

I DIRITTI “ENERGETICI”: UNA NUOVA CATEGORIA DI DIRITTI SOCIALI?*

di Matteo Greco**

265

Sommario. 1. Introduzione. – 2. La dimensione costituzionale dell’energia. – 2.1 Gli ostacoli alla possibilità di riconoscere un autonomo diritto sociale all’energia. – 2.2. La “sicurezza energetica” come valore costituzionale. – 3. La categoria dei diritti “energetici”. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione. Come noto, la riconfigurazione del settore energetico imposta dagli obiettivi della transizione ecologica¹ comporta oneri economici particolarmente rilevanti che, almeno nel breve e medio periodo, rischiano di determinare un significativo aggravamento delle disuguaglianze sociali, incidendo in modo sensibile sulla possibilità di godimento effettivo di numerosi diritti fondamentali. È sufficiente in tal senso notare come un adeguato riscaldamento nel periodo invernale o, specularmente, il raffrescamento durante la stagione estiva, possa influenzare lo stato di salute dell’individuo o, ancora, come l’indisponibilità di energia – in particolare elettrica – sia idonea a compromettere l’esercizio del diritto all’informazione e alla comunicazione attraverso dispositivi elettronici ormai indispensabili; senza trascurare le ulteriori ricadute che ciò può produrre sulla garanzia del diritto allo studio. Tali considerazioni hanno contribuito ad alimentare, tanto a livello internazionale quanto nell’ambito degli ordinamenti interni, un vivace dibattito dottrinale sull’opportunità di riconoscere l’accesso all’energia quale oggetto di un autonomo diritto sociale².

* Sottoposto a referaggio.

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa.

¹ Sul punto, v. la direttiva (UE) 2018/2001, *Sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili* (c.d. RED II), che ha fissato un obiettivo vincolante di almeno il 32% di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo dell’Unione entro il 2030. Tale obiettivo è stato successivamente innalzato al 42,5% dalla direttiva (UE) 2023/2413, adottata nell’ambito del pacchetto «Fit for 55», la quale prevede altresì misure di accelerazione della diffusione delle fonti rinnovabili e di semplificazione delle procedure autorizzative. In tema di efficienza energetica, si richiama inoltre la direttiva (UE) 2023/1791, che stabilisce un obiettivo vincolante di riduzione del consumo energetico dell’Unione pari all’11,7% entro il 2030 rispetto alle proiezioni di consumo elaborate nel 2020.

² S. Tully, *Access to electricity as a human right*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 4, 2006, 558 ss.; Id., *The human right to access clean energy*, in *Journal of Green Building*, 2, 2008, 140 ss.; A.J. Bradbrook, *Achieving Access to Modern Energy Services: A Study of Legal Strategies*, in Y. Omorogbe, A. Ordor (a cura di), *Ending Africa’s Energy Deficit and the Law: Achieving Sustainable Energy for All in Africa*, Oxford, 2018, 30 ss.; L. Löfquist, *Is there a universal human right to electricity?*, in *The International Journal of Human Rights*, 2019, 713; C.W. Shyu, *A framework for “right to energy” to meet UN SDG7: Policy implications to meet basic human energy needs, eradicate energy poverty, enhance energy justice, and uphold energy democracy*, in *Energy Research & Social Science*, 79, 2021; M. Hesselman, A. Varo, et al., *Energy poverty in the COVID-19 era: Mapping global responses in light of momentum for the right to energy*, in *Energy Research & Social Science*, 2, 2021; M. Hesselman, *Energy, right to*, in C. Binder, M. Nowak, et. al. (a cura di) *Elgar Encyclopedia of Human Rights*, Cheltenham, 2022, 62 ss. Nella dottrina costituzionalistica italiana, v., di recente, G. Cataldo, *La*

È in tale contesto che si colloca il presente saggio, attraverso cui si intende sviluppare alcune riflessioni svolte in un precedente lavoro sul tema³, alla luce dei più recenti orientamenti emersi in dottrina.

Muovendo da tali premesse, il contributo si propone di verificare se, e in quali termini, sia possibile individuare una categoria omogenea di situazioni giuridiche soggettive accomunate dal medesimo fondamento costituzionale, rintracciabile nella garanzia del valore della sicurezza energetica.

2. La dimensione costituzionale dell'energia. L'analisi della dimensione costituzionale dell'energia richiede, anzitutto, di prendere in considerazione i riferimenti testuali presenti nella Costituzione, ove il termine «energia» compare espressamente in due distinte disposizioni. La previsione senz'altro più nota, poiché frequentemente impiegata come parametro nei giudizi di legittimità costituzionale, è contenuta nel terzo comma dell'art. 117 Cost., ove l'energia è individuata quale oggetto di una competenza legislativa concorrente tra Stato e Regioni, con specifico riferimento alla materia della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»⁴. Si tratta, nondimeno, di una disposizione che, pur centrale sul piano dell'assetto delle competenze, non assume un rilievo significativo ai fini della presente indagine. A differenza di quanto avviene in relazione ad altri beni della vita costituzionalmente qualificati, quali la salute o l'ambiente e l'ecosistema, la disposizione in questione non esprime alcun giudizio di valore sull'energia in quanto tale, né ne postula una specifica esigenza di tutela.

Il secondo riferimento testuale è invece rintracciabile nell'art. 43 Cost., che, come noto, insieme agli artt. 41 e 42, costituisce il nucleo centrale della disciplina costituzionale in materia di regolazione pubblica dell'economia. Tale disposizione prevede la possibilità di riservare originariamente o trasferire, per fini di utilità sociale, mediante espropriazione e salvo indennizzo, allo Stato, a enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, determinate imprese o categorie di imprese che presentino carattere di preminente interesse generale e che si riferiscano a servizi pubblici essenziali, a situazioni di monopolio naturale e a «fonti di energia»⁵.

Sebbene la disposizione abbia avuto una limitata applicazione, specie in ragione del progressivo inveramento dei principi della concorrenza e del libero mercato di derivazione europea⁶, ai fini che qui rilevano occorre sottolineare come l'art. 43 Cost. esprima un *favor*

tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà, in *Rivista AIC*, 4, 2025; A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali*, in *Consulta Online*, 2, 2025.

³ Cfr. M. Greco, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *dirittifondamentali.it*, 2, 2023.

⁴ Sul riparto di competenze tra Stato e regioni in materia energetica si veda V. Tamburrini, (voce) *Produzione trasporto e distribuzione nazionale dell'energia*, in G. Guzzetta, F. S. Marini, D. Morana, *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015; J. Di Gesù, *L'energia*, in S. Mangiameli, A. Ferrara, F. Tuzi (a cura di), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020, 775 ss.

⁵ Dal punto di vista costituzionale, l'espressione «fonti di energia» ricomprende: le materie prime, le forme di energia che siano trasformate in altre forme, così come gli impianti che producono energia. Sul punto, v. G. Guarino, *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Milano, 1962, 223-224. Tra i casi più significativi di attuazione dell'art. 43 Cost. si richiamano, in particolare, la costituzione dell'Ente nazionale idrocarburi (ENI), avvenuta con l. n. 136/1953, cui venne attribuita, in regime di esclusiva, l'attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi nella pianura padana, nonché l'istituzione dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) mediante l. 6 dicembre 1962, n. 1643, che dispose il trasferimento all'ente delle imprese operanti nel settore elettrico e l'introduzione di un regime di riserva pubblica nella produzione e distribuzione dell'energia elettrica.

⁶ A. Lucarelli, *Art. 43*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 884.

peculiare nei confronti del settore energetico. Mentre, infatti, negli altri ambiti dell'intervento pubblico nell'economia la sottoposizione delle imprese alla disciplina eccezionale prevista dalla disposizione costituzionale dipende da una loro qualificazione giuridica (quali servizi pubblici essenziali) o dalla posizione assunta nel mercato (monopolio naturale), risultando pertanto storicamente variabile e rimessa alle scelte di politica economica e sociale del legislatore, le imprese energetiche sono assoggettate a tale disciplina in quanto tali, per il solo fatto di riferirsi alle *fonti di energia*⁷.

Questo elemento non è di poco conto, poiché rivelatore del valore che la Costituzione attribuisce all'energia. Come posto in evidenza dalla stessa Corte costituzionale, la funzione dell'art. 43 Cost. risiede, infatti, nell'«eliminazione della eventualità che il privato, col peso della propria impresa – e naturalmente si tratta di imprese della massima dimensione – possa direttamente e profondamente influire su interi settori economici, con le conseguenze di ordine politico e sociale che a tale influenza sono connesse»⁸. Ne discende che «i fini di utilità generale, legittimanti l'attuazione dell'articolo in esame, non sono solo quelli connessi al funzionamento del sistema economico, come il generale depauperamento conseguente all'involuzione monopolistica del mercato»⁹. Pertanto, il ricorso allo strumento della statizzazione, o della collettivizzazione, può trovare fondamento costituzionale anche in relazione ad attività che, al di là della loro dimensione strettamente economica, risultano funzionalmente connesse alla tutela di aspetti fondamentali dell'assetto democratico e, più in generale, alla realizzazione degli obiettivi di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, c. 2, Cost.¹⁰.

In questa prospettiva, la disposizione in esame risulta rivelatrice del giudizio di valore operato dal Costituente nei confronti dell'energia, intesa quale presupposto necessario per l'attuazione del “programma” di trasformazione sociale che, come noto, trova la propria sintesi nell'art. 3, c. 2, Cost. e il proprio svolgimento nelle disposizioni successive della Carta. Muovendo da tali premesse, in altra sede si è ipotizzato che una siffatta interpretazione possa consentire di individuare nella disposizione in esame il possibile fondamento costituzionale di un autonomo diritto sociale all'energia¹¹. Quest'ultimo può essere qualificato come un «nuovo diritto»¹², espressione con cui si indicano quelle posizioni soggettive che, pur non essendo esplicitamente previste nella formulazione originaria della Costituzione, risultano funzionali all'effettivo esercizio di diritti già riconosciuti oppure si ricavano

⁷ Cfr. G. Guarino, *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, cit., 230.

⁸ Corte cost., 6 luglio 1965, n. 58, § 4 cons. dir.

⁹ F. Galgano, *Art. 43*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 196.

¹⁰ *Ibidem*. Del resto, come osserva A. Lucarelli, *L'articolo 43 della Costituzione: l'attualità dei suoi principi e prisma della forma di Stato*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, «Dalla finalizzazione all'utilità generale emerge un collegamento immediato con gli artt. 2 e 3 Cost., in particolare con l'art. 3, c. 2 Cost.: l'intervento pubblico è volto alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale all'eguaglianza e ad assicurare la soddisfazione di bisogni imprescindibili della popolazione».

¹¹ Cfr. M. Greco, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica*, cit.

¹² Come noto, il riconoscimento di “nuovi diritti” è possibile grazie al “carattere aperto” della fattispecie a cui si riferisce l'articolo 2 Cost. Cfr. sul punto E. Rossi, *Art. 2*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario*, cit., 46-47. Tuttavia, l'espressione viene qui adoperata nel senso indicato da F. Modugno, *I «nuovi diritti» nella Giurisprudenza Costituzionale*, Torino, 1995, 2, secondo cui la Costituzione italiana «non favorisce l'emersione di diritti nuovi non ricompresi nelle sue previsioni», quanto piuttosto «la enucleazione ed esplicitazione di diritti impliciti, come necessarie o possibili conseguenze dei diritti enumerati; [...] al di là da disposizioni espresse enunciando diritti, questi [nuovi diritti] possono ben essere costruiti come diritti strumentali rispetto agli enumerati, nel senso che senza di essi questi ultimi risulterebbero poco significativi o tutelati; [...] infine, muovendo dall'evoluzione di significato delle disposizioni costituzionali, è possibile rinvenire in esse il fondamento positivo di diritti per l'innanzi non contemplati in quanto non (ancora) riconoscibili».

dall'interpretazione coordinata di diverse disposizioni costituzionali¹³. Tali diritti possono inoltre derivare dall'emersione di ambiti dell'esperienza sociale non considerati – e talvolta neppure prevedibili – al tempo dei Costituenti¹⁴, come si è verificato, ad esempio, per il diritto all'abitazione, tradizionalmente ricondotto all'art. 47 Cost.¹⁵.

2.1 Gli ostacoli alla possibilità di riconoscere un autonomo diritto sociale all'energia.

Non sono tuttavia mancate in dottrina posizioni critiche rispetto alla possibilità di configurare l'accesso all'energia come oggetto di un autonomo diritto sociale. Tali ricostruzioni, pur riconoscendo la strumentalità dell'energia rispetto alla garanzia di diversi diritti fondamentali, individuano nell'indeterminatezza strutturale di tale strumentalità un ostacolo decisivo al riconoscimento di un autonomo diritto all'energia.

In altri termini, il problema di fondo risiederebbe nel carattere eccessivamente aperto della fattispecie della strumentalità, stante l'impossibilità di circoscrivere sia il grado sia le modalità attraverso cui l'energia si rivela effettivamente fondamentale rispetto ad altri diritti e prerogative “finali”. Ne conseguirebbe, pertanto, «un'indeterminatezza di fondo circa l'oggetto e i contenuti di un eventuale diritto, determinata dall'accentuato grado di strumentalità che caratterizza l'energia e che rende difficoltoso un inquadramento autonomo»¹⁶.

In ragione di ciò, la dottrina citata non ha ritenuto applicabile il percorso argomentativo seguito per il riconoscimento di altri diritti non espressamente contemplati dalla Costituzione. Mentre, infatti, l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale ha talora consentito di ricavare “nuovi diritti” aventi ad oggetto beni finali, «il cui ottenimento è letto nella diretta strumentalità alla tutela, anche solo minima, della dignità umana», come nel caso dell'abitazione, l'energia sembrerebbe collocarsi su un piano diverso¹⁷. Essa non si presenterebbe né come bene finale, né come oggetto di una pretesa immediatamente configurabile in termini soggettivi, quanto piuttosto come presupposto materiale che consente l'effettiva fruizione di diritti e libertà già riconosciuti, attraverso una pluralità eterogenea di servizi e prestazioni¹⁸. In tale prospettiva, l'accesso ad adeguati servizi energetici assumerebbe rilievo giuridico solo in quanto funzionale all'esercizio di altri diritti, circostanza che, secondo questa impostazione, determinerebbe l'impossibilità di una sua autonoma qualificazione in termini di diritto sociale.

Coerentemente con tale ricostruzione, si è pertanto suggerito di collocare l'energia «nell'ambito della figura dogmatica dei “presupposti dei diritti” (*Grundrechte Voraussetzungen*)», elaborata dalla letteratura tedesca e correntemente utilizzata dalla giurisprudenza della Corte

¹³ S. Scagliarini, *Diritti sociali nuovi e diritti sociali in fieri nella giurisprudenza costituzionale*, in Aa.Vv., *Atti del convegno di Trapani dell'8-9 giugno 2012*, su www.gruppodipisa.it, 2.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ Nonostante tale articolo non riconosca espressamente alcun diritto sociale all'abitare, la Corte costituzionale ne ha comunque riconosciuto la funzione fondativa affermando che «nel disporre che la Repubblica “favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione” [l'articolo 47 Cost.] individua nelle misure volte ad agevolare e, quindi, a render effettivo il diritto delle persone più bisognose ad avere un alloggio in proprietà, una forma di garanzia privilegiata dell'interesse primario ad avere un'abitazione» (Corte cost. n. 217/1988, § 4.2 cons. dir.). Sul diritto all'abitazione si vedano, tra tutti, le riflessioni svolte da F. Modugno, *I «nuovi diritti»*, cit., 58. Più recentemente, anche M. Mezzanotte, *Quando la casa è un diritto*, in *Forum di Quad. Cost.*, 3-4, 2009; G. Cataldo, *Verso l'ossimoro di una tutela elusiva del diritto all'abitazione? Riflessioni a margine di due pronunce della corte costituzionale in materia di edilizia residenziale pubblica*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

¹⁶ G. Cataldo, *L'ipotesi di un diritto all'energia: problemi prospettive, alternative*, in L. Gori, M. Bellucci, V. Tondi della Mura (a cura di), *Il contrasto alla povertà energetica e il ruolo delle comunità energetiche rinnovabili. Uno studio multidisciplinare*, Milano, 2026, 40.

¹⁷ G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici*, cit., 565.

¹⁸ *Ivi*, 566. Nello stesso senso A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione*, cit., 1140 ss.

costituzionale»¹⁹. In questa chiave, la mancanza di accesso per ragioni di ordine economico a un presupposto materiale essenziale per la garanzia di numerosi diritti si configurerebbe esattamente come uno «di quegli “ostacoli” che la Repubblica ha il compito di rimuovere perché, limitando “di fatto” le libertà, impedisce il pieno sviluppo della persona umana (art. 3, comma 2, Cost.)»²⁰.

In quest’ottica, l’eventuale riconoscimento di «autonomo “nuovo diritto” costituzionale all’energia non aggiunge[rebbe] nulla alla garanzia delle libertà costituzionali già riconosciute per il cui esercizio l’energia costituisce un presupposto materiale indispensabile»²¹. In assenza di uno Stato direttamente fornitore di energia, la concreta fruizione di tali libertà resterebbe infatti affidata alla «disponibilità del più elementare presupposto di molte libertà costituzionali», vale a dire alle risorse economiche necessarie per l’acquisto dell’energia, degli impianti per l’autoproduzione, delle tecnologie per l’impiego delle fonti rinnovabili o per l’efficientamento energetico²².

Pertanto, la garanzia dell’accesso all’energia sembra trovare adeguata copertura costituzionale nel “cono d’ombra” assicurato dall’art. 3, c. 2, Cost., senza che ciò si traduca automaticamente nel riconoscimento di un autonomo diritto sociale. Come è stato osservato, «rintracciare direttamente nell’art. 3, comma 2, Cost., il fondamento della risposta al bisogno energetico consente di ricondurre quest’ultimo al più ampio “diritto a un’esistenza degna”, finalizzato alla pari dignità sociale»²³, già declinato in termini di garanzia di un minimo vitale, quale espressione dell’adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale di cui all’art. 2 Cost.²⁴.

2.2 La “sicurezza energetica” come valore costituzionale. Le considerazioni sin qui svolte, se per un verso portano a negare la possibilità di ricondurre l’accesso all’energia all’oggetto di un autonomo diritto sociale, per altro, non escludono, anzi confermano, la rilevanza che il bene energia assume nel contesto dell’ordinamento costituzionale.

Ne consegue che l’accesso a un quantitativo sufficiente di energia a condizioni economicamente ragionevoli può essere ricondotto non già alla sfera dei diritti soggettivi, bensì a quella dei “valori costituzionali”²⁵. Come autorevolmente osservato, «chi fa uso della categoria dei valori, mediante essa si riferisce ad entità diverse, che presentano, in genere, una connotazione teleologica (che si esprime nella tensione alla realizzazione), quali: i beni tutelati (o da tutelare), gli interessi protetti (o da proteggere), gli scopi (o gli ideali) da perseguire, le

¹⁹ A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione*, cit., 1141. Sul punto, l’Autrice chiarisce che i «presupposti» dei diritti costituzionali — talora qualificati dalla giurisprudenza costituzionale come «doveri positivi» o «requisiti» — consistono nelle condizioni giuridiche e materiali necessarie a rendere effettivo l’esercizio delle libertà costituzionali; essi, tuttavia, non coincidono con il contenuto dei diritti stessi, configurandosi piuttosto come elementi esterni alle disposizioni costituzionali cui si riferiscono, funzionali a garantirne la concreta fruibilità.

²⁰ A. Gragnani, *Stato sociale e rischi da transizione*, cit., 1142.

²¹ *Ivi*, 1144.

²² *Ibidem*.

²³ G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici*, cit., 567.

²⁴ Sul tema del diritto al minimo vitale, v. V. Casamassima, E. Vivaldi, *Ius existantiae e politiche di contrasto alla povertà*, in *Quad. cost.*, 1, 2018, 122, secondo cui gli artt. 2 e 3 Cost., nel delineare un’idea di persona come essere dotato di un’intangibile dignità (sociale), concorrono, insieme agli articoli 36 e 38 Cost., a far emergere un generale diritto alla “liberazione dal bisogno”. Cfr. anche M. Ruotolo, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un’esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, 402, nonché F. Pizzolato, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004, 23, che vede nell’art. 3, c. 2, Cost., una «clausola di aggiornamento dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto».

²⁵ Nello stesso senso, seppur con riferimento al tema della sicurezza in generale, v. T. F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, Bologna, 2010, spec. 30 ss., ove la sicurezza è qualificata in termini di valore costituzionale.

esigenze da soddisfare»²⁶.

In tale prospettiva, il valore in questione può essere sinteticamente ricondotto alla nozione di “sicurezza energetica”, intesa quale condizione complessiva diretta ad assicurare un accesso stabile e continuativo a un quantitativo adeguato di energia a condizioni economicamente sostenibili²⁷. La centralità progressivamente assunta da tale valore trova del resto riscontro anche sul piano dell’organizzazione amministrativa statale, come dimostra l’istituzione del Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, nel cui stesso nome l’obiettivo della sicurezza energetica risulta espressamente richiamato.

Se ci si sofferma sull’etimologia del primo dei due termini che compongono l’espressione, quello di *sicurezza* (dal latino *sine cura*), essa suggerisce almeno due possibili chiavi di lettura. Da un lato, la sicurezza può essere intesa in senso soggettivo, quale condizione psicologica di assenza di preoccupazione o timore; dall’altro, essa rinvia in senso oggettivo a una situazione di stabilità e di ordinato svolgimento della vita collettiva, garantita dall’assenza di pericoli o fattori di rischio²⁸. Già alla luce delle sue origini linguistiche, dunque, il termine rimanda tanto a una dimensione individuale quanto a una dimensione materiale e sistemica, evidenziandone la natura intrinsecamente polisemica.

In tale prospettiva, anche la sicurezza energetica può essere declinata nella sua connotazione assiologica secondo una duplice direttrice. Sotto il profilo soggettivo, essa rileva quale interesse del singolo ad accedere a servizi energetici essenziali idonei a garantire livelli basilari e standard dignitosi di vita e di tutela della salute. Sotto il profilo oggettivo, invece, la sicurezza energetica si configura come interesse generale connesso al sostentamento e al corretto funzionamento del sistema economico e sociale nel suo complesso.

In questa chiave, lo strumento della statizzazione – o della socializzazione – previsto dall’art. 43 Cost. potrebbe essere letto come la principale forma di tutela costituzionale del valore della sicurezza energetica, evidentemente colto dal Costituente soprattutto nella sua dimensione oggettiva. Ciò appare del resto comprensibile se si considera il contesto storico nel quale la disposizione è maturata, caratterizzato da un “regime energetico” fondato sul largo impiego di combustibili fossili e di energia idroelettrica, strutturalmente gerarchico e fortemente centralizzato, anche in ragione della distribuzione non uniforme delle relative fonti e delle ingenti concentrazioni di capitale necessarie al loro sfruttamento.

Per quanto attiene alla dimensione soggettiva, il valore della sicurezza energetica si porrebbe a fondamento di interventi pubblici tradizionalmente declinati sotto forma di erogazioni monetarie o tariffe agevolate, volti a sostenere la capacità economica dell’individuo e, per tale via, il suo accesso ai servizi energetici essenziali e che trovano diretto fondamento

²⁶ D’Atena, *In tema di principi e valori costituzionali*, in *Giur. cost.*, 1997, 3068. In dottrina non si rinviene, peraltro, una definizione univoca di «valore», sebbene un tratto ricorrente sia l’accento posto sul suo carattere teleologico; in tal senso, tra gli altri, G. Zagrebelsky, *La legge e la sua giustizia*, Bologna, 2017, 206, secondo cui il valore identifica «un bene finale, fine a sé stesso, che sta innanzi a noi come una meta che chiede di essere perseguita attraverso attività teleologicamente orientate». In prospettiva parzialmente convergente, A. Morrone, *Il custode della ragionevolezza*, Milano, 2001, 277, secondo cui «i valori costituzionali hanno una duplice componente: ideale e reale. Se la prima rimanda al contenuto assiologico, la seconda individua l’attitudine alla realizzazione che, per effetto della positivizzazione, avviene giuridicamente». Per un inquadramento generale della questione, anche con riguardo all’annoso dibattito sulla distinzione tra valori e principi, v., tra gli altri, A. Longo, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli, 2007.

²⁷ Per una ricostruzione della nozione di “sicurezza energetica” v. M. Verda, *Politica estera e sicurezza energetica. L’esperienza europea, il gas naturale e il ruolo della Russia*, Novi Ligure, 2016, 27 ss., il quale, muovendo dall’analisi delle diverse definizioni elaborate in letteratura e nei documenti di policy, individua due elementi ricorrenti: da un lato, l’affidabilità (*reliability*) del flusso di materie prime energetiche; dall’altro, la sostenibilità economica (*affordability*) dei costi di approvvigionamento.

²⁸ Questa distinzione tra sicurezza in senso soggettivo e oggettivo, a partire dalla sua etimologia, è ripresa da T. F. Giupponi, *Le dimensioni costituzionali della sicurezza*, cit., 7.

costituzionale nei principi di solidarietà e di uguaglianza sostanziale di cui agli artt. 2 e 3, c. 2 Cost.

Lo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili ha tuttavia consentito di mettere a punto forme di intervento pubblico di segno diverso che, pur mantenendo natura essenzialmente economica, non si limitano più a sostenere la capacità di far fronte al prezzo – per sua natura variabile – dell'energia, ma sono orientate a garantire l'accesso ai mezzi di produzione, attraverso il sostegno all'installazione e alla diffusione di tecnologie di generazione domestica di energia da fonti rinnovabili. Anche tali misure, pur nella diversità degli strumenti e delle modalità di intervento, trovano il loro fondamento nei medesimi principi costituzionali sopra richiamati e si inscrivono, in ultima analisi, nella medesima cornice assiologica, avendo quale valore presupposto la sicurezza energetica.

Resta dunque da verificare se la peculiare rilevanza costituzionale assunta dal bene energia – pur non traducendosi, nei termini sin qui esaminati, nel riconoscimento di un autonomo diritto sociale – non consenta comunque di individuare una specifica categoria di situazioni giuridiche soggettive aventi nella finalità di garantire il valore della sicurezza energetica il proprio fondamento costituzionale.

3. La categoria dei diritti “energetici”. Tra i cc.dd. «diritti energetici» possono essere ricompresi tutti quei diritti “di prestazione” riconosciuti *ex lege*, finalizzati specificamente a sostenere la spesa energetica di determinati soggetti individuati sulla base di una valutazione politico-legislativa relativa all'insufficienza del reddito ovvero al possesso di specifici requisiti oggettivi.

Dal punto di vista dei contenuti, poi, possono essere ricondotti alla suddetta categoria tutti quei diritti che presentano la tipica struttura pretensiva propria dei diritti sociali²⁹, esprimendosi nella richiesta di un *facere* da parte delle istituzioni pubbliche, a favore di tutti coloro che non sono in grado di soddisfare autonomamente il proprio fabbisogno energetico. Un primo esempio di “diritto energetico” può essere individuato nel diritto ad accedere al c.d. «Servizio di tutela della vulnerabilità», il quale consiste, in estrema sintesi, in regimi di fornitura dell'energia caratterizzati da condizioni economiche e contrattuali definite dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA), finalizzati a garantire l'accessibilità economica del servizio e la continuità dell'approvvigionamento³⁰. Titolari di tali diritti sono i c.d. «clienti vulnerabili», ossia persone fisiche che acquistano energia per il soddisfacimento dei bisogni di vita quotidiana – e non per finalità commerciali o imprenditoriali – accomunate dalla presenza di situazioni nelle quali l'accesso all'energia risulta ostacolato da fattori di natura economica, sanitaria, anagrafica o territoriale³¹.

²⁹ Cfr. M. Benvenuti, (voce) *Diritti sociali*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg., Torino, 2012, 224.

³⁰ Cfr. per l'energia elettrica, l'art. 11, c.2, d.lgs. n. 210/2021; per il gas, l'art. 22, c. 2bis-1, d.lgs. n. 164/2000.

³¹ Più nello specifico, in materia di energia elettrica, ai sensi dell'art. 11, c. 1, del d.lgs. n. 210/2021, sono qualificati come clienti vulnerabili i clienti civili che si trovano in almeno una delle seguenti condizioni: «a) si trovano in condizioni economicamente svantaggiate o versano in gravi condizioni di salute tali da richiedere l'utilizzo di apparecchiature medico-terapeutiche alimentate dall'energia elettrica necessarie per il loro mantenimento in vita, ai sensi dell'articolo 1, comma 75, della legge 4 agosto 2017, n. 124; b) presso i quali sono presenti persone che versano in gravi condizioni di salute tali da richiedere l'utilizzo delle predette apparecchiature medico-terapeutiche; c) rientrano tra i soggetti con disabilità ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104; d) hanno utenze ubicate nelle isole minori non interconnesse; e) hanno utenze ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; f) hanno un'età superiore ai settantacinque anni». Con riferimento al servizio del gas, invece, ai sensi dell'articolo 22, comma 2bis, del d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164, sono considerati clienti vulnerabili i clienti civili che i clienti civili: «a) che si trovano in condizioni economicamente svantaggiate ai sensi dell'articolo 1, comma 75, della legge 4 agosto 2017, n. 124; b) che rientrano tra i soggetti con disabilità ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104; c) le cui utenze

Un ulteriore esempio è rappresentato dal diritto ad ottenere i cc.dd. «bonus sociali per l'energia elettrica e il gas», riconosciuto a tutti coloro che si trovano in condizioni di fragilità economica individuati sulla base dell'ISEE³². Tali misure si concretizzano in una riduzione della spesa sostenuta per le forniture energetiche domestiche e sono attribuite in via automatica agli aventi diritto a seguito della presentazione della dichiarazione sostitutiva unica necessaria per il calcolo dell'ISEE.

A tali misure si affianca il c.d. «bonus elettrico per disagio fisico», al quale hanno diritto i clienti domestici affetti da grave malattia, nonché i nuclei familiari presso i quali risiede un soggetto in tali condizioni e che necessita dell'utilizzo continuativo di apparecchiature elettromedicali indispensabili per il mantenimento in vita³³.

Non mancano, tuttavia, misure più articolate, come quella del «reddito energetico», oggi prevista sia a livello statale sia in alcune legislazioni regionali³⁴. In estrema sintesi, oggetto del diritto è, in questo caso, l'erogazione di una provvidenza economica finalizzata all'acquisto e all'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili. Titolari del diritto sono, anche in questa ipotesi, soggetti individuati sulla base di una determinata soglia ISEE fissata dal legislatore, i quali, tuttavia, si impegnano a cedere all'ente pubblico finanziatore gli eventuali proventi derivanti dalla vendita dell'energia prodotta e non autoconsumata. Le somme così acquisite concorrono quindi al rifinanziamento del fondo destinato alla misura.

Merita di essere sottolineato come, diversamente dai tradizionali bonus sociali, questa forma di sostegno economico non incide sul prezzo dell'energia, riducendolo artificiosamente. Essa è piuttosto finalizzata a favorire l'acquisto e l'installazione di impianti di produzione da fonti rinnovabili, intervenendo così direttamente sul lato della domanda energetica. La possibilità di ricorrere all'autoconsumo consente infatti al beneficiario di ridurre il quantitativo di energia prelevato dalla rete e, conseguentemente, il fabbisogno energetico da soddisfare attraverso l'acquisto sul mercato. In questa prospettiva, misure di tal genere appaiono idonee a ridurre il rischio di incorrere in quella che è stata efficacemente definita la «trappola della dipendenza»³⁵, attenuando la condizione di strutturale esposizione dell'utente alle fluttuazioni dei prezzi dell'energia e rafforzandone, al contempo, l'autonomia energetica.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, tali diritti di derivazione legislativa risultano accomunati da una medesima *ratio*, individuabile nell'esigenza di garantire un accesso effettivo ai servizi energetici essenziali. In questa prospettiva, oggetto di tutela è l'interesse del singolo alla propria sicurezza energetica, intesa come condizione necessaria per il soddisfacimento delle fondamentali esigenze di vita.

sono ubicate nelle isole minori non interconnesse; d) le cui utenze sono ubicate in strutture abitative di emergenza a seguito di eventi calamitosi; e) di età superiore ai 75 anni».

³² La cui disciplina è prevista nel decreto interministeriale del 28 dicembre 2007.

³³ Anch'esso disciplinato da succitato decreto interministeriale.

³⁴ A livello statale, il Reddito energetico è disciplinato dal Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza energetica, 8 agosto 2023. A livello regionale, si segnala l'esperienza della Puglia, che con la l.r. n. 42/2019 ha istituito una propria versione del reddito energetico. Per un approfondimento sia consentito il riferimento a G. Cataldo, M. Greco, *La Regione Puglia e l'accesso all'energia*, in *Le Regioni*, 2-3, 2023, spec. 429-431.

³⁵ Con tale espressione si intende la dinamica evidenziata da M. Ferrara, *Le trappole del welfare. Uno Stato sostenibile per l'Europa del XXI secolo*, Bologna, 1998, 152, secondo cui sistemi di protezione caratterizzati da prestazioni estese e particolarmente generose possono indurre i beneficiari a percepirle come diritti incondizionati, attenuando gli incentivi all'autonomia fuoriuscita dalla condizione di bisogno. In termini affini, è stato osservato come un modello di intervento pubblico strutturato in senso prevalentemente verticale – dallo Stato verso la collettività – rischi di alimentare fenomeni di deresponsabilizzazione individuale e di non promuovere effettivamente la coesione sociale, discostandosi così dall'ispirazione personalista e solidaristica della Costituzione. V. sul punto V. Tondi della Mura, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo marxiano al personalismo costituzionale*, in *Federalismi.it*, 4, 2021, 318-319.

In questo quadro, la locuzione «diritto ad accedere a un'adeguata fornitura di energia», ricorrente sia nel dibattito dottrinale sia nelle principali sedi internazionali di riflessione sulla cooperazione allo sviluppo, può essere utilmente impiegata – pur non in senso tecnico – quale formula sintetica idonea a designare l'insieme di situazioni soggettive pretensive che trovano nell'interesse alla sicurezza energetica il loro minimo comune denominatore: un interesse che, come si è avuto modo di osservare, presenta una non trascurabile rilevanza sul piano costituzionale.

Sotto un diverso punto di vista, il raffronto tra le principali misure di sostegno energetico evidenzia una non piena coincidenza dei criteri impiegati per individuare gli aventi diritto. Ad esempio, il diritto ai «bonus sociali per l'energia elettrica e il gas» è attualmente riconosciuto ai nuclei familiari con ISEE non superiore a 9.530 euro, soglia elevata a 20.000 euro per i nuclei familiari con almeno quattro figli a carico. Diversamente, l'accesso al reddito energetico nazionale risulta subordinato al possesso di un ISEE non superiore a 15.000 euro, elevato a 30.000 euro per i nuclei familiari con più di quattro figli a carico. Inoltre, mentre nel caso dei bonus sociali accanto al requisito reddituale rilevano anche ulteriori condizioni di carattere personale o sanitario – come il disagio fisico legato all'utilizzo di apparecchiature elettromedicali – nel caso del reddito energetico il parametro selettivo resta essenzialmente quello economico. La disomogeneità, in quest'ultimo caso, si accentua ulteriormente ove si consideri la compresenza di «versioni regionali» di reddito energetico. Ne deriva che misure orientate alla medesima finalità sostanziale, ossia garantire condizioni minime di sicurezza energetica, risultano costruite su basi selettive non perfettamente sovrapponibili, con il rischio che bisogni analoghi ricevano tutele differenziate o, talora, restino privi di adeguata risposta.

4. Considerazioni conclusive. L'operazione ricostruttiva proposta consente di individuare un fondamento costituzionale comune a una pluralità di diritti di fonte legislativa, rintracciabile nel valore della sicurezza energetica, colto nella sua specifica dimensione soggettiva. Da ciò discende un'esigenza di ordine sistematico: assicurare che l'individuazione dei destinatari di tali misure avvenga secondo criteri quanto più possibile omogenei, così da evitare che situazioni di bisogno sostanzialmente analoghe ricevano risposte differenziate in ragione della singola misura adottata o del diverso livello di governo coinvolto.

In questa prospettiva, una possibile linea di intervento *de iure condendo* potrebbe consistere nell'elaborazione di una definizione normativa di «povertà energetica», concetto generalmente impiegato per riferirsi all'impossibilità per una famiglia di accedere a servizi energetici essenziali in grado di assicurare livelli basilari e standard dignitosi di vita e di salute³⁶. Una simile definizione avrebbe infatti il pregio di individuare *a monte* i soggetti in

³⁶ A livello nazionale, una definizione di «povertà energetica» è contenuta nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), ove essa viene descritta come la difficoltà di sostenere l'acquisto di un paniere minimo di beni e servizi energetici ovvero come la condizione in cui l'accesso all'energia comporta un'incidenza della spesa sul reddito eccedente livelli ritenuti socialmente accettabili. Secondo le più recenti rilevazioni (2024) dell'Osservatorio italiano sulla povertà energetica (OIPE), il fenomeno interessa circa il 9,1% delle famiglie italiane. Una prima definizione normativa a livello europeo è stata successivamente introdotta dalla direttiva (UE) 2023/1791, art. 2, pt. 52), che riconduce la povertà energetica all'«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». Si tratta, tuttavia, di una definizione ampia, che richiede ulteriori specificazioni attraverso parametri oggettivi per poter essere impiegata nei termini qui prospettati. Per un'analisi sistematica del fenomeno e delle

condizione di bisogno energetico e, di conseguenza, i destinatari necessari delle diverse misure di sostegno, favorendo maggiore coerenza e uniformità nel sistema di tutela.

Un intervento di questo tipo assumerebbe rilievo non soltanto sul piano delle politiche pubbliche, ma anche sotto il profilo del riparto delle competenze tra Stato e Regioni. La definizione legislativa di povertà energetica potrebbe infatti agevolmente essere ricondotta alla competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (LEP), di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.³⁷, nella misura in cui andrebbe ad individuare il nucleo minimo dei soggetti ai quali devono essere comunque garantite condizioni adeguate di sicurezza energetica. In tal senso, un significativo riscontro si rinviene anche nel Rapporto finale del Comitato tecnico-scientifico per la definizione dei LEP, nel quale si riconduce espressamente alla suddetta competenza statale «la definizione dei criteri per l'individuazione delle famiglie in condizioni di povertà energetica»³⁸.

In questo modo, la definizione statale opererebbe non solo come parametro positivo per la costruzione delle politiche pubbliche, ma anche come limite negativo nei confronti dell'autonomia regionale: le Regioni resterebbero libere di introdurre misure ulteriori o più favorevoli, ma non potrebbero configurare interventi che escludano dalla tutela soggetti rientranti nella categoria così delineata. La fissazione di tale standard minimo contribuirebbe pertanto a garantire una soglia uniforme di protezione sull'intero territorio nazionale e, più in generale, a rafforzare l'effettività del valore costituzionale della sicurezza energetica nella sua dimensione individuale, evitando che esso resti affidato a interventi frammentari o disomogenei.

Abstract. Se, per un verso, le più recenti posizioni emerse in dottrina concordano nel negare la possibilità di ricondurre l'accesso all'energia all'oggetto di un autonomo diritto sociale, per altro verso non escludono, anzi confermano, la rilevanza che il bene energia assume nel contesto dell'ordinamento costituzionale. Muovendo da tale premessa, e attraverso l'analisi delle principali misure legislative di sostegno vigenti nell'ordinamento italiano, il contributo si propone di verificare se, e in quali termini, sia possibile individuare una categoria omogenea di situazioni giuridiche soggettive accomunate dal medesimo fondamento costituzionale, rintracciabile nella garanzia del valore della sicurezza energetica.

politiche di contrasto, v. S. Supino, B. Voltaggio, *La povertà energetica. Strumenti per affrontare un problema sociale*, Bologna, 2018; per un inquadramento in prospettiva costituzionale, v. inoltre M. Greco, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica*, cit., nonché G. Cataldo, *La tutela sociale dei bisogni energetici*, cit.

³⁷ In merito, v., ex multis, E. Balboni, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6, 2003; D'Aloia, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6, 2003; C. Panzera, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione (in margine a Corte cost. n. 10/2010)*, in *Le Regioni*, 4, 2010; L. Trucco, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, 3, 2012; S. Aru, *"Livelli minimi" (di garanzia), "livelli essenziali" (delle prestazioni) e "nucleo irriducibile" (dei diritti): concetti giuridici distinguibili?*, in *federalismi.it*, 30, 2025; F. Masci, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Napoli, 2025. Sulle criticità connesse al recente processo di individuazione dei LEP, anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 si v. V. Tondi della Mura, *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle grigie) del "Rapporto finale" del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *federalismi.it*, 15, 2024; Id., *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: commissione fabbisogni e ufficio di bilancio nel prisma della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in *Rivista AIC*, 2, 2025.

³⁸ Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (istituito con D.p.c.m. 23 marzo 2023 con compiti di supporto alla Cabina di regia per l'individuazione dei LEP ex L. 29 dicembre 2022, n. 197, art. 1, commi 791-798), *Rapporto finale*, consultabile su <https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.pdf>, 2023, 126, su cui v. V. Tondi della Mura, *I LEP sulle montagne russe. Primi rilievi sul «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2024.

Abstract. While recent scholarship has largely rejected the idea that access to energy may constitute an autonomous social right, it has nonetheless confirmed the significant constitutional status of energy as a legally protected interest. Against this backdrop, and through a systematic examination of the main legislative measures currently providing energy-related benefits under Italian law, the article seeks to assess whether a coherent category of subjective legal positions can be identified, united by a common constitutional foundation rooted in the guarantee of energy security.

Parole chiave. Energia – diritti sociali – sicurezza – costituzione – povertà energetica.

Key words. Energy – social rights – security – constitution – energy poverty.