

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2023

Data: 6 giugno 2023

Conflitto russo-ucraino e crisi energetica: i decreti legge n. 50/2022, n. 115/2022, n. 144/2022, n. 176/2022 e n. 34/2023 tra proroga delle misure emergenziali e nuove soluzioni strutturali*

*di Michela Giachetti Fantini – Dottore di ricerca in Diritto pubblico dell'economia presso la Sapienza Università di Roma e Tecnologo presso l'ENEA (Agenzia per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile)***

TITLE: The Russian-Ukrainian war and the energy crisis: the decree-laws no. 50/2022, no. 115/2022, no. 144/2022, no. 176/2022 and n. 34/2023 between extension of emergency measures and new structural solutions

ABSTRACT: L'articolo esamina gli interventi adottati dal Governo italiano con i decreti legge n. 50/2022, n. 115/2022, n. 144/2022, n. 176/2022 e n. 34/2023, per fronteggiare la crisi energetica scaturita dal conflitto russo-ucraino. Essi, da un lato, prevedono la proroga di misure emergenziali, che, nel breve periodo, sono finalizzate al contrasto dei rincari energetici e alla garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento di gas e, dall'altro, introducono misure strutturali, che, nel lungo periodo, promuovono lo sviluppo delle energie rinnovabili, mediante la semplificazione delle procedure di autorizzazione di impianti a fonti rinnovabili e la costituzione di comunità energetiche rinnovabili. In particolare, emerge il ruolo delle comunità energetiche rinnovabili quali attori principali nella transizione energetica e come soluzione efficace alla crisi

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

** Le opinioni espresse in questo articolo sono dell'Autore e non rappresentano o impegnano l'Istituzione d'appartenenza.

energetica. Tuttavia, nell'agenda politica del Governo Meloni la logica emergenziale sembra prevalere sulle prospettive di sostenibilità.

The paper examines the interventions adopted by Italian Government with the decree-laws no. 50/2022, no. 115/2022, no. 144/2022, no.176/2022 and no. 34/2023, in order to face the energy crisis arising from the Russian-Ukrainian war. They provide, on the one hand, the extension of emergency measures, that, in the short term, aim to mitigate energy prices increase and to ensure the security of gas supply and, on the other hand, introduce structural measures, that, in the mid-long term, promote the development of renewable energy, through the simplification of authorisation procedures for renewable source plants, and the establishment of renewable energy communities. In particular, it is emerging the role of renewable energy communities as main actors in energy transition and as an effective solution to the energy crisis. However, in the political agenda of Meloni Government emergency approach seems to prevail over sustainability perspectives.

KEYWORDS: guerra russo-ucraina; crisi energetica; sicurezza energetica nazionale; impianti a fonti rinnovabili; comunità energetiche rinnovabili; transizione energetica; Russian-Ukrainian war; energy crisis; national energy security; renewable source plants; renewable energy communities; energy transition

SOMMARIO: 1. Gli interventi adottati dal Governo italiano per fronteggiare la crisi energetica con i decreti legge n. 50/2022, n. 115/2022, n. 144/2022, n. 176/2022 e n. 34/2023. – 1.1 Il d.l. n. 50/2022 (cd. “Decreto Aiuti”) convertito nella l. n. 91/2022. – 1.1.1 Le misure di contrasto ai rincari energetici. – 1.1.2 Le misure di garanzia della sicurezza dell’approvvigionamento del gas. – 1.1.3 Le misure di semplificazione delle procedure di autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili. – 1.2 Il d.l. n. 115/2022 (cd. “Decreto Aiuti bis”) convertito nella l. n. 142/2022. – 1.3 Il d.l. n. 144/2022 (cd. “Decreto Aiuti ter”) convertito nella l. n. 175/2022. – 1.4 Il d.l. n. 176/2022 (cd. “Decreto Aiuti quater”) convertito nella l. n. 6/2023. – 1.5 Il d.l. n. 34/2023 (cd. “Decreto Aiuti quinquies”) convertito nella l. n. 56/2023. – 2. Le comunità energetiche rinnovabili quali attori principali nella transizione energetica e come soluzione strutturale alla crisi energetica. – 3. Osservazioni conclusive.

1. Gli interventi adottati dal Governo italiano per fronteggiare la crisi energetica con i decreti legge n. 50/2022, n. 115/2022, n. 144/2022, n. 176/2022 e n. 34/2023

Nel presente contributo si esaminano gli interventi adottati dal Governo italiano per fronteggiare la crisi energetica derivante dalla guerra russo-ucraina con il d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022, con il d.l. n. 115/2022, convertito nella l. n. 142/2022, con il d.l. n. 144/2022, convertito nella l. n. 175/2022, con il d.l. n. 176/2022, convertito nella l. n. 6/2023, e con il d.l. n. 34/2023, convertito nella l. n. 56/2023. Tali provvedimenti, da un lato, dettano misure urgenti finalizzate a gestire, nel breve termine, l'emergenza energetica scaturente dal conflitto russo-ucraino, dall'altro, introducono soluzioni strutturali volte a favorire, nel lungo termine, la transizione energetica.

Questo contributo costituisce la seconda parte di un lavoro, che si propone di illustrare gli interventi in materia di energia posti in essere dal Governo italiano per contenere gli effetti del conflitto russo-ucraino, la cui prima parte è stata sviluppata nell'articolo, pubblicato su questa Rivista il 3 febbraio 2023¹, nel quale si analizzano le misure contenute nel d.l. n. 14/2022, convertito nella l. n. 28/2022, nel d.l. n. 17/2022, convertito nella l. n. 34/2022, e nel d.l. n. 21/2022, convertito nella l. n. 51/2022, che si inquadrano tra logica emergenziale e prospettive di sostenibilità.

1.1. Il d.l. n. 50/2022 (cd. "Decreto Aiuti") convertito nella l. n. 91/2022

In data 17 maggio 2022 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 114 il d.l. n. 50/2022, cd. "Decreto Aiuti", recante "Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina", che è stato convertito, con modificazioni, nella l. n. 91/2022.

¹ M. GIACHETTI FANTINI, *La guerra russo-ucraina e l'approvvigionamento dell'energia: una rassegna delle misure contenute nei decreti legge n. 14/2022, n. 17/2022 e n. 21/2022, tra logica emergenziale e prospettive di sostenibilità*, in *Osservatorio AIC*, n. 1, 2023, 24-48.

Il d.l. n. 50/2022 risponde alla finalità unitaria di fronteggiare le ricadute economiche e sociali del conflitto russo-ucraino mediante un sistema articolato di interventi². Esso si qualifica, quindi, come un “provvedimento governativo *ab origine* a contenuto plurimo”, secondo la categoria, elaborata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 244/2016, con la quale si indicano quei provvedimenti in cui “le molteplici disposizioni che li compongono, ancorché eterogenee dal punto di vista materiale, presentano una sostanziale omogeneità di scopo”.

Il d.l. n. 50/2022 presenta alcune criticità sotto il profilo procedimentale, dato che per la sua adozione sono state necessarie due distinte deliberazioni in Consiglio dei ministri il 2 maggio e il 5 maggio 2022. Tuttavia, la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del decreto è avvenuta il 17 maggio 2022, a distanza di 15 giorni dalla prima deliberazione e di 12 giorni dalla seconda deliberazione. Al riguardo, si è evidenziato che “appare opportuno un approfondimento sulle conseguenze di un simile intervallo di tempo tra deliberazione e pubblicazione in termini di certezza del diritto e di rispetto del requisito dell’immediata applicazione dei decreti-legge di cui all’art. 15 della legge n. 400 del 1988”³.

Il Capo I del Titolo I del d.l. n. 50/2022, rubricato “Disposizioni in materia di energia e imprese”, contiene misure che perseguono il triplice scopo di: contenimento dei prezzi dell’energia elettrica e del gas per la tutela dei consumatori e delle imprese; garanzia dell’approvvigionamento di gas per la tutela della sicurezza energetica nazionale; semplificazione delle procedure di autorizzazione di impianti a fonti rinnovabili per lo sviluppo di energie alternative e pulite.

1.1.1 Le misure di contrasto ai rincari energetici

Con riguardo al bonus sociale per energia elettricità e gas, l’art. 1, co. 1, del d.l. n. 50/2022 assegna all’Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) il compito di rideterminare, per il terzo trimestre del 2022, le agevolazioni relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica, riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati ed ai clienti domestici in gravi condizioni di salute, nonché le compensazioni relative alle forniture di gas

² CAMERA DEI DEPUTATI, “DL aiuti ed energia” D.L. 50/2022/A.C. 3614, 25 maggio 2022, disponibile in <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/NC0156.Pdf>, 10.

³ CAMERA DEI DEPUTATI, “DL aiuti ed energia” D.L. 50/2022/A.C. 3614, cit., 11.

naturale, al fine di mantenere inalterata, rispetto al secondo trimestre del 2022, la spesa dei clienti beneficiari⁴. Queste misure hanno prodotto un effetto limitato sul contenimento della spesa delle famiglie più vulnerabili, in ragione della natura dei bonus per energia elettrica e gas naturale, non indirizzati specificamente alle famiglie in povertà energetica⁵. Infatti, da un'indagine sulla spesa delle famiglie italiane, emerge una parziale sovrapposizione tra i beneficiari dei suddetti bonus e le famiglie in povertà energetica, e si evidenzia, pertanto, la necessità di una rivisitazione di questo strumento agevolativo⁶.

L'art. 1-ter del d.l. n. 50/2022, nel riprodurre il contenuto dell'art. 1 del d.l. n. 80/2022, stabilisce l'estensione al terzo trimestre del 2022 della misura relativa all'azzeramento degli oneri generali di sistema nel settore elettrico, già prevista per il secondo trimestre del 2022.

L'art. 1-quater, commi 3, 4 e 5, del d.l. n. 50/2022, nel riprodurre il contenuto dell'art. 2, commi 3, 4 e 5 del d.l. n. 80/2022, conferma per il terzo trimestre del 2022 la riduzione delle aliquote relative agli oneri generali di sistema per il settore del gas, mantenendole inalterate rispetto a quelle vigenti nel secondo trimestre del 2022.

L'art. 1-quater, commi 1 e 2, del d.l. n. 50/2022, nel riprodurre il contenuto dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 80/2022, sancisce l'estensione per il terzo trimestre del 2022 della riduzione dell'aliquota IVA al 5% per le somministrazioni di gas metano per usi civili e industriali, già prevista per il secondo trimestre del 2022.

Il richiamato d.l. n. 80/2022, contenente misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale per il terzo trimestre 2022, è stato abrogato dall'art. 1, co. 2, della l. n. 91/2022, di conversione del d.l. n. 50/2022, in cui si dispone che "Restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge n. 80 del 2022".

Si segnala che il 30 giugno 2022, data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale n. 151 del d.l. n. 80/2022, nel corso dell'esame in sede referente del d.d.l. AC 3614, di conversione del d.l. n.

⁴ ARERA, Memoria 248/2022/I/COM, 1° giugno 2022, disponibile su <https://www.arera.it/docs/22/248-22.htm>, 1-10.

⁵ L'Osservatorio Italiano sulla Povertà Energetica ha rilevato che l'aumento significativo dei prezzi dell'energia ha comportato nel 2021 un incremento dello 0,5% della povertà energetica in Italia, che ha interessato 2,2 milioni di famiglie, circa 125 mila in più rispetto al 2020. Cfr. OIPE, *La povertà energetica in Italia*, disponibile su file:///C:/Users/Utente/Desktop/2022_PE_ITA_2021.pdf.

⁶ I. FAIELLA, L. LAVECCHIA, *La povertà energetica in Italia*, in *Questioni di Economia e Finanza*, n. 240, Ottobre 2014, 38-39, disponibile su <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/>.

50/2022, è stato approvato l'emendamento 1.11, con cui si è stabilito di far confluire in quest'ultimo provvedimento il d.l. n. 80/2022, dando, così, luogo al fenomeno costituzionalmente problematico della confluenza di un decreto legge in un altro provvedimento d'urgenza ad opera della legge di conversione di uno solo di essi ⁷.

L'art. 2 del d.l. n. 50/2022, modificato dalla l. n. 91/2022, dispone l'incremento del contributo straordinario, sotto forma di credito di imposta, a favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e di gas naturale. In particolare, il comma 1 incrementa il contributo riconosciuto alle imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale, elevando dal 20% al 25% la spesa agevolabile, sostenuta per l'acquisto di gas consumato nel secondo trimestre del 2022. Il comma 2 incrementa il contributo riconosciuto alle imprese a forte consumo di gas naturale, elevando dal 20% al 25% la spesa agevolabile, sostenuta per l'acquisto di gas naturale consumato nel secondo trimestre del 2022. Il comma 3 incrementa il contributo riconosciuto alle imprese diverse da quelle a forte consumo di energia elettrica, elevando dal 12% al 15% la spesa agevolabile, sostenuta per l'acquisto di energia elettrica utilizzata nel secondo trimestre del 2022⁸.

Il citato art. 2 del d.l. n. 50/2022 interviene a modificare l'art. 3, co. 1, l'art. 4 e l'art. 5, co. 2, del d.l. n. 21/2022, che era ancora in corso di conversione al 18 maggio 2022 data di entrata in vigore del "Decreto Aiuti"⁹. Al riguardo, si è evidenziata l'esigenza di «evitare forme di "intreccio" di più provvedimenti di urgenza contemporaneamente all'esame delle Camere»¹⁰.

L'art. 55 del d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022, sancisce l'aumento dal 10 al 25% del contributo sugli extraprofiti a carico degli operatori economici del settore energetico, introdotto dall'art. 37 del d.l. n. 21/2022, convertito nella l. n. 51/2022, estendendone il periodo di applicazione fino al 30 aprile 2022. Inoltre, si prevede che il suddetto contributo sia versato per un importo, pari al 40%, a titolo di acconto entro il 30 giugno 2022 e per il rimanente 60% a saldo entro il 30 novembre 2022. Nonostante questi aggiustamenti procedurali, il legislatore sembra aver perso l'occasione di riformare in modo più incisivo il suddetto contributo straordinario, mediante un

⁷ L. PACE, *La confluenza di più decreti legge. Sui problemi costituzionali di un fenomeno di conversione apparente*, in *Osservatorio AIC*, n. 5, 2022, 45-46.

⁸ L'art. 2 del d.l. n. 50/2022 non ha disposto l'incremento per le imprese a forte consumo di energia elettrica del contributo del 25% della spesa agevolabile, sostenuta per l'acquisto di energia elettrica, utilizzata nel secondo trimestre del 2022, già previsto dall'art. 5, co.1, del d.l. n. 21/2022.

⁹ La l. n. 51/2022, di conversione del d.l. n. 21/2022, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 20 maggio 2022 ed è entrata in vigore il 21 maggio 2022.

¹⁰ CAMERA DEI DEPUTATI, "DL aiuti ed energia" D.L. 50/2022/A.C. 3614, cit., 11.

intervento strutturale di revisione del meccanismo di formazione dei prezzi nel mercato dell'energia¹¹.

Al fine di contenere i prezzi dell'energia elettrica a vantaggio dei clienti finali in regime di maggior tutela, l'art. 1 bis del d.l. n. 50/2022, introdotto dalla l. n. 91/2022, attribuisce ad Acquirente Unico la funzione di approvvigionamento, mediante l'utilizzo degli strumenti disponibili sui mercati regolamentati dell'energia elettrica. Con la segnalazione al Parlamento e al Governo del 29 luglio 2022¹², ARERA, nell'evidenziare l'opportunità di una proroga del termine di rimozione della tutela di prezzo per i clienti domestici nel settore del gas naturale, previsto al 1° gennaio 2023, allineandolo con la data di cessazione del servizio di maggior tutela del settore elettrico, nelle more del completamento entro il 10 gennaio 2024 delle procedure per l'assegnazione del servizio a tutele graduali, ha osservato che "ciò consentirebbe [...] di prevedere l'istituzione di un soggetto che svolga la funzione di approvvigionatore nazionale per la fornitura ai clienti aventi diritto al servizio di tutela a cui tutti i venditori [...], non disponendo di un fornitore all'ingrosso, possano chiedere di essere forniti a condizioni definite dall'Autorità".

1.1.2 Le misure di garanzia della sicurezza dell'approvvigionamento del gas

Allo scopo di ridurre la dipendenza dell'Italia dalle importazioni di gas russo, occorre incrementare la produzione nazionale di gas, mediante il rafforzamento della dotazione di infrastrutture energetiche. Dato che i rigassificatori esistenti sono già utilizzati al massimo e che sono necessari nuovi terminali di rigassificazione di Gas Naturale Liquefatto, il Governo ha deciso di puntare su strutture galleggianti, più flessibili e con minori tempi di realizzazione rispetto alle strutture fisse, oltre che più coerenti con la decarbonizzazione, che costituisce la priorità generale della politica di diversificazione delle fonti di approvvigionamento di gas¹³.

¹¹BONELLI E REDE WITH LOMBARDI, *Focus Team Energy & Ecological Transition*, in https://ddfzdmww8urne.cloudfront.net/wp-content/uploads/2022/07/25152018/FT-Energy_DL-Aiuti_20220725.pdf, 25 luglio 2022, 10.

¹² ARERA, Segnalazione 375/2022/I/gas, disponibile in <https://www.arera.it/it/docs/22/375-22.htm>, 6.

¹³ MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA, *Piano nazionale di contenimento dei consumi di gas naturale*, in https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/comunicati/Piano%20contenimento%20consumi%20gas_MITE_6set2022_def%20%281%29.pdf, 6 settembre 2022, 3.

L'art. 5, co.1, del d.l. n. 50/2022, modificato dalla l. n. 91/2022, attribuisce, per motivi di sicurezza energetica nazionale correlata al conflitto russo-ucraino, carattere di strategicità, pubblica utilità, indifferibilità e urgenza alle opere finalizzate all'incremento della capacità di rigassificazione nazionale, mediante unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione, nonché alle infrastrutture connesse alle suddette opere. Inoltre, si dispone che, per la realizzazione di tali opere e delle relative infrastrutture, sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri uno o più commissari straordinari. Al riguardo, si è osservato che questa previsione del "Decreto Aiuti" deroga - peraltro solo in via implicita - all'art. 11 della l. n. 400/1988, in cui si stabilisce che i commissari straordinari sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. In proposito, il Comitato per la legislazione ha evidenziato che «il DPCM risulta, allo stato, nell'ordinamento, un atto atipico e che, pertanto, un suo frequente utilizzo, mutuando [...] procedure tipiche dell'adozione dei regolamenti, quali il concerto dei Ministri interessati, rischia di tradursi in un impiego non corretto delle fonti del diritto e in quel fenomeno che il Consiglio di Stato ha definito "fuga dal regolamento"»¹⁴.

L'art. 5, co. 2, del d.l. n. 50/2022 sancisce che, per le opere e le infrastrutture connesse, l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio è rilasciata in via eccezionale dal Commissario straordinario, a seguito di un procedimento speciale da concludersi entro 120 giorni dalla data di ricezione dell'istanza del soggetto proponente il progetto. Questa autorizzazione è "unica", dato che essa sostituisce a ogni effetto pareri, nulla osta e autorizzazioni necessari ai fini della localizzazione dell'opera e della conformità urbanistica e paesaggistica dell'intervento.

Inoltre, al comma 3, si prevede che, per motivi di indifferibilità e urgenza correlati alla sicurezza dell'approvvigionamento energetico, si applica il procedimento, di cui all'art. 6, co. 11, del d.lgs. n. 152/2006, che consente al Ministro della Transizione Ecologica, previo parere del Ministro della Cultura, di esentare, in tutto o in parte, un progetto specifico dalla valutazione di impatto ambientale (VIA). Ciò si giustifica in ragione della circostanza che la sicurezza energetica nazionale impone in via temporanea ed eccezionale di far prevalere l'esigenza di massimizzare la produzione di gas sul rispetto delle norme in materia ambientale.

¹⁴ Parere del Comitato per la legislazione sul d.d.l A.C. 3614 di conversione in legge del d.l. n. 50/2022, in <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2022/05/25/leg.18.bol0802.data20220525.com48.pdf>, 25 maggio 2022, 5.

Al fine di assicurare il pieno sfruttamento ed accelerare lo stoccaggio del gas naturale, l'art. 5 bis del d.l. n. 50/2002, introdotto dalla l. n. 91/2022, stabilisce, al comma 1, che il Gestore dei servizi energetici (GSE), mediante accordi con società partecipate dallo Stato, quale ENI, ed il coordinamento con la maggiore impresa di trasporto del gas naturale, quale è SNAM, si impegna ad erogare un servizio di riempimento di ultima istanza, tramite l'acquisto di gas naturale da destinare allo stoccaggio e alla vendita entro il 31 dicembre 2022.

L'art. 12, co. 1, lett. b), del d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022 - nel modificare l'art. 5 bis, co. 3, del d.l. n. 14/2022, convertito nella l. n. 28/2022 - prevede che, in considerazione della crisi energetica, che richiede di assicurare un'idonea produzione di gas, in vista di possibili limitazioni delle forniture estere, e, quindi, di massimizzare la capacità degli impianti di produzione di energia da fonti fossili, i gestori dei suddetti impianti possono derogare per un periodo di 6 mesi alle prescrizioni contenute nell'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA), di cui al Titolo III-bis della Parte seconda del d.lgs. n. 152/2006. Si assiste, così, alla "sospensione" della disciplina in materia ambientale per motivi connessi alla sicurezza del sistema nazionale del gas naturale.

1.1.3 Le misure di semplificazione delle procedure di autorizzazione degli impianti a fonti rinnovabili

L'art. 6, co.1, lett. a), n. 1, del d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022, riforma l'art. 20, co. 4, del d.lgs. n. 199/2021, che disciplina la procedura per l'individuazione con legge regionale delle superfici e aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Per effetto della novella, si stabilisce che il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha funzioni di impulso ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, in caso di mancata adozione della legge regionale di individuazione delle aree idonee, e in ordine all'emanazione dei decreti ministeriali, recanti principi e criteri per l'individuazione delle stesse. Tale previsione normativa è esplicitamente volta ad accelerare la procedura di definizione delle aree idonee mediante un accentramento della stessa a livello statale¹⁵.

¹⁵ BONELLIÈREDE WITH LOMBARDI, *Focus Team Energy & Ecological Transition*, cit., 3.

L'art. 6, co. 1, lett. b, del d.l. n. 50/2002 estende le misure di semplificazione, previste per la realizzazione di impianti a fonti rinnovabili siti nelle aree idonee, anche alle infrastrutture elettriche di connessione ai medesimi impianti e alle infrastrutture necessarie per lo sviluppo della rete elettrica di trasmissione nazionale, qualora esse siano strettamente funzionali all'incremento della produzione di energia rinnovabile, e siano comunque collocate in aree idonee.

L'art. 7 del d.l. n. 50/2022, modificato dalla l. n. 91/2022, introduce misure di semplificazione delle procedure di autorizzazione per l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili, di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387/2003, prevedendo, al comma 1, che, nell'ambito dei suddetti procedimenti autorizzativi, per i progetti sottoposti a VIA statale, le deliberazioni del Consiglio dei ministri, adottate in caso di valutazioni contrastanti delle amministrazioni competenti, sostituiscono ad ogni effetto il provvedimento di VIA.

Al comma 2 si stabilisce che le suddette deliberazioni, nonché quelle adottate dal Consiglio dei Ministri nell'ipotesi di amministrazioni dissenzienti, confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, che deve perentoriamente concludersi entro 60 giorni, decorsi inutilmente i quali l'autorizzazione si intende automaticamente rilasciata, se il Consiglio dei ministri si esprime a favore del rilascio del provvedimento di VIA. Nella Relazione illustrativa al d.d.l. AC 3614 di conversione del d.l. n. 50/2022, si evidenzia che "La norma [...] prevede un sistema di silenzio assenso sull'istanza autorizzativa in caso di VIA positiva a seguito di delibera del Consiglio dei Ministri, sempre che si versi in caso di inerzia dell'autorità competente al rilascio del provvedimento finale"¹⁶.

L'art. 7, co. 3, del d.l. n. n. 50/2022 stabilisce che alle riunioni del Consiglio dei ministri, convocate per l'adozione delle suddette deliberazioni, possono essere invitati senza diritto di voto, i Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che esprimono definitivamente la posizione dell'amministrazione di riferimento e di quelle non statali che abbiano partecipato al procedimento autorizzatorio. Come osservato nella Relazione illustrativa al d.d.l. AC 3614, "Tale ultima norma si conforma al principio costituzionale di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, [...] valorizzato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale"¹⁷.

¹⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, Relazione al d.d.l. AC 3614 per la conversione in legge del d.l. n. 50/2022, disponibile in <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.3614.18PDL0185950.pdf>, 7.

¹⁷ *Ibidem*.

Le suindicate misure, dettate dall'art. 7 del "Decreto Aiuti", predispongono un rimedio concreto alle "disfunzioni amministrative" dell'*iter* autorizzativo degli impianti a fonti rinnovabili¹⁸, che si manifestano in caso di valutazioni contrastanti tra gli enti a diverso titolo coinvolti e di opposizioni degli enti dissenzienti¹⁹, e che comportano un allungamento dei tempi per il rilascio del provvedimento finale di autorizzazione²⁰.

L'art. 9, co. 1, del d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022, riformula integralmente il co. 2 dell'art. 20 del d.l. n. 17/2022, convertito nella l. n. 34/2022, che disciplina l'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili su beni del demanio militare o comunque in uso al Ministero della difesa. Per effetto di tale modifica, si estende al suddetto Ministero la possibilità di costituire comunità energetiche rinnovabili nazionali, anche con altre pubbliche amministrazioni centrali e locali, in aggiunta a quelle istituite ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 199/2021, derogando a tale disciplina ma consentendo comunque l'accesso al regime di incentivi previsto dalla stessa.

L'art. 9, co. 2, del d.l. n. 50/2022 riconosce anche alle Autorità di Sistema Portuale la possibilità di costituire comunità energetiche rinnovabili, allo scopo di contribuire alla crescita sostenibile, alla decarbonizzazione del sistema energetico e di favorire la resilienza energetica nazionale²¹. Come osservato nella Relazione illustrativa al d.d.l. AC 3614, i porti si annoverano tra le "infrastrutture maggiormente energivore del Paese"²² e "le comunità energetiche rinnovabili possono [...] costituire lo strumento per realizzare gli obiettivi energetici del Documenti di Pianificazione Energetica e Ambientale del Sistema portuale redatti dalle Autorità di Sistema Portuale [...], contribuendo a una migliore accettazione sociale delle infrastrutture energetiche e ambientali"²³.

¹⁸ D. ARDOLINO, *Produzione di energia da fonti rinnovabili: barriere amministrative e sociali e misure di compensazione*, in G. DE MAIO (a cura di), *Introduzione allo studio del diritto dell'energia. Questioni e prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 189.

¹⁹ N. BETTI, A. BONAITI, *Aspetti e problemi delle recenti riforme in tema di realizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 1, 2023, 14.

²⁰ BONELLIÈREDE WITH LOMBARDI, *Focus Team Energy & Ecological Transition*, cit., 4.

²¹ Per gli impianti a fonti rinnovabili, inseriti in comunità energetiche rinnovabili costituite dalle Autorità di Sistema portuale, si prevede l'applicazione degli incentivi di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 199/2021. In data 28 novembre 2022 è stata avviata la consultazione pubblica del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica sullo schema di decreto di attuazione della disciplina sugli incentivi per la condivisione di energia mediante comunità energetiche. Il termine per l'invio delle osservazioni da parte dei soggetti interessati è scaduto il 12 dicembre 2022.

²² CAMERA DEI DEPUTATI, Relazione al d.d.l. AC 3614 per la conversione in legge del d.l. n. 50/2022, cit., 8.

²³ *Ibidem*.

In sostanza, l'art. 9 del "Decreto Aiuti" denota l'intenzione del legislatore statale di promuovere lo sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili mediante l'ampliamento della platea dei soggetti legittimati a costituire le stesse²⁴.

L'art. 11 del d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022 - nell'inserire il co. 4-septiesdecies nell'art. 1-sexies del d.l. n. 239/2003, convertito nella l. n. 290/2003 - introduce il regime semplificato della denuncia di inizio attività per la realizzazione degli interventi di ammodernamento, volti al miglioramento delle infrastrutture elettriche esistenti, e alla manutenzione delle linee in corrente continua funzionale al trasporto delle energie rinnovabili, allo scopo di incoraggiare il ricorso alla tecnologia del cavo interrato.

Come osservato nella Relazione illustrativa al d.d.l. AC 3614 "[...] nei futuri piani di sviluppo della rete di trasmissione nazionale, sarà sempre più frequente il ricorso alla tecnologia del cavo interrato, ossia a soluzioni tecnologiche in corrente continua in luogo di quelle in corrente alternata. Tali soluzioni, [...] oltre a garantire benefici dal punto di vista [...] delle minori perdite di rete per il sistema elettrico, assicurano anche l'attuazione del principio di sostenibilità ambientale, in ragione della riduzione dei campi elettromagnetici emessi"²⁵. Inoltre, si è rilevato che la norma di cui all'art. 11 del d.l. n. 50/2022 "è finalizzata a promuovere, dal punto di vista autorizzativo [...], tutte le scelte ambientalmente e socialmente più sostenibili per lo sviluppo della rete di trasmissione nazionale, che consentono di valorizzare al meglio gli *asset* già esistenti in luogo della realizzazione di nuove infrastrutture [...]"²⁶.

L'art. 11, co. 1 bis, del d.l. n. 50/2022, nel modificare l'art. 6, co. 9 bis, del d.lgs. n. 28/2011, estende poi l'applicazione della procedura abilitativa semplificata per gli impianti a fonti rinnovabili non solo ai progetti di nuovi impianti fotovoltaici, ma anche alle relative opere connesse.

²⁴ BONELLI E REDE WITH LOMBARDI, *Focus Team Energy & Ecological Transition*, cit., 6.

²⁵ CAMERA DEI DEPUTATI, Relazione al d.d.l. AC 3614 per la conversione in legge del d.l. n. 50/2022, cit., 11.

²⁶ *Ibidem*.

1.2 Il d.l. n. 115/2022 (cd. “Decreto Aiuti bis”) convertito nella l. n. 142/2022

In data 9 agosto 2022 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 185 il d.l. n. 115/2022, cd. “Decreto Aiuti bis”, recante “Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica e politiche sociali e industriali”, che è stato convertito, con modificazioni, nella l. n. 142/2022.

L’adozione di tale provvedimento si colloca in uno scenario in cui è fortemente avvertita l’esigenza di mitigare l’esorbitante aumento dei prezzi dell’energia, determinato dall’acuirsi della crisi energetica derivante dalla guerra russo-ucraina. Con la segnalazione del 29 luglio 2022, ARERA ha affermato che “In ragione dell’attuale andamento dei prezzi del mercato all’ingrosso, per il trimestre ottobre-dicembre 2022 è atteso [...] un ulteriore incremento delle bollette per le famiglie, stimabile [...] di oltre il 100% rispetto al trimestre in corso”²⁷.

Con un comunicato stampa del 29 settembre 2022, ARERA ha annunciato un intervento straordinario per il quarto trimestre del 2022, finalizzato a limitare, dal 1° ottobre 2022, l’aumento del prezzo dell’energia elettrica per le famiglie in regime di maggior tutela, mediante una riduzione al 59% in modo da evitarne il raddoppio. Il Presidente dell’Autorità, Stefano Besseghini, ha affermato che “l’eccezionalità della situazione, con un conflitto che rende incerte le forniture e continua a spingere in alto i prezzi, ha meritato un intervento altrettanto eccezionale [...]. Un raddoppio delle bollette avrebbe potuto spingere all’aumento della morosità, mettendo ulteriormente in difficoltà le famiglie e il sistema energetico”²⁸.

Il Capo I del “Decreto Aiuti bis”, recante il titolo “Misure urgenti in materia di energia elettrica, gas naturale e carburanti”, conferma le misure di contrasto ai rincari energetici, già previste del “Decreto Aiuti”, estendendone l’ambito temporale di applicazione.

L’art. 1 del d.l. n. 115/2022 sancisce il rafforzamento del bonus sociale per energia elettrica e gas, stabilendo che, per il quarto trimestre del 2022, le agevolazioni relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica, riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati ed ai clienti domestici in gravi condizioni di salute, nonché le compensazioni per la fornitura di gas

²⁷ARERA, Segnalazione 375/2022/I/gas, cit., 2-3.

²⁸ Comunicato stampa, *Energia: intervento straordinario di ARERA evita il raddoppio dei prezzi, aumento elettricità contenuto a + 59%. Prezzo gas sarà aggiornato alla fine di ogni mese. Segnalazione a Governo e Parlamento sul fine tutela*, in https://www.arera.it/it/com_stampa/22/220929.htm.

naturale, sono rideterminate da ARERA, al fine di contenere la variazione, rispetto al trimestre precedente, della spesa dei clienti beneficiari.

L'art. 4 prevede l'azzeramento degli oneri generali di sistema nel settore elettrico per il quarto trimestre del 2022 e l'art. 5, co. 3, stabilisce la riduzione delle aliquote relative agli oneri generali di sistema nel settore del gas naturale per il quarto trimestre del 2022, in modo da mantenerle inalterate rispetto a quelle vigenti nel terzo trimestre del 2022.

L'art. 5, co. 1, sancisce la riduzione dell'aliquota Iva al 5% per il quarto trimestre del 2022 per le somministrazioni di gas metano per usi civili e industriali, già prevista per il terzo trimestre del 2022.

L'art. 6 proroga per il terzo trimestre del 2022 il contributo straordinario a favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, già previsto per il secondo trimestre del 2022, mantenendone invariata la misura, pari al 25%, per le imprese a forte consumo di energia elettrica, per le imprese a forte consumo di gas naturale e per le imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale, e pari al 15%, per le imprese diverse da quelle a forte consumo di energia elettrica.

L'art. 2 del d.l. n. 115/2022, nel riformulare il co. 2 bis dell'art. 22 del d.lgs. n. 164/2000, introduce la nozione di "cliente vulnerabile" nel settore del gas naturale, analogamente a quanto previsto per il settore elettrico²⁹. Segnatamente, si definiscono "vulnerabili" i clienti civili: che si trovano in condizioni economicamente svantaggiate ai sensi dell'art. 1, co. 75, della l. n. 124/2017; che rientrano tra i soggetti in condizioni di disabilità ai sensi dell'art. 3 della l. n. 104/1992; le cui utenze sono ubicate nelle isole minori non interconnesse; le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; di età superiore a 75 anni.

Nella Relazione illustrativa al d.d.l. n. 2685, di conversione del d.l. n. 115/2022, si chiarisce che, con la riformulazione del comma 2 bis dell'art. 22 del d.lgs. n. 164/2000, è stata solo apparentemente eliminata la disposizione che prevede "l'obbligo di assicurare, col più alto livello possibile, le forniture di gas naturale anche in zone isolate, in momenti critici o in situazioni di emergenza del sistema del gas naturale", dato che essa è già dettata dall'art. 22, co. 2, del d.lgs. n. 164/2000 per tutti i clienti finali domestici, di cui i clienti vulnerabili costituiscono un sottoinsieme³⁰.

²⁹ Cfr. art. 11 del d.lgs. n. 210/2021 di attuazione della direttiva UE 2019/944.

³⁰ SENATO DELLA REPUBBLICA, Relazione al d.d.l. AS n. 2685 per la conversione in legge del d.l. n. 115/2022, disponibile su <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01359166.pdf>, 3.

L'art. 2 del d.l. n. 115/2022, nell'inserire il comma 2 bis.1 nell'art. 22 del d.lgs. n. 164/2000, stabilisce dal 1° gennaio 2023 l'obbligo per ciascun operatore energetico di offrire ai clienti vulnerabili una fornitura di gas naturale, alle condizioni di qualità definite da ARERA, ad un prezzo che rifletta il costo effettivo di approvvigionamento nel mercato all'ingrosso ed i costi efficienti del servizio di commercializzazione.

In un'ottica di protezione del consumatore, quale soggetto debole nel rapporto contrattuale con l'operatore economico del settore energetico, l'art. 3 del d.l. n. 115/2022 sancisce la sospensione fino al 30 aprile 2023 dell'efficacia di ogni clausola contrattuale, che consenta all'impresa fornitrice di energia elettrica e gas naturale di modificare unilateralmente le condizioni generali di contratto relative alla definizione del prezzo³¹.

1.3 Il d.l. n. 144/2022 (cd. “Decreto Aiuti ter”) convertito nella l. n. 175/2022

In data 23 settembre 2022 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 223 il d.l. n. 144/2022, cd. “Decreto Aiuti ter”, recante il titolo “Ulteriori misure urgenti in materia di politica energetica nazionale, produttività delle imprese, politiche sociali e per la realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)”, che è stato convertito, con modificazioni, nella l. n. 175/2022.

Il Capo I del suddetto decreto è rubricato “Misure in materia di energia elettrica, gas naturale e carburanti”. L'art. 1 sancisce la proroga per ottobre e novembre 2022, nonché l'incremento del contributo straordinario a favore delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, che è elevato dal 25% al 40% per le imprese a forte consumo di energia elettrica e per le imprese a forte consumo di gas naturale, dal 15% al 30% per le imprese diverse da quelle a forte consumo di energia elettrica, e dal 25% al 40% per le imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale.

Per le imprese non energivore è stato stemperato il requisito tecnico della potenza disponibile, dato che il “Decreto Aiuti ter” richiede per il riconoscimento del contributo la disponibilità di un

³¹ In data 12 dicembre 2022 l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha adottato 7 provvedimenti cautelari nei confronti di Enel, Eni, Hera, A2A, Edison, Acea e Engie, per presunte modifiche unilaterali illegittime delle condizioni economiche di fornitura di energia elettrica e gas naturale. Alla luce dell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 5986 del 22 dicembre 2022, l'Antitrust ha poi confermato parzialmente i suddetti provvedimenti emessi a carico di Enel, Eni, Edison, Acea e Engie, mentre ha revocato quelli emessi a carico di Hera e A2A. Cfr. <https://www.agcm.it/media/comunicati-stampa/2022/12/PS12458-PS12459-PS12460-PS12461-PS12462-PS12468-PS12470>.

contatore di potenza pari o superiore a 4,5 kwh, a fronte dei 16,5 kwh previsti dal “Decreto Aiuti bis”, ampliando, in tal modo, la platea dei destinatari della suddetta agevolazione.

L’art. 9 del d.l. n. 144/2022, convertito nella l. n. 175/2022 - nell’introdurre il comma 14 bis nell’art. 5 del d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022 - sancisce l’applicazione della disciplina di semplificazione, per la realizzazione delle opere finalizzate all’incremento della capacità di rigassificazione, mediante unità galleggianti di stoccaggio e rigassificazione, alle istanze presentate a tal fine dai soggetti interessati, anche qualora in sede di autorizzazione “unica” siano imposte prescrizioni o sopravvengono fattori che impongono modifiche sostanziali o localizzazioni alternative.

Nell’ottica di favorire la transizione energetica con il passaggio dalle fonti fossili alle fonti rinnovabili, l’art. 10 del d.l. n. 144/2022, modificato dalla l. n. 175/2022, riconosce al Ministero dell’interno, nonché al Ministero della giustizia e gli uffici giudiziari, la possibilità di utilizzare direttamente o affidare in concessione i beni demaniali per l’installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili. Inoltre, si attribuisce a tali soggetti la possibilità di costituire comunità energetiche rinnovabili nazionali con altre pubbliche amministrazioni centrali e locali, in deroga all’art. 31 del d.lgs. n. 199/2021, consentendo comunque l’accesso ai regimi di sostegno, previsti dal medesimo decreto³².

1.4 Il d.l. n. 176/2022 (cd. “Decreto Aiuti quater”) convertito nella l. n. 6/2023

In data 18 novembre 2022 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 270 il d.l. n. 176/2022, cd. “Decreto Aiuti quater”, recante “Misure urgenti di sostegno nel settore energetico e di finanza pubblica”, convertito, con modificazioni, nella l. n. 6/2023. Tale provvedimento conta su una disponibilità di risorse pari a 9,1 miliardi di euro, che, come affermato dal Ministro dell’Economia e delle Finanze, Giancarlo Giorgetti, durante l’audizione sulla Nota di aggiornamento al DEF del 9

³² SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, Dossier, *Ulteriori misure urgenti in materia di energia, imprese e PNRR (cd. Aiuti -ter)*, D.L. 144/2022-A.C.5, 24 ottobre 2022, disponibile su <http://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/VQ0005.pdf>, 57.

novembre 2022³³, sono destinate al “finanziamento di interventi di mitigazione degli effetti negativi dell’incremento dei prezzi dei prodotti energetici su famiglie, imprese ed enti, nonché ad altre misure inerenti al settore dell’energia”.

L’art. 1 del d.l. n. 176/2022 proroga per dicembre 2022 il contributo straordinario a favore delle imprese per l’acquisto di energia elettrica e gas naturale, mantenendone invariata la misura rispetto al d.l. n. 144/2022.

L’art. 3 riconosce alle imprese la possibilità di rateizzazione degli importi, dovuti a titolo di corrispettivo per elettricità e gas naturale, per i consumi effettuati dal 1° ottobre 2022 al 31 marzo 2023 e fatturati entro il 30 settembre 2023. Tale agevolazione può essere concessa con un minimo di 12 fino ad un massimo di 36 rate mensili.

Al fine di rafforzare la sicurezza degli approvvigionamenti di gas naturale, l’art. 5 del d.l. n. 176/2022, convertito nella l. n. 6/2023 - nel modificare l’art. 5 bis, co. 1, del d.l. n. 50/2022, convertito nella l. n. 91/2022 - proroga dal 31 dicembre 2022 al 31 marzo 2023 il termine entro il quale il GSE può cedere il gas naturale a prezzi calmierati. Nella Relazione illustrativa al d.d.l. AS n. 345, di conversione del d.l. n. 176/2022, si sottolinea che “L’apporto della produzione nazionale di gas appare indispensabile anche per contribuire a calmierare l’andamento dei prezzi energetici e facilitare, per tale via, l’attuazione del PNRR”³⁴.

L’art. 5 del d.l. n. 176/2022 sancisce l’allineamento della data di rimozione del regime di tutela di prezzo nel settore del gas naturale, precedentemente prevista per il 1° gennaio 2023, alla scadenza di cessazione dello stesso, fissata per il settore dell’energia elettrica al 10 gennaio 2024, modificando sul punto l’art. 1, co. 59, della l. n. 124/2017. Con la suddetta norma si recepisce l’indicazione di ARERA che, con la segnalazione del 29 settembre 2022³⁵, aveva sottolineato l’esigenza di allineare i termini di rimozione dei regimi di tutela per entrambi i comparti di gas naturale ed energia elettrica, al fine di garantire maggiore trasparenza e coerenza informativa ai consumatori domestici, che ancora non hanno scelto un fornitore sul mercato libero.

L’art. 6 del d.l. n. 176/2022 riforma il titolo dell’art. 20 del d.l. n. 17/2022, convertito nella l. n. 34/2022, da “Contributo del Ministero della difesa alla resilienza energetica nazionale” a

³³ Cfr. https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/2022-Giancarlo_Giorgetti/Audizione-del-ministro-Giorgetti-sulla-Nota-di-Aggiornamento-del-DEF-2022-Commissioni-speciali-congiunte-di-Camera-

³⁴ SENATO DELLA REPUBBLICA, Relazione al d.d.l. AS n. 345 per la conversione in legge del d.l. n. 176/2022, disponibile su <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01361557.pdf>, 8.

³⁵ ARERA, Segnalazione 461/2022/I/COM, disponibile su <https://www.arera.it/it/docs/22/461-22.htm>.

“Contributo del Ministero della difesa alla sicurezza energetica nazionale”, e sostituisce, nel co.1 di tale disposizione, la parola “decarbonizzazione” con “ottimizzazione” e la parola “resilienza” con “sicurezza”. Queste modifiche denotano la centralità nell’agenda politica del Governo Meloni della sicurezza energetica nazionale, che viene anteposta alla sostenibilità³⁶.

Come osservato nella Relazione illustrativa al d.d.l. AS n. 345, “la norma si pone l’obiettivo di consentire al Ministero della difesa - allo scopo di contribuire all’ottimizzazione del sistema energetico per il perseguimento della sicurezza energetica nazionale [...] - di implementare una strategia finalizzata alla costituzione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili utilizzando le superfici dei beni della Difesa o a qualunque titolo in uso al Dicastero [...]”³⁷.

In particolare, l’art. 6 del d.l. n. 176/2022, nell’emendare il comma 1 del citato art. 20 del d.l. n. 17/2022, amplia la possibilità per il Ministero della difesa di affidare in concessione o utilizzare direttamente beni del demanio militare, o a qualunque titolo in uso, per l’installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, avvalendosi di immobili non più utili ai fini istituzionali, che non sono stati consegnati all’Agenzia del Demanio per essere valorizzati o dismessi, o che non risultano ancora alienati.

1.5 Il d.l. n. 34/2023 (cd. “Decreto Aiuti quinquies”) convertito nella l. n. 56/2023

Prima di analizzare il d.l. n. 34/2023, cd. “Decreto Aiuti quinquies”, convertito nella l. n. 56/2023, si esaminano le misure in materia di energia contenute nella l. n. 197/2022, cd. “Legge di Bilancio 2023”, che, nelle more dell’adozione del suindicato provvedimento di urgenza³⁸, interviene ad assicurare per il primo trimestre del 2023 la continuità degli interventi emergenziali, volti a fronteggiare la crisi energetica derivante dalla guerra russo-ucraina, già previsti per il quarto trimestre del 2022 dal d.l. n. 176/2022, cd. “Decreto Aiuti quater”, convertito nella l. n. 6/2023.

³⁶ A. CLÒ, *Presentazione. Centralità e contraddizioni del gas naturale*, in *Energia*, n. 1, 2023, 2.

³⁷ SENATO DELLA REPUBBLICA, Relazione al d.d.l. AS n. 345, cit., 11.

³⁸ R. CALVANO, *Appunti sulle fonti del diritto del periodo 2020-2023, tra crisi, emergenze e squilibri della forma di governo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2023, 43, la quale osserva che la crisi energetica rappresenta «un ulteriore elemento legittimante la prosecuzione della “legislazione di emergenza”».

In data 29 dicembre 2022 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale la l. n. 197/2022, che ha destinato risorse per un ammontare di oltre 21 miliardi di euro alle misure contro il “caro energia”³⁹, allo scopo di aumentare e rafforzare gli aiuti a famiglie e imprese, ampliando la platea dei beneficiari⁴⁰ e introducendo aiuti più selettivi per famiglie bisognose e imprese ad alto consumo energetico⁴¹.

In sede di audizione del 2 dicembre 2022 sul disegno di legge A.C. 643, recante “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”, presso le Commissioni congiunte Bilancio, Tesoro e Programmazione della Camera dei Deputati e Programmazione economica, Bilancio del Senato della Repubblica, il Ministro dell’Economia e delle Finanze, Giancarlo Giorgetti, ha rilevato che “Tali risorse sono state interamente dedicate al contrasto al caro energia seguendo un approccio mirato e temporaneo. Approccio “mirato” ha significato coniugare interventi di mitigazione del costo dell’energia rivolti a tutti i cittadini [...] con quote più significative di risorse destinate a sostenere le fasce più deboli della popolazione” [...] L’aggettivo “temporaneo” sottolinea [...] come il Governo monitorerà con attenzione l’evoluzione dello scenario macro al fine di valutare se ridurre o addirittura eliminare le misure eccezionali adottate non appena i prezzi del gas naturale, dell’energia e dei carburanti rientreranno verso livelli in linea con il periodo pre-crisi»⁴².

L’art. 1, commi 2, 3, 4 e 5, della l. n. 197/2022 riconosce il contributo straordinario a favore delle imprese per l’acquisto di energia elettrica e gas naturale per il primo trimestre del 2023, elevandone la misura rispetto al quarto trimestre del 2022. In particolare, per le imprese a forte consumo di energia elettrica il contributo è elevato dal 40% al 45%; per le imprese diverse da quelle a forte consumo di energia elettrica il contributo è elevato dal 30% al 35%; per le imprese a forte consumo di gas naturale il contributo è elevato dal 40% al 45%; per le imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale il contributo è elevato dal 40% al 45%.

³⁹ Sulle misure contro il caro energia contenute nella l. n. 197/2022 si veda G. LO CONTE, *Le misure per il “caro energia” e le pensioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2023, 180-185.

⁴⁰ Cfr. <https://www.mef.gov.it/focus/Le-principali-misure-della-manovra-2023/>.

⁴¹ R. PEREZ, *La legge di bilancio per il 2023 e i suoi limiti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 2, 2023, 178.

⁴² Cfr. https://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/articoli/2022-Giancarlo_Giorgetti/Audizione-del-ministro-Giorgetti-sul-disegno-di-legge-di-bilancio-per-il-triennio-2023-2025-Commissioni-bilancio-di-Camera-e-Senato/, in cui si puntualizza che “E’ vero che le risorse stanziare con la legge di bilancio per il 2023 coprono le politiche di contrasto al caro energia limitatamente al primo trimestre dell’anno prossimo. Ma a fine marzo, con la predisposizione del Programma di Stabilità 2023, il Governo rivaluterà la situazione e, se necessario, attuerà nuove misure di contrasto al caro energia.[...]”.

L'art. 1, co. 11, della l. n. 197/2022 stabilisce per il primo trimestre del 2023 l'azzeramento degli oneri generali di sistema nel settore elettrico, già previsto per il quarto trimestre del 2022.

L'art. 1, co. 13, sancisce per il primo trimestre del 2023 la riduzione dell'aliquota IVA al 5% per le somministrazioni di gas metano per usi civili e industriali, già prevista per il quarto trimestre del 2022, estendendone, ai commi 14 e 16, l'applicazione anche alle somministrazioni di energia termica prodotta con gas metano e alle forniture di servizi di teleriscaldamento.

L'art. 1, co. 15, allo scopo di contenere per il primo trimestre del 2023 gli effetti degli aumenti dei prezzi del gas naturale, assegna ad ARERA il compito di fissare una componente negativa degli oneri generali di sistema nel settore del gas naturale per gli scaglioni di consumo fino a 5.000 metri cubi, che si sostanzia in un'automatica riduzione del costo in bolletta, mantenendo l'azzeramento delle altre aliquote dei suddetti oneri.

Con riguardo al bonus sociale per energia elettrica e gas, l'art. 1, comma 17, della l. n. 197/2022 stabilisce che per l'anno 2023 sono ammessi alle agevolazioni, relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati, e alla compensazione per la fornitura di gas naturale, i nuclei familiari con ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) valido nel corso dell'anno 2023 fino a € 15.000⁴³. Con l'elevazione per il 2023 da € 12.000⁴⁴ a € 15.000 del valore massimo dell'ISEE, che consente l'accesso al bonus sociale per i clienti di energia elettrica e gas in condizioni di disagio economico, si realizza l'ampliamento dei beneficiari di tali misure, che sono individuati in nuclei familiari con meno di 4 figli a carico con ISEE compreso tra € 9.530 ed € 15.000.

L'art. 1, co. 18, della l. n. 197/2022 attribuisce ad ARERA, per il primo trimestre del 2023, la funzione di rideterminare, mediante delibera, le agevolazioni, relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica, riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati e ai clienti in gravi condizioni di salute, e la compensazione per la fornitura di gas naturale, tenendo conto del valore dell'ISEE, stabilito dall'art. 1, co. 3, del decreto del Ministro dello sviluppo economico del 29

⁴³ In attuazione dell'art. 1, co. 17, della l. n. 197/2022, ARERA, con la delibera n. 13 del 24 gennaio 2023, ha fissato per l'anno 2023 a € 15.000 il valore massimo dell'ISEE per l'accesso al bonus sociale per energia elettrica e gas. Cfr. ARERA, Deliberazione 13/2023/R/COM, 24 gennaio 2023, disponibile in <https://www.arera.it/allegati/docs/23/013-23.pdf>

⁴⁴ Tale valore massimo dell'ISEE è stato previsto dall'art. 6 del d.l. n. 21/2022, convertito nella l. n. 51/2022, limitatamente al periodo 1° aprile-31 dicembre 2022.

dicembre 2016⁴⁵ e, in particolare, della necessità di conseguire risparmi più elevati per le famiglie con valori di ISEE più bassi. Inoltre, si dispone che, dal secondo trimestre del 2023 e fino al 31 dicembre 2023, la tariffa agevolata per la fornitura di energia elettrica e il diritto alla compensazione per la fornitura di gas naturale, riconosciuta anche ai nuclei familiari con almeno 4 figli a carico, sia rideterminato sulla base dell'ISEE pari a € 30.000, valido per il 2023, elevando, così, il valore massimo di tale parametro che consente alle famiglie numerose di accedere al bonus sociale.

L'art. 1, co. 24, della l. n. 197/2022 prevede l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica di un fondo con una dotazione di 220 milioni di euro per l'anno 2023, da destinare al contenimento delle conseguenze derivanti agli utenti finali dagli aumenti dei prezzi nel settore del gas naturale.

L'art. 1, co. 25, stabilisce che, con delibera di ARERA, possono essere sospesi fino al 31 gennaio 2023 i procedimenti di interruzione della fornitura del gas naturale per i clienti finali direttamente allacciati alla rete di trasporto del gas naturale.

L'art. 1, co. 30, stabilisce che, a decorrere dal 1° dicembre 2022 e fino al 30 giugno 2023, è applicato un tetto di 180 €/MWh sui ricavi di mercato dei produttori, ottenuti dalla produzione e vendita di energia elettrica dalle seguenti fonti: energia eolica, energia solare (termica e fotovoltaica), energia geotermica, energia idroelettrica senza serbatoio, combustibili da biomassa escluso il biometano, rifiuti, energia nucleare, lignite, torba, prodotti del petrolio greggio⁴⁶. L'applicazione di tale tetto ai ricavi dei produttori è esclusa per l'energia elettrica condivisa nell'ambito delle comunità energetiche e delle configurazioni di autoconsumo, di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 199/2021, nonché per l'energia elettrica oggetto di contratti di ritiro da parte del GSE, ai sensi dell'art. 16 bis del d.l. n. 17/2022, convertito nella l. n. 34/2022.

L'art. 1, co. 41, della l. n. 197/2022 prevede, allo scopo di conseguire gli obiettivi di riduzione dei consumi di energia elettrica nelle ore di picco, stabiliti dall'art 4 del regolamento UE 1222/1854, l'istituzione di un servizio di riduzione dei consumi di energia elettrica, affidato dalla

⁴⁵ Tale disposizione stabilisce che, con decorrenza dal 1° gennaio 2017, il valore ISEE, di cui all'art. 2, co. 4, del decreto interministeriale 28 dicembre 2007, è aggiornato e posto pari a € 8.107,5. ARERA, con la delibera n. 13 del 24 gennaio 2023, ha aggiornato, con decorrenza dal 1° gennaio 2023, il valore soglia dell'ISEE per l'accesso delle famiglie economicamente svantaggiate al bonus sociale elettrico e gas, fissandolo a € 9.530.

⁴⁶ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, CAMERA DEI DEPUTATI, dossier, *legge di bilancio 2023, legge 19 dicembre 2022, n. 197*, Volume I, Articolo 1, comma 1-368, 26 gennaio 2023, disponibile in *ID0002fvoll.Pdf*; 88.

società Terna Spa su base concorsuale, mediante procedura aperta a tutti i clienti o gruppi di clienti, volta a selezionare i soggetti che assumono l'impegno di ridurre i consumi elettrici fino al 31 marzo 2023.

Nella Relazione illustrativa al disegno di legge AC 643, di conversione della l. n. 197/2022⁴⁷, si evidenzia che "l'articolo considera una estensione della misura all'intero anno, contribuendo, quindi, a ridurre per un periodo più ampio i consumi elettrici nelle ore di picco. Ciò si rende opportuno in considerazione di un prolungamento delle conseguenze della guerra russo-ucraina e per la correlata necessità di ridurre indirettamente consumi del gas per la restante parte dell'anno".

Il tema della transizione energetica sembra essere stato obliterato dalla legge di bilancio 2023⁴⁸. Infatti, in sede di esame parlamentare, non è stata accolta la proposta di emendamento⁴⁹ del Senatore Gianni Girotto, che prevedeva la costituzione di un fondo di garanzia per la realizzazione di comunità energetiche rinnovabili, al fine di ampliare la platea dei soggetti che possono beneficiare di un supporto finanziario per la creazione di comunità energetiche rinnovabili.

Il Presidente nazionale di Legambiente, Stefano Ciafani, ha affermato che "La manovra approvata in via definitiva è priva di misure green ambiziose che sarebbero state preziose alleate per accelerare la transizione ecologica del Paese, iniziando il nuovo anno con un deciso cambio di passo"⁵⁰.

In data 30 marzo 2023 è stato adottato il d.l. n. 34/2023, cd. "Decreto Aiuti quinquies", recante "Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali", che è stato convertito, con modificazioni, nella l. n. 56/2023.

Il Capo I è rubricato "Misure urgenti per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale".

⁴⁷ Relazione illustrativa al disegno di legge AC 643 di conversione della l. n. 197/2022 disponibile in <http://documenti.camera.it/leg19/pdl/pdf/leg.19.pdl.camera.643.19PDL0013120.pdf>, 5-6.

⁴⁸ V. COGLIATI DEZZA, *La transizione ecologica è il grande escluso dalla legge di bilancio*, disponibile in https://espresso.repubblica.it/economia/2022/12/23/news/transizione_ecologica_manovra-380449742/.

⁴⁹ Proposta emendativa 1.1047 in Assemblea riferita a AC 643-bis-AR, disponibile in <file:///C:/Users/Utente/Desktop/correzione%20articolo/proposta%20emendativa%201.1047.,%20atto%20portante%20leg.19.eme.ac.643-bis.pdf>

⁵⁰ Cfr. <https://greenreport.it/news/energia/legge-di-bilancio-legambiente-privata-di-misure-green-ambiziose-per-accelerare-la-transizione-ecologica-e-combattere-la-crisi-climatica/>; R. MURONI, *Il grande assente della manovra è la transizione ecologica*, disponibile in https://www.huffingtonpost.it/entry/il-grande-assente-nella-legge-di-bilancio-e-la-transizione-ecologica_it_61ceb968e4b0c7d8b8a3335b/, in cui si sottolinea che manca "un contributo forte sulla transizione ecologica".

L'art. 1, co. 1, del d.l. n. 34/2023 sancisce il rafforzamento del bonus sociale per energia elettrica e gas, stabilendo che, per il secondo trimestre del 2023, le agevolazioni relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica, riconosciute ai clienti domestici economicamente svantaggiati ed ai clienti domestici in gravi condizioni di salute, nonché le compensazioni per la fornitura di gas naturale, sono rideterminate da ARERA, tenendo conto di quanto disposto dalla medesima Autorità, in attuazione dell'art. 1, co. 18, della l. n. 197/2022.

Al comma 2 si prevede che, dal secondo trimestre del 2023 e fino al 31 dicembre 2023, le agevolazioni relative alle tariffe per la fornitura di energia elettrica e le compensazioni per la fornitura di gas naturale - riconosciute anche ai nuclei familiari con almeno 4 figli a carico con ISEE non superiore a € 20.000 ai sensi dell'art. 3, co. 9 bis, del d.l. n. 185/2008, convertito nella l. n. 2/2009 - sono rideterminate sulla base dell'ISEE pari a € 30.000. Viene, quindi, elevato per il 2023 il valore massimo dell'ISEE che consente alle famiglie numerose di accedere al bonus sociale per energia elettrica e gas naturale.

L'art. 2 del d.l. n. 34/2023 stabilisce, al comma 1, la riduzione per il secondo trimestre del 2023 dell'aliquota Iva al 5% per le somministrazioni di gas metano per usi civili e industriali e, al comma 2, estende tale riduzione alle forniture di servizi di teleriscaldamento, nonché alle somministrazioni di energia termica prodotta con gas metano.

L'art. 3, co. 1, del d.l. n. 34/2023 introduce un contributo in quota fissa in caso di prezzi del gas elevati, prevedendo che, nelle more della definizione di misure pluriennali da adottare a favore delle famiglie, da finanziare nell'ambito del piano RepowerEU, a decorrere dal 1° ottobre e fino al 31 dicembre 2023, ai clienti domestici residenti, diversi da quelli titolari di bonus sociale, è riconosciuto un contributo in quota fissa e differenziato in base alle zone climatiche, per i mesi di ottobre, novembre e dicembre 2023, in cui la media dei prezzi giornalieri del gas naturale sul mercato all'ingrosso superi la soglia di € 45/MWh. Al comma 2, si demanda ad un decreto del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, la definizione dei criteri per l'assegnazione di tale contributo, e si assegna ad ARERA la determinazione delle modalità applicative e della misura dello stesso, tenendo conto dei consumi medi di gas naturale nelle zone climatiche⁵¹.

⁵¹ In sede di conversione del d.l. n. 34/2023 nella l. n. 56/2023 non è stata recepita l'osservazione di ARERA, la quale aveva evidenziato che nell'art. 3 sarebbe stato necessario esplicitare che «il contributo in quota fissa e differenziato per zone climatiche deve essere applicato tramite le bollette elettriche (come si evince dal riferimento contenuto nella

Questo bonus cd. “riscaldamento”, in quanto spettante ai clienti domestici non titolari del bonus sociale per energia elettrica e gas, consiste in un’agevolazione che prescinde dal parametro ISEE e, quindi, dalla condizione economica del soggetto beneficiario.

L’art. 4 del d.l. n. 34/2023 riconosce il contributo straordinario a favore delle imprese per l’acquisto di energia elettrica e gas naturale per il secondo trimestre del 2023, riducendone la misura rispetto al primo trimestre del 2023. In particolare, per le imprese a forte consumo di energia elettrica il contributo è ridotto dal 45% al 20%; per le imprese diverse da quelle a forte consumo di energia elettrica il contributo è ridotto dal 35% al 10%; per le imprese a forte consumo di gas naturale il contributo è ridotto dal 45% al 20%; per le imprese diverse da quelle a forte consumo di gas naturale il contributo è ridotto dal 45% al 20%.

Nel complesso, ad accezione della novità del bonus “riscaldamento”, il “Decreto Aiuti quinquies” prevede una proroga delle misure urgenti in materia di energia, già contenute del “Decreto Aiuti quater”, ma non contempla misure strutturali di promozione delle energie rinnovabili e di sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili, tese a favorire la transizione energetica e la sostenibilità, tranne che per le agevolazioni fiscali per gli interventi di risparmio energetico, di cui all’art. 7 del d.l. n. 34/2023.

2. Le comunità energetiche rinnovabili quali attori principali nella transizione energetica e come soluzione strutturale alla crisi energetica

Con l’art. 31 del d.lgs. n. 199/2021 il legislatore nazionale, nel recepire l’art. 22 della direttiva UE 2018/2001, ha disciplinato le comunità energetiche rinnovabili⁵², prevedendo che “i clienti finali, ivi inclusi i clienti domestici, hanno diritto di organizzarsi in comunità energetiche

disposizione, ai “*clienti domestici residenti*”, dal momento che tale tipologia di utenza è individuata solo per le forniture di energia elettriche e non per quelle di gas [...]» rilevando che «Ciò permette di raggiungere tutta l’utenza domestica residente e di erogare il contributo indipendentemente dal tipo di combustibile utilizzato per il riscaldamento» e che «il fatto che detto contributo sia erogato in quota fissa costituisce un incentivo al risparmio energetico». Cfr. ARERA, Memoria 161/2023/I/COM, 11 aprile 2023, disponibile in <https://www.arera.it/it/docs/23/161-23.htm>.

⁵² L’art. 42 bis del d.l. n. 162/2019 convertito nella l. n. 8/2020, ha disciplinato in via “sperimentale” le comunità energetiche rinnovabili, poi regolate a regime dall’art. 31 del d.lgs. n. 199/2021. Le comunità energetiche rinnovabili (CER) si inquadrano nella più ampia categoria delle comunità energetiche, in cui sono da ricomprendere anche le comunità energetiche dei cittadini (CEC), che sono disciplinate a livello europeo dalla direttiva (UE) 2019/944 e a livello nazionale dall’art. 22 del d.lgs. n. 210/2021.

rinnovabili”⁵³, mediante le quali essi possono svolgere in forma istituzionalizzata molteplici attività nel settore dell’energia, ovvero la generazione, la distribuzione, la conservazione e la vendita. In tal modo, i clienti finali esercitano il duplice ruolo di produttori e consumatori di energia, assumendo la qualifica di “prosumer” e ottenendo vantaggi consistenti in inferiori costi di acquisto dei servizi energetici, minori perdite di rete dovute al ridotto transito di energia su reti pubbliche, nonché in una diffusa accettazione sociale dei progetti di installazione di impianti a fonti rinnovabili⁵⁴.

Le comunità energetiche rinnovabili perseguono l’obiettivo principale di fornire benefici ambientali, economici e sociali ai loro soci o membri o alle aree locali in cui operano. Esse sono, quindi, espressione di un fenomeno di decentralizzazione della produzione e del consumo di energia⁵⁵, che si concretizza in un modello partecipato con una forte connotazione locale. In particolare, l’elemento distintivo delle comunità energetiche rinnovabili è che i membri delle stesse sono situati nelle vicinanze degli impianti di generazione di energia da fonti rinnovabili, secondo un criterio di prossimità⁵⁶.

Rispetto al modello della comunità energetica rinnovabile, il principio di sussidiarietà orizzontale rappresenta un criterio guida nella dialettica tra ruolo dei privati nel mercato energetico e funzione amministrativa di regolazione⁵⁷. Cittadini, imprese ed amministrazioni operano congiuntamente, con compiti distinti ma strettamente interrelati, per creare la comunità energetica rinnovabile a beneficio dei partecipanti e della collettività⁵⁸. In particolare, dal lato privato, i

⁵³ Ai sensi dell’art. 31, co. 1, lett. b), del d.lgs. n. 199/2021, la comunità energetica rinnovabile è un soggetto di diritto autonomo per il quale l’esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente a persone fisiche, PMI, enti territoriali e autorità locali, enti di ricerca e formazione, enti religiosi, enti del terzo settore e di protezione ambientale, nonché Amministrazioni di Comuni nel cui territorio sono ubicati gli impianti per la condivisione di energia.

⁵⁴ A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 2, 2022, 2.

⁵⁵ R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities: tra governance dell’efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *federalismi.it*, n. 4, 2022, 617.

⁵⁶ V. PEPE, *Le “Comunità Energetiche” come nuovi modelli giuridici di sviluppo sostenibile. Prime note sull’esperienza francese*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 3, 2022, 14; T. FAVARO, *Regolare la «transizione energetica»: Stato, mercato, innovazione*, Cedam, Padova, 2020, 133, che, nell’evidenziare le differenze tra comunità energetiche rinnovabili e comunità energetiche dei cittadini, sottolinea che le prime si basano sul criterio di prossimità con gli impianti di generazione e possono gestire l’energia in diverse forme (elettricità, calore, gas), a patto che essa sia prodotta da fonte rinnovabile; le seconde, invece, non si basano sul criterio di prossimità con gli impianti di generazione e possono gestire solo l’elettricità, prodotta sia da fonte rinnovabile, sia da fonte fossile.

⁵⁷ R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle Energy communities*, cit., 618.

⁵⁸ Il principio di sussidiarietà orizzontale, di cui all’art. 118, co. 4, Cost., rappresenta il volano normativo per implementare le comunità energetiche rinnovabili, quale modello diffuso e inclusivo di produzione di energia, che amplia il perimetro dei soggetti (non più prevalentemente imprese ma anche cittadini singoli e associati) coinvolti nell’uso delle fonti rinnovabili. Sul punto si veda C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Amministrazione In Cammino*, 13 maggio 2020, 10; F. VETRÒ, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e*

cittadini promuovono la costituzione della comunità energetica rinnovabile e le imprese possono farne parte, oppure occuparsi esclusivamente della gestione come soggetti “esterni”⁵⁹; dal lato pubblico, le amministrazioni possono partecipare alla comunità, oppure limitarsi a supportare la realizzazione dei progetti per l’installazione di impianti a fonti rinnovabili⁶⁰.

In attuazione dell’art. 22, par. 4, lett. f) e i), della direttiva UE 2018/2001, che mira ad “assicurare il trattamento equo e non discriminatorio dei consumatori che partecipano a una comunità di energia rinnovabile”, l’art. 31, co. 1, lett. d), del d.lgs. n. 199/2021 stabilisce che “la partecipazione alle comunità di energie rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili”.

Le comunità energetiche rinnovabili costituiscono laboratori sperimentali di “democrazia energetica”, in cui cittadini e amministrazioni locali partecipano, accanto alle imprese, alla produzione di energia e alla gestione dei relativi consumi, collaborando all’obiettivo comune della promozione dell’uso delle fonti rinnovabili⁶¹. Esse sono riconducibili alla dimensione della cd. “active citizenship”, che si realizza “attraverso imprese esercitate da organizzazioni che siano capaci di trasformare i cittadini responsabili in co-imprenditori responsabili”⁶².

Il PNRR prefigura investimenti per lo sviluppo dell’autoconsumo e delle comunità energetiche nella seconda missione “Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica”, nella componente M2C2 “energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile”⁶³.

Le comunità energetiche rinnovabili, nella misura in cui postulano per la loro costituzione l’installazione e l’esercizio di impianti a fonti rinnovabili, sono ontologicamente preordinate alla

neutralità climatica, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, n. 1, 2022, 100-101; P. NOVARO, *Le comunità energetiche nuova declinazione del paradigma sussidiario*, in *Nuove autonomie*, n. 3, 2022, 1053 e 1092.

⁵⁹ F. GIULIANO, *Comunità Energetiche Rinnovabili: quale ruolo per le utility?*, 28 dicembre 2022, disponibile in <https://www.rivistaenergia.it/2022/12/comunita-energetiche-rinnovabili-quale-ruolo-per-le-utility/#:~:text=Un%20ruolo%20di%20%E2%80%9COrchestra%20che,una%20scelta%20aperta%20e%20volontaria>.

⁶⁰ C. MARI, *Le comunità energetiche: un nuovo modello di collaborazione pubblico-privato per la transizione ecologica*, in *federalismi.it*, n. 29, 2022, 112.

⁶¹ *Ivi*, 133.

⁶² E. CUSA, *Sviluppo sostenibile, cittadinanza attiva e comunità energetiche*, in *Orizzonti del Diritto Commerciale*, n. 1, 2020, 78.

⁶³ *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextgenerationItalia, Italia domani*, disponibile su [file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Utente/Downloads/PNRR%20Aggiornato%20(2).pdf), 121, in cui si rileva che “Per raggiungere la progressiva decarbonizzazione di tutti i settori, nella Componente 2 sono stati previsti interventi -investimenti e riforme- per incrementare decisamente la penetrazione di rinnovabili, tramite soluzioni decentralizzate [...]”.

produzione di energia pulita e si affermano quali attori principali nella transizione energetica⁶⁴. In particolare, esse si configurano come un modello di collaborazione pubblico-privato funzionale al processo di transizione ecologica⁶⁵, essendo deputate a realizzare la sostenibilità ambientale mediante la promozione dell'uso delle fonti rinnovabili⁶⁶.

Le comunità energetiche rinnovabili, tramite la concessione di diritti agli autoconsumatori di energia che agiscono collettivamente, sono in grado di “aumentare l'efficienza energetica delle famiglie e di contribuire a combattere la povertà energetica mediante la riduzione dei consumi e delle tariffe di fornitura”⁶⁷. ARERA ha evidenziato che le comunità energetiche hanno finalità complessive diverse dall'autoconsumo *in situ* - svolto, cioè, nell'ambito limitato del medesimo edificio o condominio - quali quella «di facilitare l'investimento in impianti di produzione da fonti rinnovabili tramite aggregazione di piccoli investitori, valorizzando le risorse locali, oppure quella di facilitare l'acquisto collettivo di energia elettrica, semplificando l'accesso al mercato dell'energia, senza trascurare le finalità sociali, ivi incluso il contrasto alla “povertà energetica”, come avviene nelle best practices europee»⁶⁸.

In un contesto in cui l'incremento dei prezzi dell'energia, determinato dal conflitto russo-ucraino, ha reso impellente l'esigenza di accelerare la transizione energetica⁶⁹ e di perseguire gli obiettivi di decarbonizzazione in modo economicamente sostenibile, le comunità energetiche rinnovabili costituiscono una soluzione strutturale per la crisi energetica, in quanto consentono a famiglie e imprese di diminuire l'esposizione agli improvvisi aumenti dei prezzi dell'energia⁷⁰ e di ridurre la dipendenza dell'Italia dalla Russia per le forniture di gas⁷¹. In sostanza, le comunità energetiche rinnovabili mostrano la necessità di regolare il sistema energetico in una prospettiva che

⁶⁴ A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, cit., 2.

⁶⁵ C. MARI, *Le comunità energetiche*, cit., 130.

⁶⁶ FEDERMANAGER, AIEE (ASSOCIAZIONE ITALIANA ECONOMISTI PER L'ENERGIA), *Il ruolo delle Comunità energetiche nel processo di transizione verso la decarbonizzazione*, in file:///C:/Users/Utente/Downloads/REPORT_aiee_WEB_def-1.pdf.

⁶⁷ Considerando n. 67 della direttiva (UE) 2018/2001.

⁶⁸ ARERA, Memoria 94/2019/I/COM, 12 marzo 2019, disponibile su <https://www.arera.it/it/docs/19/094-19.htm>, 10.

⁶⁹ G. SILVESTRINI, *Le fonti rinnovabili accelerano*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 189, 2023, 1.

⁷⁰ R. BORCHIPELLINI, P. D'ERMO, G. DE MAIO, *Stato e prospettive delle comunità energetiche in Italia*, in *Energia*, n. 1, 2023, 86-93, in cui si osserva che “L'inflazione dei prezzi dell'energia, dovuta soprattutto all'invasione della Russia in Ucraina, ha costituito una leva straordinaria per l'interesse di imprenditori e cittadini verso la generazione distribuita da fonti rinnovabili [...]. Sprecare questo momento storico comprometterebbe l'utilizzo di una delle opzioni di cui possiamo disporre per accelerare la decarbonizzazione di lungo termine”.

⁷¹ A. PERSICO, *Le comunità energetiche e il ruolo sussidiario delle pubbliche amministrazioni territoriali*, cit., 3.

vada oltre l'emergenza, mediante misure efficaci e durature in funzione di prevenzione di squilibri nell'approvvigionamento di energia⁷².

3. Osservazioni conclusive

La crisi energetica, scaturita dalla guerra russo-ucraina, ha determinato l'emergere di nuovi paradigmi di produzione e consumo dell'energia, quali le comunità energetiche rinnovabili, che rendono cittadini, imprese e amministrazioni protagonisti del processo di transizione energetica, attraverso la condivisione di energia rinnovabile⁷³. La crisi energetica rappresenta, dunque, una grande sfida per il sistema socio-economico⁷⁴ e può trasformarsi da vincolo in opportunità di cambiamento⁷⁵.

Il ritorno dello Stato, che fa leva su un ruolo assai ampio del Governo, è uno dei lasciti strutturali della crisi innescata dalla guerra russo-ucraina⁷⁶, che disegnerà per il prossimo futuro un nuovo

⁷² S. VILLANI, *Considerazioni sul principio di solidarietà energetica nel quadro giuridico dell'UE*, in *federalismi.it*, n. 5, 2023, 131, 139 e 148; T. D'AMICO, *L'impatto del conflitto russo-ucraino in Italia: la morsa del caro energia, gli effetti delle sanzioni e la risposta alla crisi umanitaria*, in *Working Paper INAPP*, n. 90, giugno 2022, 6, 7 e 17.

⁷³ E. DI GIULIO, *Crisi ucraina, sicurezza e transizione*, 9 marzo 2022, disponibile in <https://www.rivistaenergia.it/2022/03/la-specularita-tra-sicurezza-e-transizione-energetica>; ART-ER (ATTRATTIVITÀ RICERCA TERRITORIO), *I Quaderni per la Transizione Energetica: Comunità Energetiche Rinnovabili e Gruppi di Autoconsumatori*, 22 settembre 2022, 4-30, in <https://www.art-er.it/2022/10/i-quaderni-per-la-transizione-energetica-comunita-energetiche-rinnovabili-e-gruppi-di-autoconsumatori-1-introduzione-ai-modelli-di-condivisione-dellenergia/>.

⁷⁴ M. DE ROSE, *Transizione energetica: sì, ma come?*, in *Foro Europa*, n. 1, 2022.

⁷⁵ COMITATO PARLAMENTARE PER LA SICUREZZA PUBBLICA, *Relazione sulle conseguenze del conflitto tra Russia e Ucraina nell'ambito della sicurezza energetica*, 27 aprile 2022, disponibile su https://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/commissioni/bicamerale/copasir18/Doc._XXXIV_n._9_bozza.pdf, 31.

Il Presidente del Consiglio, Giorgia Meloni, nelle dichiarazioni programmatiche del 25 ottobre 2022, ha evidenziato come "Dal dramma della crisi energetica possa emergere, per paradosso, anche un'occasione per l'Italia". Cfr. <https://www.governo.it/it/articolo/le-dichiarazioni-programmatiche-del-governo-meloni/20770>.

⁷⁶ A. PRONTERA, *Guerra in Ucraina e crisi energetica: verso un ritorno dello Stato?*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 185, 2023, 2. Parallelamente, si assiste al ritorno della geopolitica dell'energia ed emerge l'esigenza di rivedere nel contesto della transizione energetica le politiche energetiche e l'organizzazione dei mercati, finora incentrate sulla liberalizzazione del gas naturale e dell'energia elettrica. Al riguardo si veda O. APPERT, *Il ritorno della geopolitica dell'energia*, in *Energia*, n. 1, 2023, 10-15.

ordine energetico⁷⁷. L'intervento pubblico è necessario per sostenere il processo di transizione energetica⁷⁸ e orientarlo verso la sostenibilità.

Un impulso all'accelerazione delle politiche di decarbonizzazione in Italia è stato impresso con la trasformazione sotto il Governo Draghi del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare nel Ministero della Transizione Ecologica (MITE)⁷⁹ e con il conseguente trasferimento allo stesso delle competenze in materia di energia⁸⁰, in precedenza assegnate al Ministero dello Sviluppo Economico, nonché con la creazione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del Comitato Interministeriale per la Transizione Ecologica (CITE) con il compito di assicurare il coordinamento delle politiche nazionali per la transizione ecologica e la relativa programmazione⁸¹.

Con la nascita del MITE, l'interesse ambientale e quello dello sviluppo economico hanno cessato, nel settore dell'energia, di essere strutturalmente separati e antagonisti, per divenire, viceversa, intrinsecamente intrecciati e irrelati⁸².

Con l'insediamento del Governo Meloni, il Ministero della Transizione Ecologica ha assunto la denominazione di "Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica" (MASE)⁸³, conservando la sua duplice missione in materia di ambiente ed energia ma attribuendo, almeno sul piano formale, prevalenza alla sicurezza energetica rispetto alla sostenibilità.

In realtà, il cambio di denominazione del Ministero della Transizione Ecologica in Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica prefigura il venir meno di quella visione unica e integrata delle politiche di sviluppo energetico, decarbonizzazione e crescita sostenibile⁸⁴, cui

⁷⁷ J. BORDOFF, M. L.O'SULLIVAN, *Il nuovo ordine energetico: come i governi trasformeranno i mercati energetici*, in *Energia*, n. 3, 2022, 14-21.

⁷⁸ P. SARACENO, *Rischio climatico, crisi del gas e riforma del fiscal compact: evitare mosse controproducenti*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 171, 2022, 1.

⁷⁹ Cfr. art. 1, lett. a), n. 1, del d.l. n. 22/2021, convertito nella l. n. 55/2021, che modifica l'art. 2, co. 1, n. 8, del d.lgs. n. 300/1999.

⁸⁰ Il binomio ambiente-energia è rafforzato dall'attribuzione al MITE - ad opera dell'art. 2, co. 2, lett. d), del d.l. n. 22/2021, convertito nella l. n. 55/2021, che ha modificato l'art. 35, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 300/1999 - della competenza sulla "definizione degli obiettivi e delle linee di politica energetica" e sulla "autorizzazione di impianti di produzione di energia di competenza statale, compresi quelli da fonti rinnovabili". Sul punto si veda A. DI CAGNO, *La produzione di energia da fonte rinnovabile: tra interesse energetico, ambientale e paesaggistico*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, n. 4, 2022, 6.

⁸¹ Cfr. art. 4 del d.l. n. 22/2021, convertito nella l. n. 55/2021.

⁸² E. BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2021, 433.

⁸³ Cfr. art. 1, lett. c), del d.l. n. 173/2022, convertito nella l. n. 204/2022, che modifica l'art. 2, co. 1, n. 8, del d.lgs. n. 300/1999.

⁸⁴ M. BENVENUTI, *La revisione dell'articolo 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2023, 81, il quale osserva che la ridenominazione del Ministero della Transizione Ecologica in

rispondeva la denominazione di “Ministero della Transizione Ecologica”, la quale rivestiva un’alta valenza simbolica⁸⁵, allineando l’impegno dell’Italia a quello degli altri Paesi europei per l’integrazione delle politiche energetiche, ambientali e climatiche. Peraltro, il mutamento di denominazione in MASE si pone in controtendenza con la circostanza che la rivisitazione dell’organizzazione ministeriale, che aveva portato durante il Governo Draghi all’istituzione del MITE, era stata imposta dal PNRR, di cui uno dei pilastri fondamentali è appunto la transizione ecologica⁸⁶.

La rinnovata centralità della sicurezza energetica del Paese⁸⁷, la cui tutela è delegata ai “campioni nazionali”, ENI e SNAM, comporta il rischio di una “cattura” dei decisori politici da parte degli interessi delle fonti fossili, con un conseguente rallentamento della decarbonizzazione⁸⁸.

L’attuale congiuntura della crisi energetica, derivante dal conflitto russo-ucraino, postula, al contrario, un chiaro indirizzo strategico e uno stretto coordinamento tra i soggetti pubblici⁸⁹, per

Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica induce a dubitare “della prosecuzione dell’obiettivo della c.d. transizione ecologica da parte dello stesso Governo Meloni”.

⁸⁵ A. MOLITERNI, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Rivista di diritti comparati*, n. 2, 2022, 439, in cui si sottolinea che il MITE si configura come “una proiezione, a livello organizzativo, della complessità delle funzioni di governo della transizione ecologica”.

⁸⁶ L. BARTOLUCCI, *Le generazioni future (con la tutela dell’ambiente) entrano espressamente in Costituzione*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2022, 35.

⁸⁷ M. LOSSANI, *La rilevanza della sicurezza nazionale e il ritorno del protezionismo*, in *Menabò di Etica ed Economia*, n. 191, 2023, il quale osserva che la ricerca di una maggiore autosufficienza energetica è diventata la “nuova parola d’ordine”.

⁸⁸ A. PRONTERA, *Guerra in Ucraina e crisi energetica*, cit., 3; M. POLO, *Energia: lezioni da un anno difficile*, 24 febbraio 2023, disponibile in <https://lavoce.info/archives/100084/energia-lezioni-da-un-anno-difficile/>, in cui si sottolinea che “la transizione verso una produzione elettrica affidata in modo preponderante alle fonti rinnovabili appare oggi impraticabile, per lo stadio ancora insufficiente di sviluppo dei sistemi di accumulo e la necessità di mantenere in vita centrali fossili che operino da produttore di ultima istanza, quando vento e sole mancano. Se quindi il lungo periodo della transizione energetica ha trovato una ulteriore conferma dal costo e dai rischi delle fonti fossili, è l’oggi e il domani che si presentano come una traversata del deserto difficile e incerta”; E. DI GIULIO, *La fetta fossile della torta elettrica*, 5 maggio 2023, disponibile in <https://www.rivistaenergia.it/2023/05/la-fetta-fossile-della-torta-elettrica/>, in cui si osserva che “parlare di fine dell’era fossile è azzardato”.

⁸⁹ F. GABRIELE, *Spigolature sull’unità nazionale (anche “temuta” e/o “rifiutata”) e il suo spirito nelle istituzioni, nelle forze politico-parlamentari, nella società civile, nei media e nei social durante la pandemia (con seguito di lampi e tamburi di guerra, crisi climatica ed energetica ed inflazione verso le due cifre o della “tempesta perfetta”)*, in *Nomos*, n. 3, 2022, 3 e 24, in cui si evidenzia che la crisi energetica, determinata dalla guerra russo-ucraina, ha messo a dura prova la tenuta dell’unità nazionale.

favorire l'avanzamento nel processo di transizione energetica⁹⁰, facendo affidamento sulla "proattività responsabile" delle istituzioni nazionali ed europee⁹¹.

La predisposizione dell'imponente piano di finanziamento della ripresa post-pandemica ha rappresentato una prova proprio del valore di un'azione realmente coesa⁹². L'Italia deve proseguire con fermezza sulla rotta tracciata dal PNRR⁹³, salvaguardando l'interesse del Paese per la concreta realizzazione degli obiettivi del Piano nei tempi concordati⁹⁴.

⁹⁰ *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, 31/12/2022*, disponibile su <https://www.quirinale.it/elementi/75699>, in cui si afferma che "Mettere al sicuro [...] il futuro dell'umanità, significa affrontare anzitutto con concretezza la questione della transizione energetica".

⁹¹ V. PALMISANO CHIARELLI, «*À la transition comme à la transition!*» (con le lezioni del passato), in *Energia*, n. 3, 2022, 85; I.A. NICOTRA, *Guerra e crisi energetica. Per l'Unione europea gli esami non finiscono mai*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1-2, 2022, 19, in cui si osserva che "Trovare una soluzione comune alla crisi del gas costituisce una priorità assoluta".

⁹² L. VENTURA, V. PUPO, *Osservazioni sui problemi internazionali e interni conseguenti alla guerra in Ucraina*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2022, 20.

⁹³ P. CASARDI, *Conseguenze della guerra in Ucraina sugli interessi nazionali. Implicazioni per il PNRR*, in *ApertaContrada*, 8 marzo 2022, 2.

⁹⁴ M. MANDATO, G. STEGHER, *Le dimissioni del Governo Draghi scuotono l'Italia e l'Europa, mentre non si arresta la crisi economico-energetica*, in *Nomos*, n. 2, 2022, 10.