
Mer 03 Dic, 2025

Le comunità energetiche e la povertà energetica tra inquadramento giuridico e dimensione sociale

Povertà energetica: individuazione di un problema o riconoscimento di un diritto?

La definizione giuridica di “povertà energetica” si trova al capo I, art. 2, n. 52 delle Direttive 2023/1791 e 2024/1275 UE. Le Direttive stabiliscono che la povertà energetica consiste nella *“impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali che forniscono livelli basilari e standard dignitosi di vita e salute, compresa un’erogazione adeguata di riscaldamento, acqua calda, raffrescamento, illuminazione ed energia per alimentare gli apparecchi, nel rispettivo contesto nazionale, della politica sociale esistente a livello nazionale e delle altre politiche nazionali pertinenti, a causa di una combinazione di fattori, tra cui almeno l’inaccessibilità economica, un reddito disponibile insufficiente, spese elevate per l’energia e la scarsa efficienza energetica delle abitazioni”*

Quali siano il profilo e le conseguenze giuridiche dell’applicazione di questa definizione ai modelli europei di welfare e in particolare al nostro è ancora oggetto di riflessione.

La definizione mette in evidenza che per la UE la povertà energetica ha effetti che travalicano la sfera individuale e non si esauriscono nel rapporto tra reddito e spesa per le bollette, per ricomprendere e combinarsi con contesti familiari, culturali, territoriali, sociali, che mettono in luce nuove ed inedite situazioni di vulnerabilità. Per questo la povertà non si riassume in indicatori di reddito, quali ad es. ISEE, in quanto è determinata dall’intreccio di fattori culturali, economici, abitativi e infrastrutturali, (qualità degli edifici, presenza e qualità di infrastrutture, organizzazione del territorio, servizi) che imporrebbero un approccio più complessivo ed integrato.

Non a caso l’art.48 del Dlgs 199 attribuisce al GSE, il compito di aggiornare e integrare la produzione statistica in materia di energia nell’ambito del Sistema Statistico Nazionale, assicurando tra l’altro modalità che consentano di monitorare il fenomeno della povertà energetica.

Se tuttavia la sopra citata definizione mette in luce una carenza da colmare va poi aggiunto che questa non va oltre alla fase del riconoscimento di un bisogno, evitando di aggiungere qualsiasi indicazione volta a promuovere azioni atte a soddisfarlo attraverso politiche nazionali o programmi che spetti ai pubblici poteri promuovere.

Ne emerge l'individuazione da parte delle istituzioni europee della povertà energetica come questione aperta: viene messo a fuoco il tema dell'accesso all'energia e il fatto che anche una parte importante della popolazione europea ha difficoltà sia ad usufruire di servizi energetici sia ad accedere o dotarsi di impianti e infrastrutture energetiche adeguate.

Rimane fuori dalla definizione europea il riconoscimento di un diritto o quanto meno di una posizione giuridica soggettiva che vada oltre la mera aspettativa a che le istituzioni pubbliche (europee? Nazionali?) promuovano iniziative per attenuarne gli effetti.

Certamente l'UE ha promosso la transizione energetica e la necessità di perseguirla non dipende solo dall'esigenza di conferire maggiore efficienza ed equilibrio tra produzione e consumo ma ha insita l'urgenza di porre un freno all'emergere di nuove marginalità; le emergenze climatiche, quali caldo estremo, non colpiscono in modo uguale la cittadinanza. Esistono significative diseguaglianze termiche tra quartieri e territori con diverse caratteristiche economiche, infrastrutturali, sociali. In molte periferie mancano spazi verdi che mitigano il calore, le abitazioni e gli impianti sono obsoleti, le stesse ubicazioni territoriali sono maggiormente vulnerabili: aspetti che si aggiungono alla difficoltà economiche di pagare le bollette ed usufruire di energia sufficiente.

Si pone dunque per gli ordinamenti giuridici europei e nazionali la necessità di trarre le necessarie conseguenze: al riconoscimento del problema "povertà energetica" dovrà corrispondere un'adeguata consapevolezza dei problemi che ciò suscita in materia di diritti individuali e collettivi; l'ottica è quindi quella di una "nuova frontiera dei diritti", ove, nel concreto emergere di istanze umane che pretendono attenzione (emergenze climatiche, edilizia residenziale e infrastrutture obsolete....), si individuano gli strumenti giuridici più adeguati e si ricostruiscono equilibri e bilanciamenti corrispondenti.

Ciò è tanto più urgente dopo l'adozione della Direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia, cosiddetta "direttiva case green" che, in linea con il principio dell'efficienza energetica al primo posto, vincolerà i proprietari di edifici residenziali quale che sia la loro condizione economica ad intervenire per ridurre il consumo energetico medio del 16% entro il 2030 e del 20-22% entro il 2035.

La predetta direttiva case green, introducendo il tema della povertà energetica, allorché definisce gli obiettivi, ha il carattere della raccomandazione e usa costantemente i relativi verbi declinati al condizionale.

Questo il testo: *"Gli edifici inefficienti sono spesso legati alla povertà energetica e a problemi sociali. Le famiglie vulnerabili sono particolarmente esposte all'aumento dei prezzi dell'energia, in quanto spendono una quota maggiore del loro bilancio in prodotti energetici. Riducendo gli importi eccessivi delle bollette energetiche la ristrutturazione edilizia può sollevare le persone dalla povertà energetica e può anche prevenirla. Nondimeno, la ristrutturazione degli edifici non è gratuita ed è essenziale garantire che l'impatto sociale dei costi di ristrutturazione sia tenuto sotto controllo, con particolare riguardo alle famiglie vulnerabili. La strategia per l'ondata di ristrutturazioni non dovrebbe lasciar indietro nessuno e dovrebbe essere colta come un'opportunità per migliorare le condizioni di vita delle famiglie vulnerabili e assicurare una transizione equa verso la neutralità climatica. Gli incentivi finanziari e altre misure politiche dovrebbero quindi essere destinati in via prioritaria alle famiglie vulnerabili, alle persone in condizioni di povertà energetica e alle persone che vivono in alloggi di edilizia popolare, e gli Stati membri dovrebbero adottare misure per prevenire gli sfratti dovuti alle ristrutturazioni, come limiti agli aumenti dei canoni di locazione. La raccomandazione del Consiglio del 16 giugno 2022 (23) offre un quadro comune e una visione condivisa delle politiche globali e degli*

Poiché spetta ai Governi nazionali recepire la direttiva, entro il 29 maggio 2026, il passaggio dei verbi dal condizionale al presente o al futuro ma con relative scadenze e, soprattutto, la determinazione concreta delle misure e degli incentivi è argomento ineludibile a partire dal prossimo anno.

Nel nostro Paese vantiamo principi costituzionali che possono essere di grande supporto: l'art. 3 Cost. innanzitutto e, diremmo, ovviamente, con l'affermazione dell'eguaglianza sostanziale e l'assegnazione alla Repubblica del compito di dover rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che la limitano; meno scontato ma egualmente pregnante il riferimento all'art.43 Cost. ove è fatto espresso riferimento alle fonti di energia. Questa norma costituzionale, pensata dai costituenti in un contesto estremamente diverso dall'attuale, dopo aver subito una derubricazione in relazione ai principi UE in materia di libero mercato, può oggi ritornare di attualità al fine di ricavare una specifica rilevanza costituzionale di un diritto sociale di accesso all'energia. L'art. 43 potrebbe poi essere letto in relazione all'art.117 Cost. al fine di considerare l'accesso all'energia nell'ambito di livelli essenziali delle prestazioni sociali concernente i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Il tutto assegnando un valore costituzionale ai risvolti sociali della questione energetica e dell'accesso ai servizi energetici da parte di tutti i cittadini.

Quello sopra delineato è un percorso che può aprirsi e del quale sussistono soltanto alcune premesse. Tra queste può meritare una qualche menzione la collocazione degli appalti in materia di gas, energia termica, elettricità combustibili, quali settori speciali per i quali non è richiesta l'applicazione dell'insieme delle norme stabilite nel codice dei contratti pubblici.

Possiamo qui constatare che in tema di povertà energetica siamo agli albori di questo processo di cui stiamo individuando i presupposti ma non ancora le conseguenze. Vedremo nel proseguo di questo articolo che ad oggi il primo passo concreto in direzione di politiche attive volte ad affrontare la povertà energetica è proprio rappresentato dalla legislazione in materia di comunità energetiche rinnovabili.

La povertà energetica in Sardegna

Secondo i dati forniti dall'Osservatorio italiano per la povertà energetica (Oipe), nel 2023 l'8,9% delle famiglie sarde fa fatica a pagare le bollette e 143.000 persone soffrono di "povertà energetica". Non la peggiore situazione nel Paese, visto che la media nazionale è pari al 9% e la Regione Sardegna risulta undicesima in Italia nella classifica regionale (le situazioni peggiori in Calabria e Sicilia, la migliore in Toscana).

Uno degli aspetti di maggior rilevanza è dato dalla vetustà del patrimonio edilizio sardo. Infatti in Sardegna il 61,3% degli immobili residenziali è stato realizzato prima del 1980: abitazioni case vecchie e poco efficienti e tra queste anche in alcuni casi quelle di proprietà pubblica gestite dall'Agenzia regionale per edilizia abitativa (AREA).

Quanto alle performance ambientali la trentaduesima edizione del rapporto Ecosistema Urbano di Legambiente e Ambiente Italia in collaborazione con Il Sole 24 Ore indica che le città sarde si ritrovano in un range tra il 23esimo e il 75 posto. Da evidenziare però che ad es. Sassari ed in genere le città sarde si trovano tra le migliori posizioni in materia di qualità dell'aria, ozono e polveri sottili.

Nel Piano nazionale integrato energia e clima del 2020, inviato dal Governo alla Commissione europea, l'obiettivo è ridurre la povertà energetica entro il 2030 in un intervallo fra il 7 e l'8% del totale delle famiglie.

Grazie alle risorse stanziare con il PNRR anche in Sardegna si stanno realizzando importanti interventi finalizzati all'efficientamento energetico, idrico e alla rigenerazione urbana; l'utilizzo dei bonus (edilizi ed elettrodomestici), al di là delle valutazioni politiche, hanno comunque consentito interventi di recupero del patrimonio immobiliare. Sono tanti e visibili i cantieri della transizione ecologica presenti sul territorio. Molti fra gli investimenti nei progetti di rigenerazione urbana sono finalizzati alla riduzione di fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale ed ambientale.

Le comunità energetiche dinanzi alla povertà energetica

Le comunità energetiche rinnovabili sono spesso indicate come strumento capace di contribuire, oltre che alla transizione ecologica, anche alla riduzione delle disuguaglianze nell'accesso all'energia.

Tale connessione, tuttavia, non discende automaticamente dalla struttura giuridica di questo istituto e impone una valutazione più attenta della sua effettiva capacità di incidere sul fenomeno della povertà energetica.

Ne è prova la modifica apportata all'art. 31, comma 1, let. d) che nella versione originaria esplicitava che le comunità energetiche dovessero essere aperte a tutti i consumatori, *“compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili”*, dizione quella virgolettata che si è ritenuto di dover cancellare in quanto ritenuta superflua e priva di ulteriori significati giuridici in aggiunta alla prescrizione relativa alla necessaria apertura in entrata ed in uscita garantite ai cittadini che intendano partecipare a CER.

Sussistono tuttavia almeno due motivi che portano a qualificare le CER come strumenti idonei a contribuire a combattere la povertà energetica.

Il primo di questi è rappresentato dalla modalità di distribuzione degli incentivi che possono essere acquisiti dalle Comunità energetiche capaci di realizzare un buon equilibrio tra produzione e consumo di energia: il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica n. 414/2023 infatti ha prescritto che gli statuti e gli atti costitutivi delle comunità energetiche debbano includere che l'importo incentivante sia destinato e/o utilizzato per finalità sociali aventi ricadute sui territori ove sono ubicati gli impianti per la condivisione. La norma è di particolare interesse perché, da una parte, lascia libere le CER nell'individuare nel contesto dei loro territori gli interventi sociali ritenuti più utili, e dall'altra, in ogni caso impone che determinate finalità sociali vengano comunque focalizzate e fatte proprie quali obiettivi e scopi sociali a carico della comunità.

Salta agli occhi la modalità partecipativa e dal basso. Un'ottica nella quale un problema di fragilità sociale non viene affrontato tramite strumenti emergenziali o meramente assistenziali come tradizionalmente accade attraverso i sistemi di welfare basati su sussidi o contributi.

Ne deriva che le CER possono rappresentare leve di inclusione sociale: Ciò in particolare se le istituzioni pubbliche si fanno carico di promuoverle sia attraverso la loro diretta partecipazione sia attraverso la costituzione di reti ed altri strumenti di supporto per ottimizzarne la gestione e definirne

gli obiettivi. Non a caso la stessa novella che ha espunto l'indicazione circa l'apertura a famiglie vulnerabili ha invece inteso esplicitare con maggior precisione la partecipazione degli enti territoriali, delle istituzioni pubbliche di assistenza, degli enti religiosi, degli enti del terzo settore, di quei soggetti cioè che meglio di altri possono individuare ed intervenire per rimuovere le situazioni che determinano la povertà energetica. In questo ambito merita particolare menzione l'esplicita indicazione che le aziende territoriali per l'edilizia residenziale hanno tutti i titoli per essere soggetti che promuovono e compongono le comunità energetiche. Non può sfuggire che questi enti gestiscono ingenti patrimoni immobiliari suscettibili di rilevanti interventi di efficientamento energetico e produzione di energia rinnovabile e contemporaneamente forniscono abitazioni a fasce deboli e povere della popolazione.

Quel diritto sociale a pretendere che ci si prenda carico di una specifica situazione di fragilità definita "povertà energetica" non trova, come evidenziato nel primo capitolo di questo articolo, un riferimento nella legislazione nazionale; può e deve invece trovarlo nel contesto degli statuti delle CER. Queste possono stabilire, con un contenuto minimo esplicitamente richiesto dalla legge e incompressibile, norme pattizie che vincolino la CER a destinare una quota determinata ad interventi a favore della povertà energetica e dei soggetti che ne sono colpiti, conferendo loro un diritto giuridicamente rilevante al suo soddisfacimento sia pure nelle forme convenute.

Si tratta ad avviso di chi scrive di un passaggio caratterizzante la specifica finalità che l'ordinamento ha inteso introdurre attraverso la costituzione delle comunità energetiche.

L'altro aspetto che qualifica le CER quale soggetto idoneo a contribuire a combattere la povertà energetica è rappresentato dal potenziale contributo che queste possono dare in relazione alle modifiche di comportamento richieste o almeno promosse in rapporto ai propri aderenti. Le "buone pratiche energetiche" dei consumatori finali volte a generare consapevolezza ed a ridurre i propri consumi, che forse per chi ha povertà energetica nemmeno sono sempre sostenibili, oltre a produrre maggiori incentivi, consentono di intervenire su situazioni di emarginazione, ancora una volta, dal basso e attraverso modalità partecipative. Sviluppare il senso dell'efficienza nei comportamenti può dare, contemporaneamente, risultati positivi in termini di riduzione di consumi e bollette per chi ha maggior disagio e stimolare al senso di appartenenza alla comunità ed a valori condivisi.

Viene qui in considerazione l'applicazione di un altro principio costituzionale contenuto nell'art. 118 ultimo comma. La collocazione delle comunità energetiche nell'ambito della sussidiarietà orizzontale emerge dal loro inquadramento come soggetti di diritto autonomo senza fini di lucro che ne legittima la partecipazione ai procedimenti di amministrazione condivisa disciplinati dal Codice del Terzo Settore. Con ciò si può far emergere che la (faticosa) elaborazione di un diritto sociale a veder rimuovere talune cause della povertà energetica può trovare un primo ambito applicativo nelle comunità energetiche rinnovabili attraverso specifiche prescrizioni contenute obbligatoriamente nei loro statuti.

Si tratta di un cammino lungo e ancora da definire. Basti pensare che, per quanto riguarda la Sardegna, gli impianti di produzione pubblica di energie rinnovabili hanno la seguente potenza installata kW su edifici pubblici per ogni 1000 abitanti: Cagliari 8,81, Sassari 2,74, Nuoro 1,92. Lo spazio per nuovi interventi a servizio della creazione di nuove comunità energetiche è, come può dedursi molto ampio.

A. Bertelli, M. Annunziato

Stampa in PDF

[PDF](#)

Ultima modifica

Gio 05 Feb, 2026