come significativamente sottolineato dalla Corte costituzionale nel 2017⁴⁸ e nel 2018⁴⁹ – la tutela vincolistica derivante dall'art. 142 Codice dei beni culturali e del paesaggio riguarda l'intero patrimonio dei beni civici: «i profondi mutamenti economici e sociali intervenuti nel secondo dopoguerra hanno modificato l'orientamento del legislatore nel senso di una conservazione unitaria dei patrimoni nel loro complesso».

Nell'attuale momento storico, anche alla luce della paritaria costituzionalizzazione – e distinzione – di ambiente e paesaggio, e, ancor prima, in considerazione delle scadenze non più prorogabili cui siamo chiamati in tema di transizione ambientale ed energetica, può essere utile, anche con riguardo all'orientamento di conservazione nei confronti degli usi civici di cui si è detto, cercare di delineare alcune distinzioni sia con riguardo ai beni paesaggistici, sia tra tutela del paesaggio e dell'ambiente, entrambi gravitanti sulla medesima dimensione fisica – il territorio (e, in termini giuridici, sul suo “governo”).

Quanto ai beni paesaggistici, è utile ricordare l'evoluzione della dottrina e della giurisprudenza, che, proprio con riferimento al paesaggio agrario, hanno avuto modo di sottolineare che «L'impostazione conservativa della tutela dei beni paesaggistici sancita nell'ultima versione del Codice, unitamente alla perdita di rango del “principio dello sviluppo sostenibile”, rischia di risultare controproducente rispetto alle stesse finalità prefissate, come evidenziato dalla dottrina, specie nei confronti di alcuni tipi di paesaggio – in particolare con riferimento al paesaggio agrario, che costituisce un “bene paesaggistico vivo e dinamico”» che, quanto alla gestione, non è destinato alla mera “fruizione contemplativa” ma per essere sfruttato anche per altre utilità, ove interessino terreni (in primis per attività produttive), che possono essere d'interesse anche generale (a differenza dello sfruttamento edificatorio che risponde all'interesse

⁴⁸ Corte cost. 11 maggio 2017 n. 103 sulla illegittimità costituzionale degli art. 1, comma 12, art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, art. 8 comma 13, legge reg. sarda 11 aprile 2016 n. 5 in tema di classificazione dei beni di demanio civico, ma la descritta evoluzione è già sottolineata in varie pronunce della Corte costituzionale; cfr., ad esempio, Corte cost., 1 aprile 1993 n. 133, in *Giur. cost.*, 1993, 1072.

⁴⁹ Corte cost., 31 maggio 2018 n. 113, in *Le Regioni*, 2018, 5-6, 1073, con nota di E. BUOSO, *La disciplina dei terreni gravati da usi civici e delle terre collettive tra paesaggio e ordinamento civile*; la sentenza è commentata anche da F. POLITI, *Una sentenza storica in materia di usi civici e proprietà collettive? Osservazioni alla sentenza n. 113 del 2018*, in *Giur. cost.*, 2018, 3, 1275 ss.; L. DE LUCIA, *Gli usi civici tra autonomia delle collettività e accentramento statale*, *ivi*, 1284 ss.

particolare del solo proprietario) e che, pertanto, finirebbe per essere addirittura danneggiato da vincoli troppo stringenti che ne impedissero lo sfruttamento con una sufficiente redditività, e ne limitassero la naturale vocazione produttiva determinandone l'abbandono ed il ritorno a selva incolta dei relativi terreni.

D'altro canto, pur restando nell'alveo dell'orientamento della Corte costituzionale sulla necessaria unitarietà e sintesi di visione (con la sentenza n. 478 del 26 novembre 2002, richiamando le precedenti sentenze n. 85 del 1998 e n. 378 del 2000), non può ignorarsi che a partire dalla sentenza n. 367 del 2007, la Corte ha meglio distinto i diversi campi di materia nel rilevare che «sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio) che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni».

Ne emerge una interazione/complementarietà che, nella differenziazione – e lungi dall'auspicare fenomeni di fagocitosi in danno del paesaggio, in questa fase storica interesse (politicamente) più debole rispetto a quegli interessi ambientali più forti in quanto più vicini alla tecnica e agli interessi industriali della crescita e dello sviluppo – postula scelte e decisioni assunte all'insegna dei principi di ragionevolezza e proporzionalità, idonei a svolgere una valutazione funzionale e a graduare la disciplina limitativa in relazione alla gravosità del vincolo, cercando così di dare un senso reale ed una effettiva utilità, in termini di efficacia ed efficienza, a quelle “prescrizioni d'uso” (il c.d. vincolo vestito) che il legislatore richiede in relazione al giusto grado di incidenza degli effetti, sia sfavorevoli che favorevoli, della disciplina medesima sugli interessi coinvolti.

Anche la Corte UE, pur ritenendo la materia della tutela del paesaggio sostanzialmente estranea all'ambito di operatività del diritto dell'Unione ha evidenziato la necessaria connessione con l'ambiente rammentando che, nonostante non vi sia un richiamo esplicito al paesaggio nelle disposizioni dei trattati UE e FUE e nella normativa relativa alla Convenzione di Aarhus, né le direttive 2003/4 e 2011/92 e che gli obiettivi di tali normative e del decreto legislativo n. 42/2004 non sono i medesimi, «il paesaggio è uno degli elementi presi in considerazione per valutare l'impatto ambientale di un progetto, ai sensi della direttiva 2011/92, e rientra tra gli elementi presi in considerazione dalle informazioni in ma-

teria di ambiente, di cui alla Convenzione di Aarhus, al regolamento n. 1367/2006 e alla direttiva 2003/4»⁵⁰.

In realtà, se è vero che la Corte costituzionale ha individuato nel paesaggio un valore primario, in quanto tale «insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro», è altrettanto vero che la portata della primarietà e della assolutezza è stata specificata affermando che «questa primarietà non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali, ma origina la necessità che essi debbano sempre essere presi in considerazione nei concreti bilanciamenti operati dal legislatore ordinario e dalle pubbliche amministrazioni»⁵¹.

La primarietà delle esigenze conservative deve dunque essere intesa innanzitutto nel senso di assicurarne la necessaria valutazione (oggettiva) in sede di bilanciamento, con la ovvia conseguenza, anche in considerazione della natura procedimentale del vincolo paesaggistico, della non assolutezza del vincolo medesimo e della non precludibilità pregiudiziale della realizzabilità di opere infrastrutturali e nello specifico di impianti energetici, soprattutto da energia rinnovabile.

Alla luce delle considerazioni che precedono è possibile riflettere su un aggiornamento di prospettiva circa l'utilizzo degli usi civici, proprio in considerazione degli (e a partire dagli) interessi ad essi sottesi.

Si è già detto che la Corte costituzionale ha avallato la scelta legislativa informata alla tutela paesaggistica degli usi civici in ragione della funzionalizzazione dell'istituto improntato al godimento collettivo a preservare nel suo stato naturale e tradizionale il territorio, e ciò in favore sia di interessi locali che della collettività in generale.

Occorre però al riguardo fare due ordini di considerazioni.

In primo luogo che le due tipologie di interessi sottesi alla disciplina degli usi civici, pur collegati, non necessariamente sono coincidenti in concreto, potendo pervenire dal territorio aspirazioni relative, ad esempio, al potenziamento della dotazione infrastrutturale o di sviluppo economico, diverse, e non sempre conciliabili, con quelle della collettività generale, vale a dire con l'interesse generale alla tutela dei beni paesaggistici.

Non può inoltre prescindere dalle idee convergenti nella Convenzione europea del paesaggio del 2000, secondo cui la comprensione del paesaggio deve mettere insieme tutti i diversi saperi e punti di vista che concorrono alla sintesi dell'azione di fattori naturali, umani e delle loro

⁵⁰ Sentenza della Sez. decima, 6 marzo 2014, nella causa C-206/13.

⁵¹ Corte cost., 24 giugno 2004, n.196, in *www.giurcost.org*; sui criteri che presidono al bilanciamento, Corte cost., 23 marzo 2018, n. 58, p. 1 e 3.2.

interrelazioni che, come recita l'art. 131 del codice di settore (riprendendo la formulazione della Convenzione europea del 2000), contribuiscono a dare la nozione complessa e plurivoca di "paesaggio".

Sotto questo aspetto si profila la possibilità di una conciliazione della pluralità di interessi sottesi alla conservazione degli usi civici.

In questa prospettiva gli usi civici possono diventare il luogo fisico e giuridico in cui comporre quella distinzione tra "protezione" e "produzione" coniata da Giannini, peraltro proprio con riguardo all'agricoltura, e che riferita al territorio nel suo complesso si riproduce nel rapporto tra ambiente e paesaggio⁵².

Inoltre è innegabile che il legislatore statale, sia sotto la spinta delle recenti vicende politiche ed economiche, sia sotto la spinta delle regioni che periodicamente – ma puntualmente censurate dalla Corte costituzionale – cercano di agevolare i mutamenti di destinazione di quei terreni divenuti ormai inadatti alla fruizione civica a causa di un'irreversibile trasformazione – dovuta, ad esempio, a un'illegittima attività edificatoria – stia cercando di riformare il regime degli usi civici, legando la tutela del paesaggio, e dunque la sottoposizione del bene a un regime vincolistico, prevalentemente alle ipotesi di sclasificazione.

Ci si riferisce al già richiamato intervento legislativo (d.l. 31 maggio 2021, n. 77, conv. l. 29 luglio 2021, n. 108, art. 63-bis, 1o comma) con il quale è stata introdotta la possibilità (previa autorizzazione regionale) di permutare beni in proprietà collettiva che abbiano «irreversibilmente perso la conformazione fisica o la destinazione funzionale agrosilvopastorale, con altri beni appartenenti al patrimonio disponibile di regioni e comuni, i quali per l'effetto acquistano la natura e il regime demaniale». Allo stesso modo e con gli stessi limiti, è consentito il trasferimento della natura civica ad altri beni, che tale natura acquistano in conseguenza del trasferimento.

Senza entrare nel merito delle difficoltà di attuazione del richiamato intervento legislativo, si intende sottolineare, in un'ottica di proporzionalità del mezzo al fine, la nuova prospettiva statale, che tiene conto, da un lato dell'evoluzione del sistema economico, dall'altro, prende atto della prevalenza di interessi diversi rispetto all'esercizio delle facoltà di godimento da parte delle collettività titolari e, conseguentemente, pur cercando misure compensative, tende a scardinare l'assunto legislativo

⁵² Sul tema S. AMOROSINO, *La "dialettica" tra tutela del paesaggio e produzione di energia da fonti rinnovabili a tutela dell'ambiente atmosferico*, in *Riv. giur. ed.*, 2022, 4, 261 ss.

per cui l'uso civico è sempre indice di un interesse paesaggistico-ambientale meritevole di tutela.

In linea generale, già dalle brevi osservazioni condotte, emerge come la valorizzazione del dato funzionale dell'uso civico sia stata colta e attualizzata dallo stesso legislatore. Infatti, dall'assetto normativo e giurisprudenziale descritto prende forma l'esigenza di contestualizzare le istanze di sostentamento delle comunità locali nella più ampia cornice dello sviluppo sostenibile, senza mettere in discussione il potenziale insito negli usi civici. Ed è proprio la considerazione di questi profili l'elemento su cui fare leva per cercare di mettere a valore le garanzie proprie dell'istituto, integrandole con quelle forme di "emancipazione" energetica, basate sulla delocalizzazione e sulla decentralizzazione della produzione e dello stoccaggio dell'energia.

La prospettiva teleologica, infatti, consente di individuare una possibilità di coniugare il fine proprio dell'uso civico, del godimento collettivo, con quello delle comunità energetiche rinnovabili, in una logica di adeguamento dei primi alle esigenze evolutive provenienti dall'attuale assetto economico-sociale, magari individuando modalità e tecniche di realizzazione di impianti che addirittura riescano a coniugare il fine originario – si pensi all'uso civico a pascolo – con quello proprio di una comunità energetica rinnovabile.

La riflessione volta a creare forme di integrazione tra usi civici e comunità energetiche, e soprattutto quelle che si occupano di energia rinnovabile, trae spunto da alcune considerazioni su cui si ritiene opportuno soffermarsi.

La prima considerazione che viene immediatamente in rilievo riguarda la evidente omogeneità di funzionamento, basato sulla diretta gestione dei terreni negli usi civici, degli impianti energetici nelle comunità energetiche.

In entrambi i casi si tratta di modelli di gestione e produzione di prossimità rispetto alla domanda e alle utenze finali, in grado non solo di produrre benefici ambientali, ma anche di generare micro-sistemi economici, basati sull'aggregazione.

Vi è una evidente comunanza di finalità e scopo, consistente nel fornire benefici di natura ambientale, economica o sociale ai singoli membri (*uti singuli e uti cives*) attraverso i soggetti giuridici cui essi fanno capo (comunità energetica o dominio collettivo).

Non sembrano esservi ostacoli, pertanto, entro i limiti di bilanciamento di interessi richiamati, alla possibilità di implementare l'utilizzo

dei domini collettivi come riconosciuti dall'art. 1 della l. n. 168 del 2017 attraverso la realizzazione di comunità energetiche sui territori oggetto dei domini medesimi.

Peraltro, come accennato, la possibilità di una diversa esplicitazione del diritto collettivo di godimento a favore della collettività, al fine di soddisfare esigenze produttive da quelle originarie è stata spesso rappresentata dalle regioni.

Al riguardo, ma a titolo meramente esemplificativo, è certamente significativa l'esperienza della Regione Abruzzo che, per semplificare la realizzazione di impianti a rete pubblici o di pubblico interesse destinati alle telecomunicazioni, trasporto energetico, acqua e gas o allo smaltimento di liquami, aveva previsto che il provvedimento autorizzatorio del sindaco determinasse l'immediata utilizzabilità dei suoli oggetto di usi civici.

Tale disposizione, tuttavia, non ha superato il vaglio di costituzionalità, avendo la Corte ritenuto che le norme statali in materia di usi civici impongono che le limitazioni ad essi o la loro liquidazione avvenga nelle forme indicate nella l. n. 1766/1927.

Queste fughe in avanti dei legislatori regionali, per quanto ritenute non in linea con il quadro costituzionale, poiché ancorate essenzialmente alla necessità formale di una sclassificazione antecedente a qualsiasi utilizzazione che si ponga in contrasto con la finalità propria dell'uso civico, rappresentano un'importante conferma di quanto sia avvertita, da parte degli enti locali l'esigenza di un utilizzo degli usi civici al passo con i tempi.

Al riguardo, una importante previsione nella direzione auspicata potrebbe essere contenuta nei decreti attuativi (del Ministro della transizione ecologica – ora Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica – di concerto con il Ministro della cultura, e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali) previsti dall'art. 20 del d.lgs n. 199 del 2022 (come modificato dal c.d. d.l. Energia, il decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, e dal c.d. Decreto Aiuti, il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 501), recante la Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

Al netto del rispetto dei principi generali in materia di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, delle aree agricole e forestali, della qualità dell'aria e dei corpi idrici, si intende infatti privilegiare l'utilizzo di superfici di strutture edificate, quali capannoni industriali e parcheggi, ivi incluse le superfici agricole non utilizzabili, nonché aree industriali

dismesse, aree compromesse, abbandonate e marginali idonee alla installazione di impianti a fonti rinnovabili.

Non v'è dubbio che, allo stato, ben potrebbero, senza scardinare l'assetto normativo e giurisprudenziale sino ad ora delineato e con cui si pone in tendenziale continuità anche il più recente intervento riformatore, entrare a far parte delle così dette "aree idonee" quelle terre gravate da usi civici e oggetto di domini collettivi che abbiano tendenzialmente perso l'originaria vocazione, ma che, utilizzate in funzione della costituzione di comunità energetiche, e più in generale dell'autoconsumo diffuso, potrebbero continuare ad essere funzionali all'interesse generale della collettività, o quantomeno delle collettività locali; e ciò, considerando l'avanzamento delle tecnologie, anche in quelle ipotesi in cui si riscontri la permanenza della originaria vocazione. Si pensi alla possibile compatibilità tra un'area destinata a pascolo con la installazione di impianti di agri-voltaico che per le loro caratteristiche strutturali non solo non impattano sulle proprietà organolettiche dei terreni ma ne consentono una fruibilità compatibile con quello specifico uso collettivo.

Non vi sarebbe, infatti, necessità di ricorrere a complessi procedimenti di liquidazione e l'eventuale (ma solo eventuale) mutamento, o meglio sovrapposizione, di destinazione avverrebbe «nel rispetto della vocazione dei beni e nell'interesse generale della collettività», come ribadito dalla Corte costituzionale⁵³. Inoltre, o meglio prioritariamente, si consentirebbe una continuità nel soddisfacimento delle finalità civiche dei beni restituendo effettività a diritti di collettivo godimento che postulano il concreto riconoscimento ai componenti della comunità delle utilità ritraibili dallo sfruttamento del territorio, ivi comprese la produzione di energie rinnovabili nell'ambito del noto processo di transizione energetica.

Del resto, come si è cercato di dimostrare, la perpetua destinazione agro-silvo-pastorale del terreno non esclude forme di godimento alternative che con essa, nel contesto dato, non si pongano in contrasto ove esercitate con modalità sostenibili.

In questo senso, dunque, la lettura in una prospettiva teleologica delle comunità energetiche, ne consente un inquadramento che porta

⁵³ Tra le tante, Corte cost., 2 dicembre 2021, n. 228, riguardante la questione di legittimità costituzionale di una legge regionale dell'Abruzzo (l. 6 aprile 2020, n. 9, art. 9), che aveva disposto l'attribuzione a soggetti privati, da parte di Comuni e Amministrazioni separate, di porzioni di terre civiche a destinazione pascoliva per l'esercizio di aziende zootecniche, limitando perciò l'esercizio dei diritti civici su dette terre.

a considerarle in una prospettiva che va oltre quella della semplice (e già meritevole) garanzia di una autonomia energetica dei territori, rendendo possibile una contestualizzazione, con individuazione di valore (aggiunto), - che fa leva su una valorizzazione, in dimensione collettiva, delle diverse aree del territorio, siano essi beni gravati da uso civico o, in prospettiva diversa, *brownfields*, che, in tale maniera, potrebbero essere riorientati in senso positivo, ossia in senso produttivo di valore per le collettività insistenti su una determinata area.