RIVISTA AIC ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI

Fascicolo n°. 4/2025
Data di pubblicazione: 13/10/2025

Autore: Giorgio Cataldo*

La tutela sociale dei bisogni energetici nel tracciato costituzionale sul contrasto alla povertà**

Sommario: 1. Premessa: nuovi contesti, nuovi bisogni (e nuovi diritti?) energetici nello Stato in trasformazione. – 2. L'ordine del discorso: i nodi da sciogliere presentati dalla comprensione dei bisogni all'interno della nozione (anzitutto) extragiuridica e (poi) eurounitaria di «povertà energetica». – 3. La Costituzione dinanzi alla povertà, anche in senso energetico: le premesse e le conseguenze di un approccio articolato ma unitario. – 3.1. Le misure di protezione sociale. – 3.2. Le misure di indirizzo e coordinamento di attività economiche. – 3.3. Le misure promozionali. – 4. La ricchezza offerta da un quadro normativo articolato, eterogeneo e trasversale ma riconducibile all'indirizzo economico di cui all'art. 41 Cost. – 5. La strumentalità dell'energia come ostacolo a una categorizzazione giuridica definita. – 5.1. Una "strumentalità strumentale": l'art. 3, comma 2, Cost. quale parametro necessario e sufficiente. – 6. La ricerca dell'essenzialità della risposta al bisogno energetico: considerazioni conclusive *de iure condendo*.

1. Premessa: nuovi contesti, nuovi bisogni (e nuovi diritti?) energetici nello Stato in trasformazione.

* Docente a contratto di Istituzioni di diritto pubblico, Università del Salento.
** Il lavoro costituisce la conclusione della ricerca condotta all'interno del PRIN PNRR 2022 *«Framing Energy Poverty within Social Economy – Constitutional Perspective, Public Sector and Social Economy Contribution»*.

Il presente lavoro intende contribuire alla riflessione sulle risposte – e sulle relative qualificazioni – che l'ordinamento costituzionale può offrire ai bisogni connessi all'energia, ove finalizzata al godimento e all'esercizio di diritti e libertà.

Fino a qualche tempo fa l'energia interessava al pubblico potere esclusivamente come categoria di potenza e sviluppo. I minerali costituiscono una nutrizione dello Stato assieme agli animali e ai vegetali, scriveva Hobbes[1]. «Il comunismo è il potere sovietico più l'elettrificazione di tutto il paese»[2], affermava Lenin. «L'elettricità non è più un lusso: è una precisa necessità», evidenziava Roosevelt[3]. Negli studi storici ed economici è condivisa la considerazione sulla cruciale importanza dell'energia sul piano geopolitico e quindi nei rapporti di forza internazionali[4]. Questi aspetti presentano delle ricadute anche sul piano giuridico e sulle categorie generali del diritto costituzionale, sempre più in discussione ma ancora insuperate, quali la sovranità e il governo dell'economia[5]. In un recente rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea, la Corte costituzionale ha sottolineato che il contesto italiano, non disponendo (o vietando) attività estrattive di fonti energetiche inquinanti, si trova in una perenne dipendenza da importazioni, la quale si è gravemente accentuata a seguito delle crisi belliche, soprattutto relative al fronte russo[6].

A questo profilo, ancora oggi centrale, si è affiancato un altro, senza sostituirlo: quello dell'energia come strumentale alla garanzia di diritti e libertà in ambito domestico. Qui un grado adeguato di disponibilità energetica si rivela fondamentale per l'accesso a bisogni primari facenti riferimento a servizi connessi al cibo, all'igiene, alla salute, al lavoro, all'educazione, all'informazione, solo per fare alcuni esempi[7].

---

[1] T. HOBBES, *Leviathan, or The matter, Forme, & Power of a Common-Wealth ecclesiasticall and civil* (1651), trad. it. di R. Santi, *Leviatano*, Bompiani, Milano, 2012, 400-401.

[2] LENIN, *Rapporto del Comitato esecutivo centrale e del Consiglio dei commissari del popolo sulla politica estera e interna*, discorso in occasione del VIII Congresso dei Soviet di tutta la Russia, 22 dicembre 1920, ora in ID., *Opere complete*, XXXI, Editori Riuniti, Roma, 1967, 495.

[3] F.D. ROOSEVELT, *Looking forward*, trad. it. *Guardando nel futuro*, Bompiani, Milano, 1933, 152.

[4] Sulle implicazioni geopolitiche dell'energia si v. P. HÖGSELIUS, *Energy and Geopolitics*, Routledge, London, 2019, D. YERGIN, *The Prize. The Epic Quest for Oil, Money and Power*, Simon & Schuster, New York, 1991, nonché ID., *The Quest: Energy, Security and the Remaking of the Modern World*, Penguin Books, London, 2012. Sul rapporto storico-evolutivo fra energia e civilizzazione cfr. V. SMIL, *Energy and Civilization: A History*, MIT Press, Cambridge, 2017.

[5] Cfr. L. TRUCCO, *Natura e sentimento nel diritto*, Mimesis, Milano-Udine, 2024, 143, la quale parla anche di «forma di stato energetica».

[6] C. cost., ord. n. 21 del 2025, §8.1 e §10.2 cons. dir: «Da un lato, infatti, l'Italia è tra gli Stati membri più dipendenti dal gas naturale nel mix energetico nazionale […] e, per conseguenza, […] l'aumento del prezzo del gas medesimo […] e dell'energia elettrica per i consumatori finali è stato tra i più alti registrati in Europa, nonostante gli interventi nazionali a sostegno delle imprese e delle famiglie. […] Dall'altro, non vi sono sul territorio italiano attività estrattive di petrolio e nel settore del carbone particolarmente importanti […] da cui attingere sufficienti risorse per finanziare le misure a tutela delle imprese e delle famiglie». Sulla pronuncia cfr. C. BUZZACCHI, *Sovranità fiscale dello Stato e contribuzione di solidarietà a traino dell'Europa: il rinvio pregiudiziale di Corte costituzionale, ordinanza n. 21 del 2025*, in *Osservatorio AIC*, 4/2025, 1 ss.

[7] Per il momento, oltre alla dottrina che verrà citata *infra*, cfr. M. HESSELMAN, *Energy, right to*, in C. BINDER, M. NOWAK *et. al.* (cur.) *Elgar Enciclopedia of Human Rights*, Edward Elgar, Cheltenham, 2022, 62 ss.

È superfluo affermare che, in verità, l'energia in tutte le sue forme risulta *da sempre* strumentale per i suddetti fini[8]. L'elemento di novità è tuttavia duplice. Un primo aspetto attiene a una nuova presa d'atto del problema – "tipico" ma sempre crescente – delle difficoltà economiche delle famiglie anche in un Paese sviluppato come l'Italia. Un secondo aspetto, non del tutto slegato dal primo, riguarda la disponibilità non adeguata o carente di energia che può dar luogo a situazioni di bisogno che prima non si consideravano meritevoli d'attenzione. In questo secondo caso si passa dalla mera valutazione quantitativa del sacrificio economico e della sussistenza a quella dell'adeguatezza. Vi è implicata – all'interno dei paradigmi dello Stato sociale ma in termini inediti – la sfera dell'*ethos*, del ben-essere e del come-vivere, in aggiunta a quella più immediata del *bios*, dell'essere e del (mero) vivere[9]. Questa rilevanza giuridica del bisogno di energia si lega così all'innalzamento delle aspettative di benessere nonché ai relativi livelli di efficienza, a seguito dell'avanzamento della tecnologia e della tecnica in generale. La connessione dell'energia a una serie ampia di diritti guarda pertanto anche alla qualità del servizio ottenuto. Nell'integrare l'elemento quantitativo (il «quanto spendo» in energia), quello qualitativo (il «come», il «fino a che punto» riesco a utilizzare l'energia) si presenta dunque nella sua crucialità.

Occorre subito considerare come la declinazione dei bisogni energetici in termini di qualità, efficienza e adeguatezza stia trovando ingresso sul piano giuridico e istituzionale in maniera graduale. A quest'ordine di discorso sembrano anzitutto deporre alcuni riferimenti di diritto internazionale e, per ciò che ci interessa, sovranazionali ed euronitari. Si pensi al settimo Obiettivo di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite (SDG) per il 2030, concernente l'«[a]ssicurare a tutti l'accesso a *sistemi di energia economici, affidabili, sostenibili e moderni*», o al Pilastro europeo dei diritti sociali, al cui punto 20 si indica il diritto di ogni persona «di accedere a servizi essenziali di *qualità*, compresi l'acqua, i servizi igienico-sanitari, *l'energia*, i trasporti, i servizi finanziari e le comunicazioni digitali», specificando che per «le persone in stato di bisogno è disponibile un sostegno per l'accesso a tali servizi». Più in generale, anche l'art. 36 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea può rientrare nell'argomento. Pur non trattando espressamente di energia, in esso è prescritto che «[a]l fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell'Unione, questa riconosce e rispetta l'accesso ai servizi d'interesse economico generale quale previsto dalle legislazioni e prassi nazionali, conformemente ai trattati».

Da questi primi riferimenti ci si può accorgere di un ulteriore profilo centrale, visto che i richiami alla qualità, all'efficienza e all'adeguatezza del servizio portano necessariamente con sé l'ordine di ragionamento ben più ampio della sostenibilità ambientale e della tutela

---

[8] Si v., sul legame fra energia e servizi essenziali, già il c.d. «Rapporto Brundtland»: NAZIONI UNITE, WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, *Our Common Future*, in https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf, 1987, §7.1.

[9] Su questi concetti (e sulla relativa alterazione dovuta alla crisi dello Stato sociale), cfr. M. LUCIANI, *Salus*, Mucchi, Modena, 2022, 13-14, V. CASAMASSIMA, *Il diritto a un'esistenza dignitosa nel rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro: quadro generale e recenti sviluppi normativi e giurisprudenziali*, in *Gruppo di Pisa*, 3/2024, 140. Fra la dottrina amministrativistica cfr. M. MONTEDURO, *La tutela della vita come matrice ordinamentale della tutela dell'ambiente (in senso lato e in senso stretto)*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 1/2022, 423-430.

dell'ecosistema. L'adeguatezza dei servizi tende a rivelarsi tale soprattutto se quest'ultimi sono moderni e dunque non inquinanti.

Si inserisce in questo contesto, non a caso, il programma espresso nel *Green Deal*, in cui la transizione energetica è un momento fondamentale per l'obiettivo di rendere il «continente europeo» (*recte*: il territorio dell'Unione europea) il primo «a impatto climatico zero»[10]. Elemento chiave del processo di transizione è il passaggio verso l'utilizzo privilegiato di energia prodotta, a sua volta, da fonti non inquinanti[11]. Anche attraverso la transizione energetica, l'auspicio è di realizzare «una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse»[12].

In questo modo, il *Green Deal* può essere inteso a sua volta come parte di un imponente (e ancor più ampio) processo trasformativo in ottica ecosostenibile, il quale sta condizionando l'ordinamento degli Stati, influenzandone le politiche e le finalità: si pensi alla portata innovativa che alcuni Autori hanno ravvisato nella riforma degli artt. 9 e 41 della Carta ad opera della L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1[13]. Pertanto, non è solo la strumentalità dell'energia (dalla potenza ai diritti) nei confronti dello Stato a evolversi, quanto lo Stato a trasformarsi, ancora una volta, attraverso l'energia[14], e nei confronti di questa in senso ecosostenibile. Si è parlato, non a caso, di «Stato ecologico» come nuova categoria di forma di Stato[15].

---

[10] 2020 State of the Union Address by President von der Leyen, in https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_20_1655/SPEECH_20_1655_EN.pdf.

[11] Cfr. E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: the European Green Deal as a regulatory process*, in *Common Market Law Review*, 2022, 31-32.

[12] Comunicazione della Commissione, *Il Green Deal europeo*, COM(2019) 640 final, in https://eur-lex.europa.eu/.

[13] *Ex plurimis*, sull'impatto della riforma costituzionale, si v. M. BENVENUTI, *La revisione dell'art. 41, commi 2 e 3, della Costituzione, i suoi destinatari e i suoi interpreti*, in questa *Rivista*, 2/2023, 66 ss., R. BIFULCO, *La legge costituzionale 1/2022: problemi e prospettive*, in *An. giur. econ.*, 1/2022, 11 ss., M. CECCHETTI, *Emergenze e tutela dell'ambiente: dalla "straordinarietà" delle situazioni di fatto alla "ordinarietà" di un diritto radicalmente nuovo*, in *Federalismi.it*, 17/2024, 64 ss., spec. 73 ss., F. DE LEONARDIS, *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost. nella Legge costituzionale n. 1/2022: suggestioni a prima lettura*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente. Atti del Convegno. 28 gennaio 2022*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 49 ss., G. GRASSO, *La revisione costituzionale degli articoli 9 e 41. Cosa cambia per il diritto costituzionale dell'ambiente?*, in L. IMARISIO, G. SOBRINO (cur.), *La riforma degli artt. 9 e 41 della Costituzione e le sue implicazioni: un primo confronto*, Collane@unito.it, Torino, 2022, 33 ss., M. MONTEDURO, *Riflessioni sulla 'primazia ecologica' nel moto del diritto europeo (anche alla luce della riforma costituzionale in materia ambientale)*, in *La riforma costituzionale in materia di tutela dell'ambiente*, cit., spec. 256 ss., A. MORRONE, *L'«ambiente» nella Costituzione. Premesse di un nuovo «contratto sociale»*, *ivi*, 91 ss.

[14] Si v. A. SCIORTINO, *La transizione energetica e le sfide alla democrazia*, *Lettera 11/2022 – La transizione energetica*, in https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/images/laLettera/LaLetteraAIC_11_2022_Contributo_introduttivo.pdf, 1 ss. Sulla centralità delle diverse transizioni energetiche della storia nell'evoluzione della società, in prospettiva sociologica, cfr. M. MARETTI, *Rivoluzioni energetiche e mutamento sociale. Un'introduzione alla sociologia dell'energia*, in ID. (cur.), *Energia e mutamento sociale*, Franco Angeli, Milano, 2024, 7 ss.

[15] F. DE LEONARDIS, *Lo Stato Ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercato*, Giappichelli, Torino, 2023, XXII-XXIII, nonché già ID., *La riforma "bilancio" dell'art. 9 Cost. e la riforma "programma" dell'art. 41 Cost.*, cit., 66. Di «Stato ambientale» parla invece L. CUOCOLO, *Dallo Stato liberale allo "Stato ambientale". La protezione dell'ambiente nel diritto costituzionale comparato*, in *DPCE Online*, 2/2022, 1071 ss.

Ecco perché, da più parti, si parla di «povertà energetica» e ci si interroga anche sulla relativa rilevanza costituzionale[16]. Come si cercherà di evidenziare, questa nozione è una traduzione del bisogno di energia a livello domestico ed incarna particolarmente le suddette nuove esigenze di qualità, di sostenibilità ambientale e di efficienza, e denota una situazione di svantaggio e di carenza di cui le istituzioni dovrebbero farsi carico.

Transizione energetica e bisogni energetici, tuttavia, tendono a porsi tra loro in un rapporto complesso e interdipendente[17]. Come osservato, è la stessa idea di transizione a essere potenzialmente foriera di nuove situazioni di diseguaglianza[18]. La spinta verso l'adeguamento e l'innovazione delle forme di produzione e di utilizzo di energia presuppone una disponibilità economica di cui non tutti i cittadini beneficiano. Di qui la specificazione di una transizione che sia «giusta»[19], orientata a «non lasciare indietro nessuno» *(«to leave no one behind»)*, fatta propria dal *Green Deal*.

Tali ultime considerazioni, lungi dal fornire risposte, sollevano in realtà molteplici quesiti. Non si può certamente negare la portata di questi processi ad ampio raggio. Tuttavia, permane l'esigenza ricostruttiva sulla consistenza dei bisogni energetici anche al di là di tali processi. La questione appare di rilievo in special modo in una prospettiva costituzionale, atteso che i temi posti da queste nuove esigenze altro non sembrano se non – anzitutto – un riflesso del principio personalista e di quello di eguaglianza espressi dagli artt. 2 e 3 della Carta. Ci si chiede, così, se gli inediti bisogni energetici possano trovare o meno risvolto in nuovi diritti oppure in diritti che già trovano posto nella sistematica della Costituzione. Questo aspetto, come anche notato di recente, non è per nulla scontato, atteso che «[n]on tutti i bisogni – personali o collettivi – sono infatti posti a fondamento dei diritti»[20]. L'interrogativo è, in fin dei conti, in quali termini e su quali presupposti (con quali categorie e con quali strumenti o mezzi) si possa configurare la risposta dell'ordinamento a queste esigenze di recente emersione. Si ritiene che solo un approfondimento di siffatto inquadramento costituzionale consenta di fondare su basi solide l'analisi delle contingenti esigenze legate ai processi di transizione energetica ed ecologica.

A tal fine, il lavoro si divide in tre parti. La prima indaga le premesse teorico-generali sulla nozione giuridica *in fieri* di povertà energetica. La seconda si sofferma sulla rilevanza costituzionale

---

[16] In argomento si v. già M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica. L'ipotesi di un diritto sociale all'energia*, in *Diritti fondamentali*, 2/2023, 437 ss.

[17] È noto il concetto di *«energy trilemma»*. L'espressione indica la difficoltà nel simultaneo perseguimento dei tre differenti obiettivi della sicurezza energetica, della sostenibilità ambientale e dell'equo accesso alle fonti energetiche. Sul punto si v. WORLD ENERGY COUNCIL, *World Energy Trilemma. Time to get real – the case for sustainable energy investment*, London, 2013, *passim*.

[18] S. BOUZAROVSKI, *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, Springer, Basingstoke, 2018, 23. Si v. anche i rilievi di A. GRAGNANI, *Stato sociale e rischi da transizione: sulla dimensione temporale nella garanzia dei doveri costituzionali*, in *Consulta Online*, 2/2025, spec. 1134.

[19] Di cui si evidenzia la portata, per l'appunto, compensativa: v. F. COSTAMAGNA, *Contrasto al cambiamento climatico e giustizia sociale nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Osservatorio AIC*, 6/2023, 32-33. In argomento cfr. anche A. MORRONE, *Sul ritorno dello Stato nell'economia e nella società*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 286, nel senso di una produzione economica «coerente tanto con la tutela del lavoro quanto della protezione dell'ambiente».

[20] E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2/2024, 308.

del fenomeno della povertà e tenta di sistematizzare le relative risposte normative al problema energetico già esistenti. La terza, raffrontando i rilievi emersi dalle prime due, giunge a proporre una ricostruzione sulla qualificazione dei bisogni energetici nella sistematica dei diritti costituzionali, aprendo, nelle conclusioni, a delle possibili prospettive evolutive.

2. L'ordine del discorso: i nodi da sciogliere presentati dalla comprensione dei bisogni all'interno della nozione (anzitutto) extragiuridica e (poi) eurounitaria di «povertà energetica».

L'argomento della povertà energetica, per le sue implicazioni, rappresenta un punto di partenza privilegiato per una ricostruzione delle risposte dell'ordinamento ai nuovi bisogni energetici.

La locuzione risulta in questo senso via via sempre più considerata dagli studi giuspubblicistici così come dalla normativa eurounitaria. Un aspetto dirimente, però, è dato dal fatto che l'accoglienza nel lessico istituzionale è stata solo successiva (e ben più recente) rispetto all'origine della nozione, attribuibile ad altri campi del sapere (geografico, sociologico, economico, ecc.). Cosicché, i termini di una trasposizione nel campo giuridico e, soprattutto, costituzionale, non appaiono del tutto scontati.

La nozione di *«energy poverty»* può essere intesa come una evoluzione di quella più risalente di *«fuel poverty»*, segnando il passaggio da una visione incentrata esclusivamente sulla disponibilità economica a quella sulla qualità del servizio, tanto se assente quanto se semplicemente inadeguato. La prima, infatti, nasce nei Paesi sviluppati, in particolare in Gran Bretagna, e si arresta al problema della soglia economica accettabile per la spesa familiare in utenze energetiche[21].

L'*energy poverty* non si ferma all'aspetto immediatamente quantitativo e di accessibilità in senso stretto ma valorizza, nel lungo periodo, la qualità e il tipo di servizi energetici di cui si ha disponibilità in ambiente domestico[22]. Riflette sui fattori di diverso ordine che portano al verificarsi di situazioni di bisogno. Ha inizialmente trovato terreno fertile nei Paesi in via di sviluppo, in cui c'è evidentemente un problema a monte sui presupposti dell'accesso all'energia (infrastrutture, reti, clima, cultura, ecc.)[23].

Questi aspetti, successivamente tradotti nei Paesi sviluppati, hanno dato origine a una rinnovata attenzione sui diversi fattori ulteriori a quello economico, tra cui quelli sociali, abitativi, demografici, culturali, geografici e climatici, manifestando l'importanza dell'accettabilità sociale del *tipo*

---

[21] S. BOUZAROVSKI, *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, cit., 10, in richiamo a B. BOARDMAN, *Fuel poverty: From cold homes to affordable warmth*, Belhaven Press, London, 1991; J.D. HEALY e J.P. CLINCH, *Fuel poverty, thermal comfort and occupancy: results of a national household-survey in Ireland*, in *Applied Energy*, 2002, 329 ss. Sul piano legislativo si può menzionare il *Warm Homes and Energy Conservation Act* del 2000, in cui si stabilisce che *«a person is to be regarded as living 'in fuel poverty' if he is a member of a household living on a lower income in a home which cannot be kept warm at reasonable cost»* (cfr. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/31).

[22] K. LI, B. LLOYD *et al.*, *Energy poor or fuel poor: What are the differences?*, in *Energy Policy*, 2014, 479; S. BOUZAROVSKI, *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, cit., 11.

[23] S. BOUZAROVSKI, *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, cit., 13.

di servizio ottenuto. In questo contesto non basta, dunque, che il servizio ci sia, potendo lo stesso essere inadeguato rispetto a una valutazione di accettabilità e di qualità[24] che si associa a quella meramente materiale della spesa. In coerenza a tutto ciò, la povertà energetica pone anche una questione di misurazione: diversi studi di economia comportamentale hanno posto in luce i limiti di un approccio basato esclusivamente su fattori oggettivi e quantitativi, proponendo soluzioni che considerino anche elementi soggettivi, come le scelte inefficienti degli individui nei contesti di scarsità delle risorse[25]. Da qui l'esigenza che l'intervento pubblico non aggravi la complessità decisionale, ma la semplifichi, ad esempio "spingendo" i soggetti vulnerabili verso scelte ottimali (*«nudging»*) o rafforzando le competenze con strumenti di alfabetizzazione (*«boosting»*)[26].

In termini generali, decisamente utile si rivela la distinzione fra l'accezione di qualità *«affordable»* e quella di *«accessible»* del servizio energetico. Mentre l'*affordability* attiene al dato più immediatamente economico (l'incapacità di acquistare), l'*accessibility* riguarda la preliminare incapacità di ottenere il servizio[27]. Questa seconda declinazione nei Paesi sviluppati rileva soprattutto nei termini di una carenza di accesso a servizi di qualità.

La posta in gioco di questa evoluzione è tutt'altro che indifferente sul piano giuridico. Si lega a una visione a trecentosessanta gradi del fenomeno e perciò occorre comprendere quale sia il rilievo a livello costituzionale. Ciò, perché attiene a profili particolarmente valorizzati negli ultimi anni dalle istituzioni europee. Si pensi alla Dir. UE 2023/1791 e, soprattutto, alla Racc. UE 2023/2407. Questi atti esprimono la necessità di garantire livelli *basilari e standard dignitosi* di vita e salute tramite servizi energetici essenziali, prendendo atto che molte famiglie non riescono ad accedervi[28]. Individuano molteplici cause e ne evidenziano, in particolare, tre «profonde»: il reddito insufficiente, l'impatto delle spese energetiche sul bilancio familiare e la scarsa efficienza degli edifici e degli apparecchi[29].

L'approccio è multidimensionale, onnicomprensivo e concreto, in riferimento tanto ai momenti in cui il bisogno emerge quanto, appunto, alle cause.

---

[24] S. BUZAR, *Energy poverty in Eastern Europe: Hidden geographies of deprivation*, Ashgate, Aldershot, 2007, 9.

[25] Questo profilo è stato rilevato da V. DI CAPUA nell'intervento su *L'energia negata: povertà energetica e strumenti di tutela*, nell'ambito del I Seminario annuale della Rivista «Diritto e Società» sul tema «Le povertà», tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi «Roma Tre» il 17 settembre 2025. La versione estesa dell'intervento sarà disponibile nel fascicolo monografico della Rivista dedicato agli Atti del Seminario. L'Autrice richiama, tra gli studi di economia comportamentale che hanno analizzato l'impatto della povertà energetica sulle capacità cognitive dei soggetti vulnerabili, A. MANI, S. MULLAINATHAN *et. al.*, *Poverty impedes cognitive function*, in *Science*, 2013, 976 ss. e R. MINIACI, P. VALBONESI, *La povertà energetica in Italia*, in *il Mulino*, 4/2022, 182 ss. In argomento cfr. anche E. VIRARDI, *Le misure di contrasto alla povertà energetica alla luce dell'approccio socio-cognitivo*, in *Diritti fondamentali*, 2/2023, 555 ss.

[26] R. HERTWIG, T. GRÜNE-YANOFF, *Nudging and boosting: Steering or empowering good decisions*, in *Perspectives on Psychological Science*, 2017, 973 ss.

[27] CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Studi del Dipartimento Attività produttive, *Povertà energetica e impatto di genere*, Dossier n. 117/2024, in https://documenti.camera.it/leg19/dossier/pdf/AP0151.pdf, 12; K. LI, B. LLOYD *et al.*, *Energy poor or fuel poor: What are the differences?*, cit., 479-480.

[28] Cfr. Dir. UE 2023/1791, art. 2, par. 1, n. 52 e Racc. UE 2023/2407, spec. al Considerando n. 1.

[29] Ancora, Dir. UE 2023/1791, art. 2, par. 1, n. 52 e Racc. UE 2023/2407, Considerando n. 2.

La normativa europea esprime, però, anche un chiaro indirizzo energetico. Sul piano del metodo, valorizza le misure strutturali e di lungo periodo, relative alla responsabilizzazione[30] e all'autosufficienza (es., l'autoproduzione e l'autoconsumo) nonché all'efficientamento energetico, disincentivando quelle di breve periodo (assistenziali o meramente economiche), giudicate inidonee nel risolvere definitivamente il problema[31]. In questo senso si inserisce nel più ampio quadro disegnato dal *Green Deal*. La lotta alla povertà energetica è decisamente ancorata agli obiettivi di transizione. Sul piano degli obiettivi, tutto ciò finisce per riflettere una precisa declinazione della povertà energetica, che è quella che in generale alcuni studi hanno definito come la «mancanza di accesso ai *moderni* servizi energetici», dunque la «assenza di una sufficiente scelta di accesso a servizi energetici adeguati, affidabili, di qualità, sicuri e rispettosi dell'ambiente per sostenere lo sviluppo economico e umano»[32]. Sul piano del metodo, si sottolinea anche in tale ambito la necessità di non lasciare indietro nessuno, assicurando misure di sostegno ai contesti domestici in condizioni di difficoltà economica[33].

---

[30] In senso più ampio, alla stregua di un coinvolgimento attivo dei cittadini nell'Unione europea nel processo di transizione, cfr. E. CASTORINA, *Cittadinanza europea e "limiti sociali del mercato"*, in *AmbienteDiritto.it*, 2/2025, 10.

[31] Nella Racc. UE n. 2407, anzitutto, al Considerando n. 18 si prende atto che fra gli Stati membri «la povertà energetica è trattata principalmente dal punto di vista dell'accessibilità economica attraverso regimi di aiuti destinati alle famiglie vulnerabili», quali ad esempio «sgravi fiscali, tariffe sociali, bonus per l'energia o contributi per il riscaldamento». Contestualmente, si precisa che tali strumenti «sono importanti nei periodi di crisi e necessari in assenza di interventi strutturali riqualificativi, ma non forniscono la base per i miglioramenti strutturali a vantaggio delle famiglie vulnerabili» e che pertanto dovrebbero «essere privilegiate le misure che responsabilizzano le famiglie in condizioni di povertà energetica e le famiglie vulnerabili e consentono loro di prendere iniziative proprie per migliorare lo stile di vita in termini di efficienza energetica e di consumo di energie rinnovabili». Inoltre, al Considerando n. 19 si ribadiscono ancora di più questi aspetti, evidenziando che (solo) le «misure strutturali affrontano le cause profonde della povertà energetica attraverso investimenti nell'efficienza energetica o nelle fonti di energia rinnovabili; hanno impatti duraturi e sostengono l'obiettivo dell'Unione di una transizione energetica giusta; dovrebbero pertanto essere privilegiate insieme alle misure sociali complementari».

[32] Così K. LI, B. LLOYD *et al.*, *Energy poor or fuel poor: What are the differences?*, cit., 476-477 (traduzione dello scrivente), a cui si rinvia per ulteriori riferimenti bibliografici. In particolare, il secondo virgolettato è di R. PARAJULI, *Access to energy in Mid-Far west region-Nepal from the perspective of energy poverty*, in *Renewable Energy*, 9/2011, 2300. In senso analogo, L.M. PEPE, *Il diritto dell'energia fondato sui principi. La transizione ecologica come giustizia energetica*, in *AmbienteDiritto.it*, 4/2021, 10-12.

[33] In merito, è sufficiente citare nuovamente la Racc. UE n. 2407. In essa il principio del *«to leave no one behind»* è, significativamente, richiamato ben tre volte: al Considerando n. 1, nell'introdurre la necessità di affrontare «le cause profonde all'origine della povertà energetica nel quadro di una transizione giusta ed equa che garantisca che nessuno resti indietro»; al Considerando n. 8, nello stabilire che gli obiettivi europei – *Green Deal* e Pilastro dei diritti sociali inclusi – «forniscono un quadro per individuare la povertà energetica negli Stati membri ponendo l'accento sui principi di accesso all'energia, di inclusività, di equità e di non lasciare nessuno indietro»; al Considerando n. 34, nel ricollegare la medesima necessità alle più recenti implicazioni dovute allo scenario bellico sul suolo russo-ucraino, che ha indotto le istituzioni europee e nazionali a una più rapida transizione, con successivo bisogno di sostegno alle «famiglie in condizioni di povertà energetica nel passaggio dai combustibili fossili alle energie rinnovabili più economiche». Tali aspetti sono, del resto, desumibili anche da altre normative eurounitarie sulla riconversione energetica, nel momento in cui trattano delle persone più svantaggiate. Si pensi all'art. 3, par. 8, della Dir. UE 2023/1791: «[g]li Stati membri attuano regimi obbligatori di efficienza energetica, misure politiche alternative o una loro combinazione, oppure programmi o misure finanziati a titolo di un fondo nazionale per l'efficienza energetica, in via prioritaria, ma non solo, presso le persone in condizioni di povertà energetica, i clienti vulnerabili, le persone appartenenti a famiglie a basso reddito e, se del caso, le persone che vivono negli alloggi sociali. Gli Stati membri provvedono affinché le misure politiche attuate in applicazione del presente articolo non abbiano effetti negativi su tali individui». Ancora, si

Non si registra, ad ogni modo, una pretesa eurounitaria di offrire una nozione esaustiva di «povertà energetica», anche perché l'energia non è una competenza esclusiva ma solo concorrente, stando alla lettera dei Trattati (art. 4 TFUE). Agli Stati è dunque attribuito l'importante compito dell'«inserimento di una definizione di povertà energetica nel diritto nazionale», visto come «un primo passo per riconoscere e individuare un problema e il suo più ampio contesto»[34]. Di qui la rilevanza della questione sul piano strettamente interno. È riservata agli Stati la scelta sulla determinazione concreta (la «combinazione») dei relativi equilibri circa gli strumenti[35].

Per un verso, non appare azzardato evidenziare come l'approccio multidimensionale descritto possa trovare riscontro, nella prospettiva di un ordinamento costituzionale, in una consapevolezza che l'energia non vada intesa quale mero mezzo di sostentamento della persona, bensì quale presupposto migliorativo della qualità della sua esistenza e, dunque, occasione di una sua piena realizzazione nel quotidiano[36]. Dal lessico delle scienze sociali e della normativa europea si rinvengono evidenti assonanze con quello di un sistema a carattere democratico-pluralista.

Per un altro verso, la valorizzazione europea della settoriale nozione di «povertà energetica», così descritta, non comporta un'equivalente e automatica trasposizione nazionale. Se è fuori di discussione la rilevanza costituzionale della qualità del servizio e della relativa dignità dello standard offerto, l'esigenza che immediatamente si presenta è quella di approfondirne l'incidenza sulle nozioni costituzionali implicate, *de iure condito* e *de iure condendo*. In particolare, occorre comprendere quanto i profili essenziali e la "messa in opera" della nozione accolti in sede europea coprano il percorso ricostruttivo sul piano delle categorie costituzionali. A questo proposito, lo sfondo prospettato dalle potenzialità dell'integrazione della categoria dell'*affordability* con quella dell'*accessibility* si rivela essenziale. Viene da chiedersi, infatti, se in un ordinamento a carattere democratico-pluralista la novità apportata dalla seconda sia atta o meno a sostituire interamente le problematiche meramente quantitative poste, in origine, dalla prima sul piano delle garanzie di standard dignitosi.

3. La Costituzione dinanzi alla povertà, anche in senso energetico: le premesse e le conseguenze di un approccio articolato ma unitario.

---

v. l'art. 17, par. 18, della più recente Dir. UE 2024/1275 (c.d. «Case *green*»): «[g]li incentivi finanziari sono destinati in via prioritaria alle famiglie vulnerabili, alle persone in condizioni di povertà energetica e alle persone che vivono in alloggi di edilizia popolare». Il presupposto avvertito dal decisore comunitario è evidente: l'ottenimento di impianti e apparecchiature efficienti nelle abitazioni sconta una evidente "difficoltà di ingresso" nel nuovo sistema a impatto climatico neutrale, a causa dei costi elevati di acquisto.

[34] Racc. UE 2023/2407, Considerando n. 11.

[35] *Ibidem*. Ma sul ruolo riservato agli Stati nella definizione della povertà energetica si v. parimenti l'art. 24, par. 4, della Dir. 2023/1791.

[36] S. BOUZAROVSKI, *Energy Poverty. (Dis)Assembling Europe's Infrastructural Divide*, cit., 17: *«the fulfilment of energy needs is a crucial component of the functionings that enable individuals to perform their everyday life and achieve well-being»*, in richiamo a M.C. NUSSBAUM, *Creating capabilities. The Human Development Approach* (2011), trad. it. *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del PIL*, Il Mulino, Bologna, 2012, a R. SAITH, *Capabilities: The concept and its operationalization*, Queen Elizabeth House, Oxford, 2001, e ad A. SEN, *The idea of justice*, Harvard University Press, Cambridge, 2009.

Il percorso ricostruttivo sulla qualificazione costituzionale dei bisogni energetici trova, rispetto alla nozione di «povertà energetica» poc'anzi esaminata, alcune divergenze sul piano costituzionale. Già a partire dalle premesse.

Il dettato costituzionale esprime certamente una visione onnicomprensiva, purtuttavia declinandola attraverso l'individuazione di una nozione, almeno in prima istanza, esclusivamente generale di «povertà». È proprio questo aspetto a far emergere il bisogno di un approfondimento apposito circa le ragioni dell'approccio costituzionale e le connesse implicazioni, soprattutto relative all'*an* e al *quomodo* dell'intervento per far fronte alle specifiche situazioni di bisogno anche energetico.

L'approccio onnicomprensivo dell'ordinamento si rivela direttamente legato alla forma di Stato, sotto la prospettiva del rapporto autorità-cittadino[37].

Non sorprende, infatti, la tendenza riduttiva che caratterizzava lo Stato liberale. I pochi interventi a contrasto della povertà erano, in quell'epoca, di natura volontaristica e strettamente circoscritti al bisogno economico, a causa della visione individualistica che eludeva «ogni riferimento al contesto sociale, culturale e relazionale di appartenenza»[38] del bisognoso. Avevano come obiettivo quello «di correggere le storture provocate dalla diseguaglianza e di sovvenire alle situazioni di bisogno coinvolte»[39], il più possibile senza contraddire il dogma del libero mercato[40]. Mancava dunque il fondamento su cui costruire «una pretesa giuridica»[41], con conseguente ampia discrezionalità di intervento o meno[42].

Viceversa, lo Stato sociale, attraverso la Carta repubblicana, esprime chiaramente l'intento di cogliere nel contrasto alla povertà un'occasione di pieno sviluppo della persona[43]. Quest'ultima è ora compresa nella sua condizione esistenziale, concreta e relazionale[44], tanto in riferimento

---

[37] Sull'incidenza della forma di Stato rispetto alle garanzie individuali, cfr., *ex multis*, G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, I, Giappichelli, Torino, 1970, 5 ss., A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, Cedam, Padova, 2003[3], 4 ss.

[38] V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica. Tracce per una ricerca*, in questa *Rivista*, 2010, 6-7, in richiamo a U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello Stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989, 39.

[39] V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica*, cit., 6. In argomento, con specifica attenzione al problema della povertà nello Stato liberale, R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 21 ss. e F. SALMONI, *Riflessioni minime sul concetto di Stato sociale e vincoli comunitari*, in questa *Rivista*, 2/2016, 19-20.

[40] M. BENVENUTI, *Diritti sociali*, Utet, Torino, 2013, 4-5, in richiamo a V. CRISAFULLI, *Costituzione e protezione sociale*, (1950), ora in ID., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Giuffrè, Milano, 1952, 122.

[41] A. BALDASSARRE, *Diritti sociali* (1989), ora in ID., *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1997, 125.

[42] C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, 49-50.

[43] R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 35; A. GIORGIS, *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, Jovene, Napoli, 1999, 3.

[44] Cfr. R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 31 e V. TONDI DELLA MURA, *La solidarietà fra etica ed estetica*, cit., 2, 9, e di entrambi il richiamo a G. BURDEAU, *La démocratie. Essai synthétique*, (1956), trad. it. a cura di V. Mazzei, *La democrazia,* Ed. di Comunità, Milano, 1961. Cfr., poi, M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, II, Cedam, Padova, 1995, 117. Indirettamente, F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Giuffrè, Milano, 2004, 9-10.

all'aspetto del bisogno, quanto in quello del suo superamento, in ottica inclusiva e integrativa[45]. Centrali risultano i principi personalista, solidarista (in superamento di quello di fraternità)[46], di dignità e di eguaglianza proclamati negli articoli 2 e 3[47].

Sicché, l'assenza nella Carta del lemma «povertà» non si traduce certo in una noncuranza. Al contrario, a partire da quanto previsto dal comma secondo dell'art. 3, per poi attraversare una serie di disposizioni quali gli artt. 4, 24, comma terzo, 30, comma terzo, 31, comma primo, 32, comma primo, 34, commi secondo e terzo e 38, comma primo, ci si accorge di una grande considerazione del problema, anche se si osservano i termini adoperati (ad es.: «indigenti», «privi di mezzi», «sprovvisto dei mezzi», ecc.)[48]. A ciò si aggiunga il privilegiato strumento rappresentato dal lavoro[49], consacrato come diritto e come dovere dall'art. 4 Cost. e, ancor prima, come fondamento della Repubblica dall'art. 1 Cost., costituendo la strada maestra per perseguire la c.d. «libertà dal bisogno» e dunque il pieno sviluppo della persona in un'ottica di dignità, non riducendosi a mera fonte di sussistenza economica[50].

La Costituzione, pertanto, non prescrive categorie specifiche di povertà, sebbene se ne siano spesso individuate, in chiave descrittiva, molteplici accezioni[51]. Anche alla luce dei principi e degli articoli summenzionati, il relativo approccio può essere inteso come di ampio respiro e, soprattutto, di tipo strutturale, onnicomprensivo e multidimensionale.

Una lettura sistematica induce dunque a cogliere nell'aspetto materiale-economico della fragilità solo un momento iniziale, che si rivela «strumentale» alla finalità del pieno sviluppo della persona[52].

È alla luce di questo quadro di insieme che si ritiene di poter approfondire la più specifica dimensione delle risposte nel campo energetico, anzitutto verificando le singole misure adottate nel

---

45 Depone in tal senso, più in generale rispetto al fenomeno della povertà strettamente inteso, l'intera sistematica dei diritti sociali, i quali, come autorevolmente evidenziato, sono individuati a partire dal contesto concreto e «tematico» in cui le condizioni di diseguaglianza si verificano: cfr. A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, cit., 161-163.

46 M. BENVENUTI, *Lavoro (principio costituzionale del)*, in *Enc. giur.*, Agg., XVIII, Treccani, Roma, 2009, 1. Di recente, in merito, cfr. C. DORIA, *Le garanzie costituzionali del contribuente*, I, Cacucci, Bari, 2025, 31.

47 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. Sul rapporto fra diseguaglianze e potere economico v., di recente, F. BLANDO, *Il costituzionalismo in ostaggio dell'economia? Considerazioni a partire dalla ricchezza di Elon Musk*, in questa *Rivista*, 1/2025, 171 ss.

48 V. CASAMASSIMA, *Il diritto a un'esistenza dignitosa nel rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro*, cit., 148-149; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 42-44.

49 *Ex multis*, cfr. E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, cit., 311, M. TROISI, *Alcune note sul fondamento costituzionale del diritto al cibo: i doveri della Repubblica e la diversità alimentare*, in *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, 1/2016, 101-102, E. VIVALDI, *«Dall'alimentazione alla sicurezza alimentare. Il cammino della materia nell'ordinamento interno ed i possibili sviluppi connessi all'approvazione del d.d.l. di riforma costituzionale A.C. 2643»*, *Riv. dir. agr.*, 2/2015, 242 ss.

50 Imprescindibili, in merito, sono le riflessioni di C. MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione* (1954), ora in L. GAETA (cur.), *Costantino Mortati e «Il lavoro nella Costituzione»: una rilettura. Atti della Giornata di studio (Siena, 31 gennaio 2003*), Giuffrè, Milano, 2005, spec. 15 ss.

51 Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio AIC*, 1-2/2019, 7 ss.

52 Cfr., a diverso modo, Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, cit., 8, V. CASAMASSIMA, E. VIVALDI, Ius existentiae *e politiche di contrasto della povertà*, in *Quad. cost.*, 1/2018, 120-121, C. FRANCHINI, *L'intervento pubblico di contrasto alla povertà*, cit., 54, R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, cit., 31, A. GUSMAI, *Acqua e cibo: alcune irragionevoli "divergenze" di tutela nella prospettiva giuridica interna e sovranazionale*, in *Studi sull'integrazione europea*, 1/2017, 205.

corso degli anni. Si possono individuare almeno tre tipologie di intervento, facenti al caso in misura maggiore o minore: quelle di protezione sociale; quelle di indirizzo e coordinamento di attività economiche; quelle promozionali. Il loro approfondimento appare necessario per due motivi: per indagare in quali casi il bisogno energetico, propriamente in termini di povertà, è centrale e in quali, invece, assume una dimensione collaterale; per procedere a una ricostruzione in termini di diritti e pretese del cittadino.

3.1. Le misure di protezione sociale.

Una prima tipologia è riscontrabile in erogazioni di denaro, in tariffe agevolate e genericamente in provvidenze volte a mitigare il bisogno immediatamente economico che connota la carenza di energia. Dal punto di vista delle categorie, si può far riferimento a quelle che in dottrina sono definite «leggi di mero conferimento», attraverso cui «risorse finanziarie vengono attribuite a soggetti pubblici o privati senza criteri orientativi di sorta (finanziamento c.d. 'a pioggia'), con il solo scopo, generico, del sostegno finanziario»[53], riconoscendo «soltanto vantaggi in relazione a situazioni di fatto già verificatesi o che si produrrebbero indipendentemente dalla legge»[54].

Si tratta di prestazioni che, individuate per via legislativa, sono legate all'accertamento di requisiti oggettivi e, soprattutto, economico-reddituali. Solo per via analogica, ricalcano la dinamica delle prestazioni assistenziali di cui all'art. 38, comma 1, Cost.[55]. Più ampiamente, sono riconducibili a quel generale ambito della «protezione sociale», inteso come «insieme delle attività volte alla tutela *del reddito* dei destinatari, attraverso l'erogazione di prestazioni monetarie […] sulla base di una (più o meno implicita) valutazione politica di *insufficienza* del reddito, attraverso la tecnica del riconoscimento di un *diritto ex lege* ai beneficiari, cui corrisponda una obbligazione pubblica»[56].

---

53 G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Utet, Torino, 1988 (rist. agg. 1990), 157.

54 A. LOIODICE, *Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo*, Estratto dagli *«Studi in onore di Alfonso Tesauro»*, Libreria Scientifica Editrice, Napoli, 1967, 23, in richiamo a G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo (A proposito della questione della legittimità costituzionale della L. 27 dicembre 1953 n. 959 e della L. 30 dicembre 1959 n. 1254 sui sovracanoni elettrici)* (1961), ora in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, Giuffrè, Milano, 1962, 141-142.

55 Che stabilisce che «[o]gni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale». L'assistenza sociale si aggiunge al più risalente sistema della beneficienza pubblica, differenziandosi per una stabilità della prestazione fondata su criteri di erogazione, per l'appunto, oggettivi, tramite servizi, come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sent. n. 139/1972 (§3 cons. dir.).

56 Così A. LA SPINA, *La protezione sociale*, in S. CASSESE (cur.), *Trattato di diritto amministrativo*, *Diritto amministrativo speciale*, I, Giuffrè, Milano, 2003, 828. Di qui la rilevata analogia con il più ristretto ambito assistenziale. Quest'ultimo riguarda anzitutto misure e servizi ben più strutturati e organizzati rispetto alla mera erogazione di denaro o alla semplice previsione di uno sconto in bolletta. Al contempo, la riconducibilità di tali prestazioni economiche caratterizzate da accentuata immediatezza alla categoria dell'assistenza sociale è quantomeno lasciata intendere dal D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. In questo atto, all'art. 128 è specificato che rientrano fra i servizi sociali – locuzione ormai intesa come sinonimo di assistenza sociale – «tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, *o di prestazioni economiche* destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia» (enfasi aggiunta).

Anche per le misure volte ad alleviare i bisogni energetici, il criterio per l'individuazione dei beneficiari è, per l'appunto, sempre e unicamente quello economico. Si rinvengono tariffe energetiche agevolate ormai stabilizzate nel tempo[57], anche relative a più settoriali esigenze connesse alla tutela della salute[58], così come previsioni più recenti di natura spiccatamente emergenziale[59]. Non mancano discipline a livello regionale[60].

La forte impronta economica che caratterizza queste misure non ne compromette il fondamento nei principi personalista, solidarista e di eguaglianza sostanziale, espressivi di una visione onnicomprensiva.

Questo aspetto è chiaramente evidenziato da una misura leggermente più strutturata, come la c.d. *«social card»*, una carta prepagata volta a contribuire «al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente *anche energetiche* e sanitarie dei cittadini meno abbienti»[61]. La lettura offerta dalla Corte costituzionale su questo strumento mette in evidenza alcuni rilievi certamente estendibili alle altre misure, attesa la *ratio* che le accomuna. Nella sent. n. 10/2010[62] i giudici della Consulta hanno infatti stabilito che siffatta disciplina, «posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana, […] deve essere ricostruita anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'art. 38 Cost. e dell'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.»[63]. Hanno aggiunto che il riferimento a tali disposizioni costituzionali «permette, anzitutto, di ricondurre tra i 'diritti sociali' di cui deve farsi carico il legislatore nazionale il diritto a conseguire le prestazioni imprescindibili per alleviare situazioni di estremo bisogno […] e di affermare il dovere dello Stato di stabilirne le caratteristiche qualitative e quantitative, nel caso in cui la mancanza di una tale previsione possa pregiudicarlo»; inoltre, «consente di ritenere che la finalità di garantire il nucleo irriducibile di questo diritto fondamenta-

---

[57] L'esempio principale è offerto dalle tariffe elettriche agevolate, previste dall'art. 1, comma 375, della L. 23 dicembre 2005, n. 266 e poi attuate per la prima volta dal Decreto interministeriale 28 dicembre 2007 sotto forma di compensazione. Dal 2008, con il D.l. 29 dicembre, n. 185, la misura è stata estesa in relazione alle spese per la fornitura di gas naturale (art. 3, comma 9). Dal 2019, con D.l. 26 ottobre, n. 124, tali meccanismi sono stati resi automatici (art. 57-*bis*, comma 5).

[58] D.M. 13 gennaio 2011 (Ministero della salute).

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

[60] Degna di nota è la L. Reg. Toscana 4 dicembre 2024, n. 55, recante «Misure di contrasto alla povertà energetica». La misura in questione è un'erogazione sotto forma di sostegno finanziario denominata «contributo di solidarietà energetica», la cui base economica è ricavata da una parte dei crediti energetici nei confronti del Gestore Servizi Energetici (GSE) ottenuti da soggetti pubblici beneficiari di fondi strutturali dell'Unione europea, obbligati ad attivare servizi di scambio sul posto o altri meccanismi di incentivo.

[61] D.l. 25 giugno 2008, n. 112, art. 81, commi 29 e ss. (enfasi aggiunta). Questa misura è stata negli anni implementata e modificata, pur mantenendo la sua *ratio* originaria: si v., ad esempio, l'art. 60 del D.l. 9 febbraio 2012, n. 5, e l'art. 1, comma 450 e ss., della L. 29 dicembre 2022, n. 197.

[62] Su cui, fra gli altri, E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la* social card *e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. cost.*, 1/2010, 164 ss., C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione (in margine a Corte cost. n. 10/2010)*, in *Le Regioni*, 4/2010, 941 ss., C. PINELLI, *"Social card", o del ritorno della carità di Stato*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, III, *Dei diritti e dell'uguaglianza*, Jovene, Napoli, 2009, 1117 ss.

[63] C. cost., n. 10/2010, §6.4 cons. dir.

le legittima un intervento dello Stato che comprende anche la previsione della appropriata e pronta erogazione di una determinata provvidenza in favore dei singoli»[64].

Le misure di protezione sociale, dunque, nonostante si delineino essenzialmente come forme di mera sovvenzione, trovano con evidenza giustificazione nel loro riferirsi «alla tutela del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana»[65], declinandosi in interventi immediati e diretti.

3.2. Le misure di indirizzo e coordinamento di attività economiche.

Una seconda tipologia di misure volte a far fronte al bisogno energetico attiene all'indirizzo e al coordinamento delle attività economiche. Si tratta di un ambito di per sé estremamente ampio e variegato, in cui il legislatore impone finalità di natura sociale come consentito dal terzo comma dell'art. 41 Cost.

Per ciò che interessa, in questi casi, si è spesso dinanzi a misure emergenziali, il cui obiettivo di rispondere alle esigenze delle persone economicamente svantaggiate si presenta talvolta esplicitamente, talaltro implicitamente.

Quanto alle misure contenenti tutele più o meno dirette, si rintracciano norme volte a garantire il diritto a ottenere forniture con prezzi che riflettono il costo energetico all'ingrosso a decorrere della data di cessazione del servizio di maggiore tutela[66]. Sempre con tutele dirette, ma stavolta relative alla generalità dei consociati (e dunque *anche* a coloro che si trovano in condizioni economiche svantaggiate), si possono menzionare misure sospensive del diritto dell'impresa energetica di modificare unilateralmente le condizioni relative al prezzo[67], o misure compensative rivolte alle stesse imprese energetiche di modo da garantire, ancora una volta, uno sconto in bolletta[68].

Quanto alle misure che solo indirettamente intercettano il bisogno energetico, diversamente, si possono citare interventi volti prevalentemente a favorire economicamente le imprese del settore. L'effetto auspicato, a cascata, è, accanto ad altri, quello di un minore impatto sulle spese delle utenze. Solo a titolo di esempio – dato che in questo caso si è dinanzi a un ambito normativo abbastanza lontano dall'oggetto di analisi – si pensi alla riduzione delle imposte per circostanze

---

[64] *Ibidem.*

[65] *Ivi*, §6.3 cons. dir. Sul punto cfr. M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *Federalismi.it*, 20/2022, 39.

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

[67] Cfr. gli artt. 3 e 4 del D.l. n. 115/2022.

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

emergenziali[69]. Nel medesimo campo si possono poi includere le misure più propriamente attinenti alla sicurezza energetica, volte a garantire l'approvvigionamento in contingenze critiche[70]. Ancora una volta, il proposito è di evitare gravi conseguenze sul piano del prezzo della fornitura di energia.

Da questa rapida rassegna circa le misure di coordinamento e di indirizzo è possibile evincere il tendenziale ampio raggio delle previsioni[71]. Questa connotazione, del resto, appare sintomatica dell'intrinseca ampiezza dei «fini sociali» del terzo comma dell'art. 41 Cost., che altro non rappresentano se non la traduzione del processo di trasformazione dell'*intera* società di cui al secondo comma dell'art. 3 Cost.[72]. In questo caso però, a differenza delle precedenti misure di protezione sociale non ci sono destinatari nella qualità di beneficiari, cioè i cittadini (neanche nelle misure individuate come dirette), ma destinatari nella qualità di obbligati, cioè le imprese.

3.3. Le misure promozionali.

Una terza e ultima tipologia di misure rientra nel più ampio contesto delle normative c.d. «promozionali». Questa condivide alcuni elementi con entrambe le precedenti categorie approfondite.

Rispetto alle misure assistenziali, anche in questo caso – e forse più opportunamente – è spesso ricorrente la terminologia *«bonus»*, rinvenendosi una sovvenzione da parte dell'ente pubblico. Rispetto alle misure di indirizzo e coordinamento, si può invece dire che qui il riferimento costi-

---

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

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

[71] Si pensi soprattutto ai contributi di solidarietà alle imprese energetiche, appena citati, in cui il fine dell'alleviamento dei bisogni di tipo domestico si evince solamente in via generica dall'*incipit* («Al fine di contenere gli effetti dell'aumento dei prezzi»: L. n. 197/2022, art. 1, commi 115-120) o dalla rubrica («Contributo straordinario contro il caro bollette»: D.l. n. 21/2022, art. 37) delle disposizioni. La destinazione effettiva dell'ammontare incassato è dunque rimessa a interventi normativi successivi in virtù del principio di unità del bilancio sul fronte delle entrate. Di recente, in merito, fra la dottrina costituzionalistica cfr. S. SILEONI, *Il dovere di solidarietà costituzionale in astratto, l'obbligazione tributaria nel concreto: spunti per una ricostruzione del rapporto tributario dalla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 19/2024, 254. Si v. anche, *ex multis*, C. cost., n. 237/2021, §7.2 cons. dir., e n. 192/2012, §6 cons. dir.

[72] Per tutti, M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, V, 1990, 378.

tuzionale principale è costituito ancora dal terzo comma dell'art. 41 Cost.[73], rintracciandosi un chiaro obiettivo di indirizzo dell'economia.

Tuttavia, a differenza delle altre due categorie, si è anzitutto in presenza non di sussidi o di erogazioni economiche, per così dire, "a fondo perduto", bensì di erogazioni di natura, per l'appunto, promozionale, cioè condizionali al raggiungimento di un risultato. Si tratta dell'aspetto maggiormente caratterizzante. Come in più occasioni evidenziato dalla dottrina, le normative di incentivo e promozionali si connotano per il perseguimento di un fine di natura generale (sociale, economico, pubblico) attraverso il contributo-*facere* dei privati, i quali conseguentemente beneficiano di un vantaggio spesso patrimoniale a seguito della loro adesione[74].

Anche in questo caso, come nel precedente, si è di fronte a un ambito normativo vasto e variegato. Nel campo energetico che qui interessa, le misure promozionali si collocano prevalentemente nelle politiche di transizione e di efficientamento, in chiave ecosostenibile[75]. Sicché, pur potendo in taluni casi il soddisfacimento del bisogno energetico intrecciarsi con tale finalità primaria, non appare del tutto corretto ricondurre queste misure, nei termini sopra richiamati, a strumenti direttamente volti alla tutela del bisogno stesso.

Profili di intreccio sono certamente individuabili nella disciplina delle comunità energetiche rinnovabili[76], prima europea[77], poi nazionale[78], il cui scopo è «fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità e non quello di realizzare profitti finanziari»[79], tramite condivisioni di impianti di energia rinnovabile a cui possono partecipare, sebbene non necessariamente, persone in condizioni di vulnerabilità[80].

Per il resto, si possono registrare generali riforme di semplificazione amministrativa per interventi di riconversione energetica[81], ma soprattutto detrazioni fiscali per efficientamento[82] e, anco-

---

73 Cfr. A. LOIODICE, *Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo*, cit., 15-16, il quale evidenzia, comunque, la non esclusività di tale riferimento costituzionale, e G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, cit., 158.

74 Si v., *ex multis*, G. GUARINO, *Sul regime costituzionale delle leggi di incentivazione e di indirizzo*, cit., 125 ss., A. LOIODICE, *Revoca di incentivi economici ed eccesso di potere legislativo*, cit., 15 ss., A. PACE, *Leggi di incentivazione e vincoli sul futuro legislatore*, in *Giur. cost.*, 1/1983, 2341 ss., A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Ed. di Comunità, Milano, 1963, 211-212, F. RIGANO, *Le leggi promozionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 1999, 2223 ss. Più di recente, L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2022, 176 ss.

75 D. BEVILACQUA, *"Pronti per il 55%"? L'obiettivo climatico dell'UE e gli strumenti per raggiungerlo*, in *RGA Online*, 28/2022, 2.

76 Sul contributo delle comunità energetiche rinnovabili al contrasto alla povertà energetica, *ex multis*, si v. C. BEVILACQUA, *Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale*, in *Amministrazione in Cammino*, 2020, 14-15, G. DE MAIO, *Povertà energetica e comunità energetiche. Criticità e prospettive per una transizione giusta*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 67 ss. e R. MICCÙ, M. BERNARDI, *Premesse ad uno studio sulle* Energy communities*: tra governance dell'efficienza energetica e sussidiarietà orizzontale*, in *Federalismi.it*, 4/2022, 645.

77 Cfr. l'art. 22 della Dir. UE 2018/2001, c.d. «RED II».

78 Cfr. l'art. 31 del D.lgs. 8 novembre 2021, n. 199.

79 Art. 31, comma 1, lett. *a)*, D.lgs. n. 199/2021.

80 Tale possibilità era inizialmente prevista in maniera espressa così come sancito dalla normativa europea (art. 22, par. 4, lett. *f)*, Dir. «RED II»), pur sempre in termini di possibilità e non di vincolo, dalla stessa disposizione (art. 31, comma 1, lett. *d)*, D.lgs. n. 199/2021), per poi essere espunta dall'art. 1-*bis* del D.l. n. 19/2025 in luogo di una generica clausola di adesione aperta e volontaria.

81 Ad es., art. 4-*bis*, D.l. n. 19/2025.

ra, agevolazioni per la vendita di energia incamerata e autoprodotta, quando non consumata, al GSE[83], sia individualmente[84], sia tramite le CER[85]. Queste misure sono rivolte a tutti i cittadini, senza criteri in ordine al reddito.

Nel caso delle misure promozionali appare chiaro come l'obiettivo non sia dunque il venire incontro in maniera esplicita o diretta alle esigenze dei nuclei domestici in condizioni di accentuata difficoltà quanto il favorire un generico (e futuro) risparmio energetico. Inoltre, coerentemente a quanto rilevato dalla dottrina circa le misure promozionali in generale, la finalità normativa principale, cioè l'efficientamento in chiave di sostenibilità, appare ben distante dall'interesse economico che muove il destinatario della misura, di breve periodo (l'incentivo) oltre che di medio-lungo periodo (per l'appunto, il risparmio).

4. La ricchezza offerta da un quadro normativo articolato, eterogeneo e trasversale ma riconducibile all'indirizzo economico di cui all'art. 41 Cost.

Il quadro normativo sinora posto in evidenza consente di trarre alcuni profili di ordine sistematico. Ciò che emerge è anzitutto un'accentuata diversità degli strumenti[86], i quali offrono uno scenario sfaccettato ma contemporaneamente unitario se osservati in una prospettiva d'insieme.

Un primo aspetto è la non tipicità. Tutte e tre le tipologie condividono quantomeno il fatto di *non essere* misure *tipicamente* energetiche. Lo Stato presente nei rapporti economici agisce secondo le tre modalità, con diverse gradazioni, anche in altri settori. Eroga misure *lato sensu* assistenziali parametrate al reddito; regola e coordina attività economiche pubbliche e private per fini sociali (ora anche ambientali); mette a disposizione incentivi in ottica promozionale.

Un secondo aspetto è la gradualità del finalismo. Nelle diverse normative l'obiettivo di alleviare il bisogno energetico risulta via via residuale. Una ricaduta esplicita è rara nelle disposizioni promozionali; maggiore è in alcune disposizioni di regolazione; preponderante è nelle disposizioni di protezione sociale. Inoltre, nelle disposizioni promozionali, in quanto più o meno finalizzate

---

[82] Si pensi, fra tutti, ai tentativi più o meno riusciti dei cc.dd. *«Ecobonus» e «Superbonus 110»*. Sul piano normativo cfr., rispettivamente, l'art. 14 del D.l. 4 giugno 2013, n. 63 (ma v. anche l'art. 16-*bis* del Testo unico delle imposte sui redditi, D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, più volte novellato nel corso degli anni) e l'art. 119 del D.l. 34/2020.

[83] Da ultimo, cfr. art. 5 e ss. del D.lgs. n. 199/2021. Centrale è, poi, l'istituto del c.d. «ritiro dedicato», disciplinato dall'art. 13, commi 3 e 4, del D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387.

[84] In quest'ultimo caso, il riferimento è all'art. 30 del D.lgs. n. 199/2021.

[85] Si pensi ai contributi in conto capitale del PNRR per la costituzione di CER nei comuni con popolazione inferiore a 50.000 abitanti. Si v.: PNRR, Missione 2, Investimento 1.2, in https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf; D.M. (Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica) n. 414 del 7 dicembre 2023, art. 1 e ss. Inizialmente il limite di abitanti era 5000. È stato di recente aumentato con il D.M. n. 127 del 16 maggio 2025. Si v. ancora, più in generale, le tariffe premio per la quantità di energia autoconsumata all'interno della comunità: cfr. il succitato D.M. n. 414/2023 e, più specificamente, il D.M. n. 106 del 15 marzo 2024 sulla quantificazione della tariffa incentivante.

[86] Sulla diversità degli strumenti utilizzabili per il contrasto alla povertà in generale, V. CERULLI IRELLI e A. GIURICKOVIC DATO, *La lotta alla povertà come politica pubblica*, in *Riv. it. scienze giur.*, 11/2020, 195 ss. e M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, cit., 409-410.

all'obiettivo della transizione energetica, è determinante il *favor* per le fonti di energia pulita e, in particolare, elettrica; viceversa, nelle altre due tipologie la disciplina è trasversale nell'intervenire sull'ambito elettrico così come su quello fossile.

Cosicché, per un verso sembra potersi rintracciare l'impiego di strumenti normativi utilizzabili in altri campi, mentre, per un altro verso, se si passa all'osservare il fine in luogo del mezzo, solo in una delle tre tipologie il bisogno energetico è preminente.

Ancora, si può cogliere un'ulteriore sfaccettatura: nelle misure regolatorie e promozionali, anche quando è preso in esame direttamente il bisogno energetico, questo non è oggetto di un intervento immediato volto all'attenuazione della difficoltà e del disagio, così come invece avviene nelle misure di protezione sociale. Difatti, permane la specificità dell'imposizione di vincoli, rispettivamente alle imprese e ai cittadini beneficiari, dove i secondi solo in un successivo momento possono beneficiarne sul piano domestico che interessa.

Il quadro degli strumenti adottabili, pertanto, si presenta articolato. Tale connotazione, tuttavia, lungi dal rappresentare un problema nella riflessione, può costituire un valore aggiunto.

Basti pensare al fatto che la presenza di più modelli e gradi di tutela è rintracciabile nei tentativi di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia energetica in occasione dell'attuazione dell'art. 116 Cost. Sia il Rapporto finale del Comitato tecnico scientifico[87], sia il recente disegno di legge, approvato dal Consiglio dei ministri ma non ancora presentato, recante «delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni»[88], consegnano dei suggerimenti senz'altro utili ai nostri fini. Sostanzialmente identiche sono infatti le previsioni, le quali attraversano gran parte delle gradazioni di tutela concernenti i bisogni energetici, in senso trasversale fra l'elettrico e il fossile: salvaguardia della sicurezza e dell'efficienza del sistema elettrico e del gas nazionale nonché della fornitura, dunque sicurezza dell'approvvigionamento (§2.1.1 e §2.2.1 del Rapporto); salvaguardia della continuità e dell'economicità della fornitura (§2.1.2, §2.1.3, §2.2.2 e §2.2.3); garanzia del pari trattamento fra clienti finali (§2.1.4 e §2.2.4); più direttamente, garanzia di tutele rafforzate per i clienti finali in condizioni di disagio («le autorità statali garantiscono tutele rafforzate per i clienti vulnerabili e in condizioni di povertà energetica, attraverso misure, anche di sostegno economico, idonee ad assicurare, sull'intero territorio nazionale, il necessario approvvigionamento a tali clienti e/o un sostegno ai miglioramenti dell'efficienza energetica. Le autorità statali, inoltre, definiscono i criteri per l'individuazione delle famiglie in condizioni di povertà energetica») (2.1.5 e, analogamente, §2.2.5).

---

[87] 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, 1 ss.

[88] Consultabile in via non ufficiale su https://fondazioneifel.it/images/GazzettaIFEL/Ddl_Delega_LEP.pdf. Cfr. il Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 128 del 19 maggio 2025, in https://www.governo.it/it/node/28756.

Le ipotesi sui LEP, al di là della loro esaustività[89], interessano in questa sede nella misura in cui lasciano intendere, nell'eterogeneità degli strumenti, un profilo che, ancora una volta accomunando tutte e tre le tipologie, risulta decisivo. Pur con diverse gradazioni, infatti, nella prospettiva del bisogno energetico l'intento è sempre quello di alleviare il sacrificio *economico* della persona o del nucleo familiare in difficoltà.

Così, l'intervento mirato (anzitutto) al problema economico appare, perlomeno nello specifico contesto energetico, come l'elemento maggiormente tipizzante. Il profilo economico del bisogno si conferma come il presupposto per una piena realizzazione della persona. Tale realizzazione è perseguita per tramite di molteplici strumenti normativi che, intervenendo nell'economia, consentono un'applicazione parametrabile al caso e all'esigenza.

La riconduzione della pluralità degli strumenti impiegabili nell'ordine di discorso economico è del resto coerente con la più ampia disciplina costituzionale in materia (Titolo III, Parte prima). Sul punto, autorevole dottrina ha evidenziato il carattere di elasticità della disciplina, anzitutto nella prospettiva della scelta sul grado di presenza dei pubblici poteri nei vincoli e negli indirizzi alla sfera dei privati (artt. 41, 42 e 43 Cost.)[90]. Tale elasticità si rivela mutevole nel tempo a seconda degli indirizzi e delle sensibilità politiche. La stessa, però, può anche essere ricondotta alla scelta sul tipo di strumento impiegabile, a seconda del caso su cui si intende intervenire e delle contingenze storiche. Il bisogno energetico, in tale ottica, è un bisogno "nuovo" proprio (e soprattutto) a seguito delle sfide sorte e delle sensibilità emerse nei decenni più recenti, questi contraddistinti da croniche difficoltà economiche di larghe fasce della popolazione e da situazioni di crisi (belliche e sanitarie) che si susseguono a ritmo molto più incessante rispetto al passato. Anche sotto questa prospettiva, la multidimensionalità legata a una visione onnicomprensiva del fenomeno della povertà trova nella elasticità degli strumenti e dei gradi di intervento un punto di forza.

Il legame fra i vincoli e gli indirizzi all'economia e la tutela della persona è evincibile anzitutto dalla seconda tipologia di misure presa in esame. Ciononostante, lascia affiorare una visione che può essere estesa alle altre, anche solo in via analogica.

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

[89] Se ne è infatti ravvisata una carenza in ordine ai criteri di merito e di elaborazione, su cui si rinvia a 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, 201 ss.

[90] Si v., soprattutto, A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., 220 ss.

de». Pertanto, la medesima norma «esprime un collegamento fra abuso di poteri privati di supremazia e garanzia dei diritti di libertà in relazione alla sfera privatistica»[91].

È ben vero che la teoria di Lombardi è notoriamente finalizzata a una elaborazione italiana della *Drittwirkung*, e dunque sull'incidenza delle prescrizioni costituzionali di garanzia non solo verticalmente nel rapporto fra Stato e privati, ma anche orizzontalmente in quello fra gli stessi privati[92]. Nel caso del secondo comma dell'art. 41 l'incidenza sarebbe anzitutto nei luoghi in cui l'iniziativa privata ha svolgimento (l'azienda, la fabbrica, l'ufficio, ecc…) a tutela della parte "debole" del rapporto, cioè soprattutto il lavoratore[93].

Tuttavia, è anche vero che egli estende tale incidenza a fattispecie di più ampia scala, quando a essere coinvolte sono le grandi imprese (in quanto espressione dei *«poteri privati di supremazia»*) e l'interezza dei consociati[94]. In tale ottica, le imprese energetiche e, più in generale, il mercato dell'energia, transnazionale, possono essere intesi come forme di poteri privati di supremazia: si pensi alla pacifica costatazione della tendenziale impermeabilità di questi operatori agli effetti negativi delle congiunture e dei cicli economici[95]. Le scelte e i comportamenti posti in essere da questo settore, composto da attori pubblici ma soprattutto privati, influenzano fortemente la vita quotidiana di ogni cittadino.

Di qui l'importanza del ruolo del legislatore e, dunque, del rapporto fra il terzo comma (finora ricondotto alle misure in oggetto, attinente ai c.d. «limiti positivi») e il secondo comma (preso da ultimo in esame come forma di tutela, riguardante i c.d. «limiti negativi») dell'art. 41 Cost. Nella dottrina maggioritaria, sul secondo comma c'è concordia nel rilevare una diretta prescrittività, senza necessità di intervento normativo di diritto positivo, pena una riproposizione della lettura delle norme costituzionali come meramente programmatiche[96]. Ciononostante, è altresì evidenziata l'opportunità di un'*interpositio legislatoris* quando si renda necessaria a garantire una tutela effettiva ma anche e soprattutto complessiva, non limitata, cioè, alla sola utilità sociale ma anche agli altri limiti espressi dalla norma[97].

Ai fini che qui interessano, si può così evincere – alla luce di una lettura sistematica dell'art. 41, pur nelle differenti fattispecie ivi regolate – un particolare legame fra il comma secondo e il comma terzo. Quest'ultimo pone invece esplicitamente una riserva di legge che, nell'imporre vin-

---

91 G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 117.

92 Cfr. A. BARBERA, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enc. dir.*, Annali, VIII, Giuffrè, Milano, 2015, 322.

93 G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 115.

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

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

96 A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, 607, C. ESPOSITO, *I tre commi dell'art. 41 della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 1962, 33 ss., M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Cedam, Padova, 1983, spec. 148 ss., A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, Cedam, Padova, 1992², 483-484 e A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, cit., 141-142.

97 Si v. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, cit., 484.

coli e indirizzi alle attività pubbliche e private, può anche indirettamente favorire le tutele previste dal precedente[98]. Siffatto legame appare implicitamente confermato dallo stesso Lombardi nel comprendere nella sua teoria l'art. 43 Cost., il quale, a sua volta, pone chiaramente un'altra riserva di legge. Tale ultima disposizione è infatti interpretata come un rafforzamento di quanto già previsto dall'art. 41[99].

Siffatta lettura esalta dunque la strumentalità della disciplina di cui all'art. 41 Cost. all'espressione della libertà[100] per favorire il pieno sviluppo della persona umana, come prescritto dal secondo comma dell'art. 3 Cost., ma anche nella direzione indicata dall'art. 2 Cost., al fine di garantire l'indipendenza, l'autodeterminazione e l'autonomia[101]. In questo senso si pongono i riferimenti alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana contenuti nel primo. Difatti, il richiamo alla libertà deve essere inteso «come una sorta di apertura verso l'ordinamento costituzionale delle situazioni soggettive comunque collegate ai vari 'poteri privati'», trattandosi di «una prospettiva volta ad assoggettare alla *presa* delle garanzie costituzionali, tradizionalmente rivolte verso lo Stato, anche nuovi ampî settori della vita sociale», e pertanto «il riferimento alla libertà rafforza e rende più concreto il limite della *dignità umana* parimenti espresso dall'art. 41»[102].

Il significato della tutela del soggetto debole che traspare dal secondo comma dell'art. 41 Cost. può essere esteso, per ciò che interessa, all'interezza delle misure esaminate, pur essendo queste riconducibili anche ad altre declinazioni costituzionali sulla disciplina dei rapporti economici. Le forme di sostegno economico si legano al quadro presentato dalla Costituzione in funzione della garanzia e della tutela della dignità umana[103], che è la finalità ultima anche delle azioni di contrasto alla povertà. Nel campo che qui rileva, dunque, si potrebbero inquadrare: la libertà, garantita dall'accesso alle fonti energetiche; la dignità umana, tutelata sotto forma di un accesso a un servizio adeguato; la sicurezza, perseguita per tramite delle politiche di approvvigionamento. In tutte e tre il presupposto è l'intervento sul bisogno economico, con diverse modalità e gradazioni.

La pluralità degli strumenti impiegabili, in quanto correlata alla varietà delle manifestazioni del bisogno energetico, può così essere intesa come un elemento di ricchezza più che di disorientamento, quale espressione privilegiata della multidimensionalità dell'approccio costituzionale che

---

98 In senso analogo, da ultimo, v. O.M. PALLOTTA, *L'ambiente come limite alla libertà di iniziativa economica*, Giuffrè, Milano, 2024, 123-125. Sulla particolare forza dei limiti (anche di quello ambientale) di cui all'art. 41, comma 2, Cost., cfr. A. GUSMAI, *Valori "tiranni", bilanciamenti instabili e tutela ambientale dopo la sentenza Priolo*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2/2024, 405.

99 G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 118-119.

100 Sul punto si v. anche V. TONDI DELLA MURA, *Poteri privati e diritti dei consumatori: un caso emblematico di mancata retroattività della legge civile a discapito del legittimo affidamento in tema di fornitura del servizio elettrico*, in *Federalismi.it*, 29/2023, 119.

101 Su quest'accezione a partire dall'art. 2 Cost., F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995, 5.

102 G. LOMBARDI, *Potere privato e diritti fondamentali*, cit., 116-117, nt. 18.

103 D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Jovene, Napoli, 2003, 128.

guarda a un'unica categoria di povertà e a diverse sue sfumature in ordine alla sua gravità: da quella assoluta a quella relativa, in generale così come nel campo energetico[104].

5. La strumentalità dell'energia come ostacolo a una categorizzazione giuridica definita.

L'indeterminatezza, l'eterogeneità e la multidimensionalità del quadro normativo delineato aprono la strada a diverse riflessioni sul profilo costituzionale del diritto all'energia. Il tema del diritto all'energia si rende speculare alla declinazione energetica – nei termini appena evidenziati – della povertà. Se questa esprime una condizione fattuale di bisogno, il riconoscimento del primo può costituire una risposta in termini prescrittivi da parte dell'ordinamento[105].

L'assunto di fondo è naturalmente l'assenza di un esplicito diritto di tal sorta in Costituzione. La Carta menziona l'energia solo quale «fonte» fra i presupposti per procedere alla nazionalizzazione per motivi di interesse generale all'art. 43. Inoltre – ma solo a seguito della riforma del Titolo V ex L. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 – la include fra le materie concorrenti fra Stato e Regioni al comma terzo dell'art. 117.

Stante il silenzio della Carta e l'emergere pressante di una nuova domanda di tutela, un'ipotesi potrebbe essere proprio quella di una riforma introduttiva di un diritto all'energia. Ciò rischierebbe tuttavia di rivelarsi solo un mero espediente di facciata senza, peraltro, concrete ricadute pratiche sul piano della tutela, in assenza di una concreta cognizione della consistenza del diritto in questione[106]. Ed è proprio quest'ultima a rappresentare il nodo principale, la cui complessità lascia presagire esiti affatto scontati.

È ben vero che, come per altri ambiti (ad esempio, quello della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) si potrebbe giustificare il silenzio alla luce del periodo storico in cui la Costituzione italiana venne approvata. Negli anni Quaranta dello scorso secolo non c'erano evidentemente né una consapevolezza né una sensibilità rispetto a questa tipologia di bisogno che è invece decisamente nuova, come si è già detto: né sotto l'aspetto meramente economico-quantitativo, né tantomeno sotto quello qualitativo.

Non sembra tuttavia trattarsi di un mero problema di "epoca costituzionale"[107], atteso che l'assenza è ricorrente nella quasi totalità delle Carte costituzionali passate e presenti, persino in quelle più recenti. Questo dato non può essere sottovalutato e richiede un'analisi delle ragioni

---

[104] Sulla distinzione fra povertà assoluta e relativa in generale cfr. V. CASAMASSIMA, *Il diritto a un'esistenza dignitosa nel rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro*, cit., 142, e, in ambito energetico (con accezioni di «estrema» e «non estrema»), M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica*, cit., 440-441.

[105] Sul legame fra diritto all'energia, accesso all'energia e povertà energetica cfr. 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*, 2021, 3-5.

[106] Sulle questioni di metodo sottese al rischio di sovraccaricare la Carta di garanzie desumibili solo per via ermeneutica cfr. A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, Jovene, Napoli, 1969, 123 ss.

[107] In parte addebita a questo motivo l'assenza di riferimenti costituzionali all'energia A.J. BRADBROOK, *Achieving Access to Modern Energy Services: A Study of Legal Strategies*, in Y. OMOROGBE, A. ORDOR (cur.), *Ending Africa's Energy Deficit and the Law: Achieving Sustainable Energy for All in Africa*, Oxford University Press, Oxford, 2018, 40.

sottostanti. A ciò si aggiunga che le poche Costituzioni che si esprimono su tale diritto sono tutte esterne al continente europeo e, peraltro, lo fanno non in termini generali bensì di energia elettrica[108], così come su questa medesima accezione sono intervenute poche Corti supreme straniere[109].

Proprio lo specifico argomento dell'elettricità denota la facile ma problematica commistione del tema del bisogno energetico con altri ambiti d'interesse, primo fra tutti quello relativo alla sostenibilità ambientale, all'efficienza e alla modernità del servizio[110].

Anche tenendo conto di queste peculiarità, tuttavia, l'elettricità presenta un ulteriore profilo ancor più rilevante ai nostri fini, in quanto sembra rendere semplicemente più chiara ed esplicita la difficoltà, valevole per l'energia in generale, nel pervenire a un'autonoma situazione giuridica soggettiva in termini di un diritto. È proprio circa l'elettricità, infatti, che in alcuni studi di portata teorico-generale, anche provenienti da altre scienze, si prospettano tali difficoltà ricostruttive.

Ad esempio, annunciare il carattere fondamentale del diritto all'elettricità, magari alla stregua di un diritto umano, è stato notato, significherebbe non tenere conto tanto delle condizioni concrete (climatiche, economiche, geografiche, ecc…) per la sua garanzia quanto della connessa difficoltà nell'assicurare un reale, vincolante obbligo di prestazione in capo a ogni Stato[111]. L'energia non sarebbe nemmeno un bene primario, cioè necessario per la sopravvivenza di ognuno, con conseguente rimessione alla capacità economica di ogni cittadino nell'ottenimento[112]. In termini

---

[108] Cfr. le Costituzioni della Repubblica Democratica del Congo, delle Maldive, del Bolivia, del Nicaragua e dell'Ecuador, su cui M. HESSELMAN, *Energy, right to*, cit., 65. Sul diritto all'elettricità un dato di fatto è che nel diritto internazionale i riferimenti sono totalmente assenti. L'eccezione è rappresentata dalla *Convention* delle Nazioni Unite *on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW) del 1979. Qui, all'art. 14, par. 2, lett. *h)*, si dispone *«the right […] to enjoy adequate living conditions, particularly in relation to housing, sanitation, electricity and water supply, transport and communications»* nei contesti rurali. Si è detto, condivisibilmente, che questa risalente e settoriale previsione non è assolutamente in grado di sancire un vero e proprio generale diritto all'elettricità: cfr. L. LÖFQUIST, *Is there a universal human right to electricity?*, in *The International Journal of Human Rights*, 2019, 713. Sull'assenza di riferimenti internazionali sul diritto all'elettricità, si v. anche A.J. BRADBROOK e J.G. GARDAM, *Placing Access to Energy Services within a Human Rights Framework*, in *Human Rights Quarterly*, 2006, 405 ss., e O. OWOEYE, *Access to Energy in Sub-Saharan Africa: A Human Rights Approach to the Climate Change Benefits of Energy Access*, in *Environmental Law Review*, 2016, 299 ss.

[109] Ancora una volta al di fuori del continente europeo (ad eccezione di Grecia e Catalogna). In merito, M. HESSELMAN, *Energy, right to*, cit., 66.

[110] Non a caso, in altri studi ci si è soffermati sul diritto umano all'accesso all'energia pulita, facendovi rientrare ancora una volta il discorso dell'elettricità e del servizio moderno, efficiente e socialmente accettabile, oltre alla transizione dalla dipendenza da fonti fossili: si v. ad es. S. TULLY, *The human right to access clean energy*, in *Journal of Green Building*, 2/2008, 140 ss.

[111] Cfr. L. LÖFQUIST, *Is there a universal human right to electricity?*, cit., 718-719. Le ipotesi criticate dall'Autore sono ricavate, per via induttiva, dalle teorie di J. DONNELLY, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca-London, 2013[3] e di H. SHUE, *Basic Rights: Subsistence, Affluence and U.S. Foreign policy*, Princeton University Press, Princeton, 1980 e da quella sulle c.d. *«Capabilites»* di M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità*, cit. In argomento, sui nessi di quest'ultima teoria con il contrasto alla povertà energetica, cfr. anche N. CALIDORI, I. GALBIATI *et al.*, *Not enough (yet): A capabilities assessment of the implementation of energy poverty policies in Italy*, in *Energy Research & Social Science*, 2025, 1 ss. e R. DAY, G. WALKER, N. SIMCOCK*, Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework*, in *Energy Policy*, 2016, 255 ss.

[112] L. LÖFQUIST, *Is there a universal human right to electricity?,* cit., 715. In questo caso il riferimento, sempre per via induttiva, è alla teoria neo-contrattualista di J. RAWLS, *A Theory of Justice* (1971, riv. 1999), trad. it. a cura di U. Santini*, Una teoria della giustizia*, Feltrinelli, Milano, 2008.

analoghi si è espressa anche la Suprema Corte, negando l'esimente dello stato di necessità per il reato di furto di energia (art. 624, comma 2, cod. pen.)[113].

Ma è vagliando un'altra ipotesi, più "materiale" e "pragmatica", relativa al carattere strumentale del diritto in oggetto, che affiorano i nodi problematici di maggiore interesse. In alcuni studi si mette in rilievo la strumentalità dell'energia alla garanzia di diritti fondamentali di diverso tenore (civili, economici, sociali, ecc…)[114] in termini di dignità, ma si prende contestualmente atto dell'insufficienza nel riuscire, nell'immediato, a portare a dei risvolti concreti sul piano sostanziale, risultando decisivo il ruolo dei singoli Stati[115]. Così, per un verso, non secondaria appare la considerazione secondo cui nelle poche occasioni in cui si sanciscono dei diritti costituzionali all'elettricità, *«[t]hese provisions are not formulated as rights per se, but chiefly as public service duties or objectives of the state»*[116]. Per un altro verso, soprattutto, permane il problema della fattispecie eccessivamente aperta della strumentalità. Non si riuscirebbero a circoscrivere il grado e il modo attraverso cui l'elettricità si rivela effettivamente fondamentale rispetto ad altri diritti e prerogative "finali"[117], così da concludere per un'impossibilità di spingersi oltre la presa d'atto della strumentalità stessa: *«We should therefore understand electricity as a derived right. A right to electricity is often necessary to protect our basic rights, for example, to life and to such material things as adequate housing, healthcare and education. Still, it is life, housing, health care and education that are essential, not electricity»*[118].

Nell'estendere le problematicità appena rilevate all'energia in generale, il punto di svolta per un ordinamento statale può rinvenirsi nella valorizzazione di questa strumentalità ad ampio raggio, colta non come limite ma come profilo di sviluppo.

Ciò che emerge è un'indeterminatezza di fondo circa l'oggetto e i termini di un diritto all'energia, a causa di questo accentuato grado di strumentalità che può essere descritto come *indefinibile*. Si impone, infatti, un carattere accessorio e al contempo imprescindibile che l'energia riveste in relazione a libertà e diritti *già* tutelati dalla Carta costituzionale e che non appare in alcun modo circoscrivibile.

La recente esperienza delle restrizioni dovute all'emergenza epidemiologica ha rappresentato plasticamente questi aspetti nelle situazioni che hanno attraversato nuclei domestici e familiari, alcuni dei quali già si trovavano in difficoltà economiche o logistiche: i servizi igienici, l'accesso all'informazione, la possibilità di studiare o di lavorare da remoto, l'illuminazione, il riscaldamento e il raffrescamento degli ambienti e così via. Gli ostacoli incontrati hanno riguardato anzitutto il piano strettamente economico dell'aumento della spesa per l'utilizzo dei vari servizi. Parimenti,

---

113 *Ex multis*, Corte cass. sez. IV pen., 03/10/2023, n. 48041, Corte cass. sez. V pen., 28/03/2023, n. 27445, Corte cass. sez. V pen., 11/11/2022, n. 48347, Corte cass. sez. fer., 31/08/2017, n. 39884.

114 A.J. BRADBROOK, *Achieving Access to Modern Energy Services*, cit., 30 ss.; S. TULLY, *Access to electricity as a human right*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2006, 558 ss.

115 A.J. BRADBROOK, *Achieving Access to Modern Energy Services*, cit., 36 ss. e 42 ss.; S. TULLY, *Access to electricity as a human right*, cit., 574 e 586. Si veda anche L. DELL'AGLI, *L'accesso all'energia elettrica come diritto umano fondamentale per la dignità della persona umana*, in *Riv. giur. amb.*, 5/2007, 713 ss.

116 M. HESSELMAN, *Energy, right to*, cit., 65.

117 L. LÖFQUIST, *Is there a universal human right to electricity?*, cit., 716.

118 *Ivi*, 721.

hanno implicato il piano materiale, circa la disponibilità di accessori e servizi, anche da utilizzare in contemporanea. Tant'è che in riferimento a quel periodo si è parlato di *«digital divide»*[119], soprattutto in relazione al diritto all'istruzione[120].

È stato però affermato che l'emergenza epidemiologica abbia solo reso più evidente un nesso già esistente di strumentalità dell'energia verso altre situazioni giuridiche[121]. A questo aspetto si potrebbe aggiungere che l'esperienza pandemica abbia confermato, in termini invero radicali, la presenza di diversi gradi di intensità in cui il bisogno energetico può presentarsi, cangianti anche nel tempo.

Al di là del dato offerto dagli accadimenti più recenti, dunque, la strumentalità dell'energia si rivela un fattore determinante. Nel contesto italiano, a dimostrazione dell'accentuata eterogeneità, solo senza pretese di esaustività si può dire che l'energia risulti essenziale per: l'esercizio della libertà di circolazione (art. 16 Cost.), al fine di assicurare lo spostamento mediante i mezzi di locomozione personali, anche per rendere possibili la riunione, in luoghi privati, pubblici o aperti al pubblico (art. 17 Cost.), le attività riguardanti le formazioni associative (art. 18 Cost.), politiche (art. 49 Cost.) e sindacali (art. 39 Cost.) o l'esercizio del culto (art. 19 Cost.); l'esercizio virtuale della medesima libertà di riunione (art. 17 Cost.); l'esercizio della libertà di manifestazione del pensiero anche a seguito di una piena espressione della libertà di informazione (art. 21 Cost.)[122]; il mantenimento, l'istruzione e l'educazione dei figli (art. 30 Cost.) e più in generale l'adempimento dei compiti relativi alla famiglia (art. 31 Cost.); il diritto alla salute (art. 32 Cost.), sia sotto il profilo igienico in tutte le sue forme domestiche, sia sotto quello delle cure adeguate (si pensi alla specificazione delle sovvenzioni sociali per le spese per l'acquisto e il mantenimento in opera di apparecchiature, già rilevate *supra*)[123]; la libertà artistica e scientifica (art. 33 Cost.); il diritto allo studio e all'istruzione (art. 34 Cost.); il diritto al lavoro «in tutte le sue forme ed applicazioni» (art. 35 Cost.); la gestione dell'impresa (art. 41 Cost.); il godimento della proprietà privata (art. 42 Cost.).

Questa trasversale strumentalità dell'energia è stata da ultimo desunta in una decisione del Comitato europeo dei diritti sociali, in cui il dovere di assicurare la fornitura elettrica da parte dello Stato[124] è risultato interpretato in connessione alla garanzia di diversi diritti menzionati nella Carta sociale europea: l'autonomia, l'integrazione sociale e la partecipazione alla vita della comu-

---

119 Cfr. P. ZUDDAS, *Covid-19 e digital divide: tecnologie digitali e diritti sociali alla prova dell'emergenza sanitaria*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 286 ss.

120 Cfr. R. CALVANO, *L'istruzione, il Covid-19 e le diseguaglianze*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2020, spec. 81; G. LANEVE, *In attesa del ritorno nelle scuole, riflessioni (in ordine sparso) sulla scuola, tra senso del luogo e prospettive della tecnologia*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 412, M. TROISI, *Il dialogo tra agenzie educative nella scuola ai tempi del Covid-19*, in G. LANEVE (cur.), *La scuola nella pandemia. Dialogo multidisciplinare*, EUM, Macerata, 2020, 93-94.

121 Cfr. 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*, 2021, 2, a cui si rinvia per ulteriori riferimenti fra gli studi nelle scienze sociali, e M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica*, cit., 444.

122 Sulla libertà di informazione cfr. A. LOIODICE, *Contributo allo studio sulla libertà di informazione*, cit., *passim*, spec. 239 ss.

123 Cfr. *supra*, par. 3.1, nt. 58.

124 Il caso ha riguardato l'interruzione del servizio di fornitura di energia elettrica, nel 2020, in alcune baraccopoli spagnole.

nità delle persone portatrici di handicap (art. 15), la tutela giuridica, economica e sociale della famiglia (art. 16) nonché dei bambini e degli adolescenti (art. 17), la protezione sociale delle persone anziane (art. 23), la protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale (art. 30) e l'abitazione (art. 31)[125]. Ancora una volta, la prospettiva si rende decisamente eterogenea e non presenta le premesse per un inquadramento definito.

5.1. Una "strumentalità strumentale": l'art. 3, comma 2, Cost. quale parametro necessario e sufficiente.

In luogo di un chiaro legame con un diritto o anche solo una classe di diritti, si presenta invero la connessione dell'energia a una pluralità indefinita (*recte*, indefinibile) di situazioni giuridiche. Ciò dunque spinge, oltre alla semplice *impossibilità*, a ravvisare una *inutilità* e forse anche un'*imprecisione* su una categorizzazione del diritto all'energia[126].

Non sarebbe, in sostanza, equiparabile il metodo seguito per il riconoscimento di altri diritti non esplicitati dalla Costituzione, a prescindere dalle diverse visioni in ordine alla sussistenza e all'estensione di questa possibilità, soprattutto rispetto a quanto prescritto nell'art. 2 Cost. («La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo»)[127]. Ciò, proprio in ragione del particolare *modus operandi* della strumentalità dell'energia.

Uno dei casi più noti di "nuovo diritto" che si può utilizzare in termini di raffronto è quello del diritto all'abitazione, ricavato dalla Corte costituzionale alla luce del combinato disposto fra gli articoli 2 e 47 della Carta. Il diritto all'abitazione presenta più di un'assonanza con quello all'energia, specialmente nell'ottica dell'accesso a un *qualcosa* (come un bene o un servizio)[128]. Ma i profili essenziali del primo, per come tratteggiati sin dagli anni Ottanta, sembrano al contempo esprimere decisamente un'irriducibilità ultima del supposto diritto all'energia al medesimo ordine di discorso.

---

[125] Comitato Europeo dei Diritti Sociali, decisione 26 febbraio 2025, *Defence for Children International (DCI), European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA), Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL), Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) and International Movement ATD Fourth World v. Spain*.

[126] In merito, di recente, A. GRAGNANI, *Stato sociale e rischi da transizione*, cit., 1143 ss. Cfr., tra l'altro, l'interessante lavoro di C.W. SHYU, *A framework for 'right to energy' to meet UN SDG7*, cit., spec. 7 ss., in cui si propone una ricostruzione a tre livelli delle espressioni del diritto all'energia, suddivisi, a loro volta, in più sottocategorie: 1) un livello fondamentale (diritto di accesso in senso stretto); 2) uno incrementale (diritto di accesso a servizi efficienti e diritto di accesso a un'informazione esaustiva in materia); 3) uno ulteriore (diritto di scegliere fra più servizi, diritti afferenti alla tutela del consumatore e diritto di partecipare alle scelte normative). Anche in questo caso, tuttavia, appare permanere e confermarsi l'eterogeneità di fondo delle varie prestazioni e delle diverse esigenze e situazioni giuridiche implicate, tale da individuarsi con difficoltà un'omogenea situazione giuridica.

[127] Ci si limita a citare le autorevoli posizioni di A. BARBERA, *Art. 2*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione italiana*, Zanichelli-Il Foro It., Bologna-Roma, 1975, 80 ss., di F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., *passim* e di A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, cit., 20 ss.

[128] Come evidenziato, circa il diritto all'energia, da M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica*, cit., 451. Sul diritto all'abitazione, di recente, L. STARACE, *Politiche abitative per la terza età: strumenti normativi pugliesi e nuove prospettive a livello statale*, in *Le Regioni*, 6/2024, 1076 ss.

Più in particolare, quello all'abitazione è stato riconosciuto come «un diritto sociale fondamentale», spettando allo Stato la creazione delle relative «condizioni minime» al fine di «contribuire a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana»[129]. Il soddisfacimento del diritto all'abitazione si sostanzia nell'ottenimento o nell'accesso alla disponibilità (proprietà o, prima, altri diritti personali o reali) di un bene concreto – la casa[130] – tramite varie modalità, tra cui, su tutte, la normativa civilistica (successioni, locazioni, ecc…)[131] e quella sui servizi di edilizia residenziale[132].

Effettivamente, i «beni» abitazione ed energia sono affini dal punto di vista oggettivo, cioè la garanzia dell'accesso, e da quello soggettivo dei destinatari, cioè le «persone più bisognose»[133]. Al contempo differiscono in ordine a quello che potrebbe essere definito un "grado di funzionalità". E difatti, l'abitazione si presenta come un bene finale (l'obiettivo è il raggiungimento di «un alloggio in proprietà»)[134], il cui ottenimento è letto nella diretta strumentalità alla tutela, anche solo minima, della dignità umana. Non allo stesso modo si può concludere per l'energia, che, come si è cercato di mettere in luce finora, sembra piuttosto configurarsi quale strumento attorno a cui possa concretizzarsi l'esercizio di una libertà o il godimento di un diritto (anche quello all'abitazione, *ça va sans dire*) in termini dignitosi, tramite servizi e prestazioni altamente variegati fra loro.

Rispetto alla diretta strumentalità alla dignità umana di un diritto, dunque, sull'energia pare configurarsi quella che, con un gioco di parole, può essere definita una *strumentalità strumentale*.

Occorre precisare che anche nella categoria dei «nuovi diritti» sono inclusi quelli che sarebbero strumentali ad altri[135]. Gli esempi desumibili, in tal senso, sono davvero tanti. Uno è quello del diritto alla *privacy*, individuato come funzionale, fra gli altri, alla libertà personale[136]. Tuttavia, in questi casi pare ragionevole osservare come si tratti sempre e comunque di ottenimento di "stadi finali" di diritti (nuovi), mediante tutele, prestazioni e regolazioni ben definite.

Di converso, nel caso dell'energia, il nodo sembrerebbe individuarsi proprio a monte. L'ottenimento dell'energia, di per sé, non porta a nulla: l'energia come bene vale se impiegata nei

---

129 C. cost., n. 217/1988, §5.1 cons. dir.

130 Cfr. C. cost., n. 454/1989, §2 cons. dir.: «l'"abitazione' non è identificata dal legislatore in una figura giuridica formale, quale potrebbe essere un diritto reale o personale di godimento, ma nella concreta *res facti* che prescinde da qualsivoglia titolo giuridico sull'immobile, di proprietà, di comunione, di locazione».

131 Si v., notoriamente, C. cost., n. 400/1988, §3 e ss. e, successivamente, n. 559/1989, §3 cons. dir.

132 Si v., oltre alla sent. n. 217/1988, già citata, le sentt. n. 161/2013, spec. §2.2 cons. dir., n. 106/2018, spec. §3.4 cons. dir., n. 112/2021, spec. §7.1 cons. dir., n. 128/2021, spec. §8 cons. dir., n. 67/2024, spec. §6 cons. dir., n. 147/2024, spec. §3.1 cons. dir., n. 1/2025, spec. §5 cons. dir.

133 Così, ancora, C. cost., n. 217/1988, §4.2 cons. dir.

134 *Ibidem*.

135 In argomento, F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 2, nonché *passim* e, più di recente, S. SCAGLIARINI, *«L'incessante dinamica della vita moderna». I nuovi diritti sociali nella giurisprudenza costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (cur.), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, 236, anche richiamati da M. GRECO, *Prime note sulla dimensione costituzionale della povertà energetica*, cit., 450-451.

136 F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 25.

molteplici e svariati ambiti in cui può fornire benefici in termini di dignità[137]. La strumentalità, in questo caso, più che nell'accezione poc'anzi evidenziata si configura come presupposto per una piena espressione di altri diritti e libertà nel senso dei principi indicati dalla Costituzione. La locuzione «strumentalità strumentale» qui adottata, dunque, potrebbe essere ancor più efficacemente riformulata in «presupposto di effettiva strumentalità».

Né, d'altro canto, porterebbe benefici in chiave euristica l'art. 43 Cost. La disposizione, come rilevato in maniera cristallina da Giuseppe Guarino, evidenzia un carattere «indefettibile» di «preminente interesse generale» sulle fonti di energia in quanto tali[138]. La norma esprime certamente la lungimiranza dell'Assemblea costituente sull'importanza dell'energia; al contempo, non si può prescindere dal fatto che prevede un potere di intervento invasivo sul libero mercato e non un fondamento per una prestazione di tipo sociale. Semmai, quest'ultima potrebbe essere frutto del primo, ma si tratta di un discorso differente. L'art. 43 potrebbe giustificare un intervento finalizzato a una (nuova) nazionalizzazione atta alla garanzia di erogazioni energetiche a prezzo inferiore a quello di mercato, per esempio. Questa nuova ipotetica nazionalizzazione, tuttavia, sarebbe oggi improponibile per via dei principi eurounitari, che hanno ridimensionato le potenzialità della disposizione[139]. Si tratta, ad ogni modo, di una problematica che esula dall'argomento che si sta trattando.

La peculiare connotazione strumentale dell'energia, quale presupposto per un pieno e dignitoso esercizio e godimento di svariati diritti e libertà già codificati, porta quindi a volgere altrove lo sguardo per ricercare un ancoraggio costituzionale.

Questo potrebbe essere rintracciato direttamente nell'art. 3, e più in particolare nel secondo comma. Una non adeguata disponibilità di energia può essere intesa già di per sé come ostacolo «di ordine economico e sociale» che limita «di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini» e impedisce «il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

È vero che la norma in oggetto costituisce uno dei riferimenti essenziali a fondamento dei diritti sociali elencati negli articoli successivi. Ma questo aspetto lascia intendere il forte legame fra bisogno di energia e diritti, e non appare valere, ancora una volta, a ravvisare una coincidenza. Così, se tutti i diritti sociali previsti dalla Carta trovano un riscontro nella finalità generale prevista dal secondo comma dell'art. 3, quest'ultimo, da solo, può portare a evidenziare la riconducibilità dell'energia sul piano più generale del presupposto di adeguati godimento ed esercizio.

---

137 In maniera similare, pur in termini di «miglioramento dello stile di vita», A.J. BRADBROOK, *Achieving Access to Modern Energy Services*, cit., 28: *«It is noteworthy that Target 7.1 of the SDGs uses the term 'modern energy services'. 'Energy services' is needed rather than simply 'energy' as it is not energy in itself that society requires, as energy has no intrinsic value, but rather the lifestyle changes that modern energy services provide. Energy services result from the combined operation of primary energy sources, energy-related technologies, labour, materials, and infrastructure».*

138 G. GUARINO, *Unità ed autonomia del diritto dell'energia* (1961), ora anche in ID., *Scritti di diritto pubblico dell'economia e di diritto dell'energia*, cit., 228 ss., spec. 232.

139 A. LUCARELLI, *Art. 43*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006, 900-901.

Un riferimento esaustivo nel solo secondo comma dell'art. 3 non è peraltro estraneo alla riflessione della dottrina. Se ne è fatto uso, ad esempio, in un campo d'indagine che presenta plurimi punti di contatto con quello qui in discussione, cioè le politiche di sostegno al reddito. I due campi sono infatti accomunati dal macro-ambito del contrasto alla povertà. In questi termini, il generale riferimento all'art. 3, cpv., Cost., vale a consentire di rintracciare in «altre forme possibili», rispetto al lavoro non sempre concretamente accessibile, «quella libertà dal bisogno che resta il paradigma basilare per poter impostare il progetto di eguaglianza sostanziale come 'processo di emancipazione personale e sociale'»[140].

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, come è stato già detto in termini di garanzia di un minimo vitale, quale frutto dell'adempimento dei doveri di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost.[141].

Questa prospettiva si rende confacente, per un verso, alla pluralità di misure impiegabili rispetto alle variegate situazioni concrete di bisogno e, per un altro verso, soprattutto alla strumentalità delle stesse misure a una pluralità di diritti e libertà: non solo ai diritti sociali e non in termini della configurazione di un «nuovo diritto» sociale. Come autorevolmente sostenuto, infatti, i diritti sociali sono «strumenti atti a garantire che l'esercizio dei diritti civili e politici sia reso effettivo, non sia messo in pericolo da gravi situazioni di disagio socio-economico» o, in altri termini, sono «strumenti tendenti appunto a creare l'*eguaglianza sostanziale* delle condizioni socio-economiche, al fine di evitare che disparità su quel terreno si riverbino sull'attribuzione 'eguale' dei diritti civili e politici»[142]. Al contempo, questo «intervento di 'sostegno' non è comunque 'tipizzato'» essendo la relazione fra l'art. 3, cpv. e i diritti sociali non «esaustiva del catalogo degli interventi a carattere sociale», atteso che la disposizione legittima «anche altre misure, e cioè almeno: a) norme limita-

---

140 Così A. D'ALOIA, *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio 'sconfinato'*, in questa *Rivista*, 4/2021, 83, e *ivi* il richiamo a M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle Costituzioni e vicende della Costituzione Repubblicana*, in G. BRUNELLI, G. CAZZETTA (cur.), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia Repubblicana*, Giuffrè, Milano, 2013, 61. Allo stesso modo si pone, come d'altra parte notato, il più strutturato sistema dei servizi alla persona in materia assistenziale, disciplinato dalla L. 8 novembre 2000, n. 328, che all'art. 1, comma 2, fa proprio riferimento a quanto contenuto nel già citato art. 128 del D.lgs. n. 112/1998 (cfr. *supra*, nt. 56). Anche in questo caso si è parlato di «una attuazione di specie dell'art. 3 Cost.», in quanto si inscrivono fra le attività di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale pure quelle, più generali, attinenti a «situazioni di bisogno e di difficoltà»: sul punto, A. MATTIONI, *La legge quadro 328/2000: legge di attuazione di principi costituzionali*, in E. BALBONI, B. BARONI *et al.* (cur.), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2003, 7.

141 V. CASAMASSIMA, *Il diritto a un'esistenza dignitosa nel rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro*, cit., 165; M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri*, cit., 402. Cfr. anche F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, cit., 23, che vede nell'art. 3, comma 2, Cost., una «clausola di aggiornamento automatico dei compiti redistributivi della Repubblica al variare delle condizioni socio-economiche di contesto».

142 B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, 66-67.

trici dell'autonomia privata; b) interventi del legislatore al fine di correggere le sperequazioni sociali; c) norme che conferiscono l'autotutela di categoria»[143].

Certamente, dunque, la garanzia dei diritti sociali rappresenta la ricaduta principale dell'operatività della disposizione anche sui bisogni energetici; parimenti, la visione trasformativa generale in essa contenuta suggerisce di permanere su un orizzonte generale.

Tutto quanto detto consente inoltre di riallacciare la ricostruzione alla visione onnicomprensiva e generale della povertà che affiora dalla Costituzione. La povertà energetica può al più assumere un'utile accezione descrittiva, anche quando intesa nella prospettiva della mancanza di accesso a servizi moderni ed efficienti, legandosi in questo modo alle politiche europee di transizione. Il ragionamento, però, non sembra potersi chiudere qui, rendendosi imprescindibile il mantenimento di uno sguardo a tutto tondo dal punto di vista costituzionale[144]. Del resto, già tempo addietro è stato evidenziato come la povertà energetica rappresenti effettivamente un aspetto sintomatico del ciclo della povertà e non possa essere ridotta alla sola difficoltà nel pagare le bollette; al contempo, il rovescio della medaglia di una nozione specifica sarebbe rintracciabile nel rischio di esulare dalla riflessione tanti altri profili, pur fondamentali, sebbene non direttamente attinenti all'oggetto; in altre parole, occorrerebbe non distogliere lo sguardo dal cuore della questione, atteso che *«energy poverty is» …«poverty»*[145].

L'art. 3, comma 2, Cost., vale dunque da solo a sorreggere esaustivamente la pluralità di tutele riconducibili alle svariate situazioni in cui emerge il bisogno energetico, tenendo ferma

---

143 *Ivi*, 67. Il chiaro A. continua in nt. 36 ravvisando che mentre nell'art. 2 Cost. «si parla esplicitamente di 'diritti' (riconosciuti e garantiti), qui invece il riferimento alla rimozione degli ostacoli lascia aperta la possibilità all'utilizzazione di diversi strumenti».

144 Sui rischi anche solo relativi alla traduzione italiana di *«energy poverty»* in «povertà energetica», nascondendo quest'ultima locuzione una pluralità di significati a differenza della prima, cfr. A. MAESTRONI, *Povertà energetica e strumenti di tutela: solidarietà e fratellanza*, in E. BRUTI LIBERATI, M. DE FOCATIIS, A. TRAVI (cur.), *Esperienze regolatorie europee a confronto nel settore dell'energia*, Wolters Kluwer, Padova, 2017, spec. 73 ss. Tali rischi si possono osservare in una precedente versione del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima del 2019 (emanato in attuazione del Reg. UE 2018/1999), in cui, precisando la mancanza di una definizione ufficiale, per «povertà energetica» si intendeva provvisoriamente «la difficoltà ad acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici» oppure «la condizione per cui l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a quanto socialmente accettabile» (cfr. PNIEC, dicembre 2019, in https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/PNIEC_finale_17012020.pdf, 97). Di tale formulazione si può quantomeno evidenziare tutta l'incertezza derivante dalla commistione fra gli elementi *«fuel»* (la capacità di acquisto del servizio) e quelli puramente *«energy»* (l'accettabilità sociale e la qualità dello stesso) sottesi alla nozione. Nella versione corrente e alla luce della più recente normativa europea, tali riferimenti sono stati poi omessi in attesa del recepimento di quanto previsto nella Direttiva n. 1791 (PNIEC, giugno 2024, in https://www.mase.gov.it/sites/default/files/PNIEC_2024_revfin_01072024.pdf, 173). Occorre precisare che, ancora prima, la Strategia Energetica Nazionale, in https://www.mimit.gov.it/images/stories/documenti/Testo-integrale-SEN-2017.pdf, novembre 2017, 223, offriva una nozione persino più sfumata: «difficoltà di acquistare un paniere minimo di beni e servizi energetici, ovvero alternativamente, in un'accezione di vulnerabilità energetica, quando l'accesso ai servizi energetici implica una distrazione di risorse (in termini di spesa o di reddito) superiore a un 'valore normale'». Su tale ultimo riferimento, M. JESSOULA, M. MANDELLI, *La povertà energetica in Italia. Una sfida eco-sociale*, in *il Mulino*, 5/2019, 747. In generale, sull'irriducibile commistione fra gli elementi *«fuel»* ed *«energy»*, cfr. K. LI, B. LLOYD *et al.*, *Energy poor or fuel poor: What are the differences?*, cit., 479.

145 D. KING, *Energy poverty is poverty*, in *Esurio: Journal of Hunger and Poverty*, 2009, 5.

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

6. La ricerca dell'essenzialità della risposta al bisogno energetico: considerazioni conclusive *de iure condendo*.

I rilievi che precedono, basandosi sull'auto-sufficienza dell'art. 3 Cost., non chiudono la questione ma aprono a ulteriori prospettive che si possono sviluppare su un duplice piano: quello del grado della prestazione assicurata e quello delle politiche sul reddito e sul lavoro in generale.

Per entrambi i piani, il presupposto appare unitario. Ancora ritornando sul punto, le tipologie di misure che sono state tratteggiate a fini ricostruttivi possono essere colte come espressione di diversi volti dello Stato. In particolare, rispettivamente: quello assistenziale, che dispone provvidenze più immediate; quello regolatore, che interviene nell'economia, soprattutto correggendola; quello promotore, che persegue finalità d'interesse generale attraverso il coinvolgimento dei privati. La domanda è se questo insieme di prestazioni, direttamente o indirettamente in soccorso del bisogno energetico sulla base dell'art. 3, cpv., Cost., risulti esauriente in una prospettiva costituzionale sistematica; in altre parole, il quesito è se il medesimo quadro collimi esaustivamente con quanto desumibile dalla Carta.

A tale quesito si possono rintracciare le premesse per una risposta negativa, in quanto la Costituzione repubblicana lascia intendere la necessità di un approccio ancora più strutturato di quanto finora messo concretamente a disposizione. Proprio a partire dalla visione espressa dalla Carta, che può essere intesa come una *bussola*[146] per orientare il giudizio sull'impianto normativo attuale in rapporto al dato reale, non si può fare a meno di notare la mancanza di una promozione autenticamente onnicomprensiva dei gradi di bisogno che l'ambito energetico può porre, finalizzata direttamente al loro soddisfacimento, stante il carattere inedito con cui questi ultimi si sono presentati da pochi anni.

Il punto di partenza è costituito dal rovescio della medaglia che può presentare l'univocità del ricorso all'art. 3 Cost., soprattutto se sullo stesso ricorso si avanzi una lettura riduttiva o restrittiva. Per un verso, le possibili risposte dell'ordinamento al bisogno energetico basate sulla disposizione in oggetto (e perciò su un momento, per così dire, antecedente alla catalogazione e alla conseguente garanzia dei diritti e delle libertà) possono infatti consentire, alla stregua della garanzia di uno *ius existentiae*, una utile gradazione e una certa elasticità (a seconda dei casi) dell'intervento[147]. Si pensi soprattutto alle prestazioni in forma di provvidenze, ma lo stesso può valere, pure nella loro meno diretta incidenza, per le misure regolatorie e per quelle promozionali. Per un altro verso, tuttavia, queste misure si connotano, nella loro immediatezza, per una certa sfuggevolezza dovuta alla discrezionalità della loro previsione sul *quomodo* nonché sull'*an* e sul *quantum*. In gene-

[146] La metafora è anche utilizzata da E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, cit., 328.
[147] V. CASAMASSIMA, *Il diritto a un'esistenza dignitosa nel rapporto tra contrasto alla povertà e lavoro*, cit., 166.

rale, occorre poi considerare come su queste misure venga spesso e in maniera eccessivamente ottimistica proiettata l'intera aspettativa di risoluzione del problema della povertà[148]. È questa, del resto, la principale critica proveniente dalle istituzioni eurounitarie.

Cosicché, in relazione al primo piano, attinente al grado della prestazione, può essere prospettata la necessità di perlustrare possibili strade aggiuntive e finalizzate a rendere più strutturata la garanzia dei relativi bisogni. Una di queste strade può certamente essere quella della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m)*, Cost.[149], che, anche a conferma del ragionamento condotto in questa sede, riguarda non solo le *prestazioni* dei diritti sociali, ma pure di quelli civili. È stato infatti sottolineato come siffatto strumento «non attiene tanto alla struttura dei singoli diritti, ma al problema dell'eguaglianza come valore di fondazione del patto costituzionale e di alimentazione del senso stesso della cittadinanza nazionale, che in quanto tale deve mantenersi ad un livello (appunto *essenziale*, definito dall'istituzione che rappresenta l'intera comunità nazionale) di a-territorialità»[150].

Si è già fatto cenno alle proposte definitorie in occasione della dibattuta attuazione dell'art. 116 Cost., anche in riferimento alla materia energetica e alla relativa conferma della multiformità delle tipologie di fattispecie, identificabili in termini di bisogni immediati, di regolazione del mercato, di sicurezza energetica e di promozione dell'efficientamento. Tuttavia, al di là del tema dell'autonomia differenziata, il «ritardo»[151] della definizione dei livelli essenziali è, in generale, cosa nota a più di vent'anni dalla riforma del Titolo V. Ciò detto, quello che preme mettere in evidenza è l'opinione condivisa secondo cui l'essenzialità della prestazione costituisca non una traduzione del concetto di «minimo», ma un'aggiunta a esso in termini quantitativi e qualitativi.

Anche di recente, nella sentenza "dottrinale"[152] n. 192/2024 sulla Legge «Calderoli» n. 86 del 26 giugno 2024, i giudici del Palazzo della Consulta hanno infatti ribadito che mentre «il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte», i livelli essenziali «sono un vincolo posto dal legislatore statale», la cui «determinazione origina, poi, il

---

148 Così, proprio in riferimento ai *bonus*, E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Evoluzione dei diritti sociali, sussidiarietà e società del benessere*, in E. BALBONI, B. BARONI *et al.* (cur.), *Il sistema integrato dei servizi sociali*, cit., 38.

149 Si v. già la ricostruzione di L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. CAVASINO, G. SCALA, G. VERDE (cur.), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, cit., 103 ss. Più di recente, cfr. F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: appunti per una ricostruzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2025.

150 A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 6/2003, 1120-1121. Sulla trasversalità dei diritti («Tutti i diritti, dunque, debbono ritenersi evocati dalla lettera *m)* del nuovo art. 117, comma 2, a prescindere dalla 'casella' nella quale si ritenga di classificarli») oggetto della norma, cfr. M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m della Costituzione)*, in *Pol. dir.*, 3/2002, 350; un «allargamento della tipologia dei diritti comporta, dunque, un parallelo allargamento della tipologia delle prestazioni da assicurare. Il concetto di 'prestazione', anzi, sembra coincidere con quello di 'garanzia': quel che conta, in definitiva, è la garanzia del riconoscimento di alcune – essenziali – condizioni eguali del godimento dei diritti su tutto il territorio nazionale, ferma restando la possibilità di una differenziazione al di là della soglia stabilita dal legislatore statale» (*ivi*, 351).

151 Così C. cost., n. 220/2021, §5.1 cons. dir.

152 A. MORELLI, *Editoriale. Il volto del regionalismo italiano e i suoi lineamenti incerti*, in *Diritti regionali*, 2/2025, 334.

dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»[153]. Già in precedenza avevano ben evidenziato che i LEP «indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché 'il nucleo invalicabile di garanzie minime' per rendere effettivi tali diritti»[154].

In sostanza, se il nucleo minimo e le prestazioni essenziali si muovono nell'orizzonte del principio di eguaglianza, le seconde garantirebbero una prestazione più strutturata da cui sarebbe difficile, in aggiunta a quanto comunque accade in relazione al primo, recedere, nonostante la discrezionalità della determinazione[155]. In questa prospettiva, se le sovvenzioni costituiscono uno dei modi (non l'esclusivo, però) per concorrere alla garanzia del contenuto minimo di un diritto, i livelli essenziali sarebbero un aspetto aggiuntivo (quasi all'interno di uno stadio progressivo di tutela)[156] e al contempo necessario in termini di solidità.

La distinzione fra nucleo minimo e prestazione essenziale, così delineata, richiama tra l'altro quella fra garanzie di sussistenza immediate e assicurazione di una maggiore qualità del servizio, coerentemente alle esigenze del *ben-essere* su cui tutte le più recenti riflessioni in ambito energetico, a ragione, si concentrano. In tal senso, se il concetto di «essenzialità» è intellegibile, è parimenti importante evidenziare come implicate nella determinazione dei livelli essenziali siano «la quantità e la qualità delle prestazioni e dei servizi pubblici necessari per garantire a tutti il relativo 'nucleo invalicabile di garanzie minime' per rendere effettivi tali diritti, che una volta identificato con norme non può essere finanziariamente condizionato»[157].

Pertanto, attese la stringente attualità e la "novità" dei relativi bisogni, quello energetico rappresenta uno dei campi in cui la definizione dei LEP si rivela più urgente e necessaria ai fini di maggiore strutturalità.

Complementare al piano del grado della prestazione – e vista la necessità del raggiungimento di una essenzialità oltre al minimo indispensabile – è quello, riguardante un angolo visuale più generale, relativo al lavoro e al reddito. Pur brevemente, si ritiene di soffermarsi su questo ampio argomento perché proprio il reddito è, come visto, assunto dalla normativa eurounitaria fra le «cause profonde» della povertà energetica.

---

153 C. cost., n. 192/2024, §14 cons. dir. La Corte, *ibidem*, aggiunge che «[la] distinzione tra LEP e nucleo minimo del diritto consente di non svuotare di senso la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m)*, Cost.: infatti, se i due concetti coincidessero, tale norma attribuirebbe al legislatore statale il mero compito di esplicitare un vincolo già derivante dalle norme costituzionali sui diritti».

154 C. cost., n. 220/2021, §5.1 cons. dir. (in richiamo, peraltro, a n. 62/2020 e a n. 142/2021), su cui 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, 22. Cfr. anche A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico*, cit., 1116 ed E. PESARESI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la materia «tutela della salute»: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/2006, 1746-1747.

155 Discrezionalità che, ad ogni modo, non può intaccare il nucleo minimo, a conferma dell'articolato rapporto intercorrente fra questo e i livelli essenziali. In merito, D. MONE, *Costituzione, regionalismo e coesione territoriale*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, 152, anche in richiamo a C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, cit., 952.

156 A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico*, cit., 1117, E. PESARESI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 1746.

157 V. TONDI DELLA MURA, *I LEP sulle montagne russe*, cit., 20.

In questo caso, la *bussola* costituzionale spinge a tenere presente, come già accennato[158] e in ottica onnicomprensiva, il fatto che la povertà (anche, ma non esclusivamente, energetica) deve essere contrastata guardando anzitutto al lavoro e alla relativa «retribuzione proporzionata alla quantità e qualità», quest'ultima «in ogni caso sufficiente ad assicurare» al lavoratore e alla sua famiglia «un'esistenza libera e dignitosa», come prescrive il primo comma dell'art. 36 Cost. Le ragioni di tale precisazione, che si ritengono solo in apparenza banali, sono avvertite in virtù del fatto che le difficoltà nell'affrontare le spese (anche energetiche, anche per permettersi un servizio efficiente, moderno) discendano *anzitutto* da una condizione reddituale non adeguata e solo in un momento successivo da cattiva informazione, da inerzia o da negligenza nel migliorare le condizioni di vita domestiche.

Rispetto a questo quadro, non si comprende perché la critica sull'inadeguatezza delle misure di sussidi, in quanto efficaci solo nel breve periodo, sfoci, in senso univoco, solo nella soluzione delle misure di efficientamento, queste inquadrate come le uniche in grado di assicurare una prospettiva di lungo periodo. Pur vedendosi nella transizione energetica uno degli obiettivi principali desumibili dalla normativa comunitaria, frutto di una scelta di campo politico-discrezionale, l'inadeguatezza delle misure assistenziali può essere ricondotta, più in generale, anche rispetto alla mancanza di politiche del lavoro in senso strutturale. Ciò trova sponda anche nella più recente dottrina sociale della Chiesa cattolica[159]. Nell'Enciclica *Laudato si'*, Francesco ha evidenziato l'importanza delle politiche del lavoro in luogo di quelle assistenziali: «aiutare i poveri con il denaro dev'essere sempre un rimedio provvisorio per fare fronte alle emergenze. Il vero obiettivo dovrebbe essere di consentire loro una vita degna mediante il lavoro»[160]. Così, «[l]a porta è il lavoro: la porta della dignità di un uomo è il lavoro»[161].

Risalta pertanto una questione cruciale rispetto alle politiche di contrasto alla povertà. Del resto, le previsioni europee all'interno delle politiche di transizione che evidenziano la necessità di un sostegno economico a chi versa in condizioni di difficoltà[162] e alcune previsioni nazionali di natura promozionale specificamente indirizzate alle fasce più deboli possono essere intese come espressione di una presa d'atto dell'ineludibilità del problema della diseguaglianza economica, che altro non appare se non attinente, in fin dei conti, alle altre due «cause profonde» individuate. Si può, da questa prospettiva, evincere una non completa sovrapponibilità fra le misure di transizione e quelle di contrasto alla povertà energetica[163]. Fra le due dimensioni permane uno iato che induce a isolare, ancora una volta, l'aspetto della qualificazione del fattore economico.

---

158 Cfr. *supra*, al par. 3.

159 Sul legame fra le previsioni costituzionali in materia economica e la dottrina sociale cfr. già A. LOIODICE, *Attuare la Costituzione. Sollecitazioni extraordinamentali*, Cacucci, Bari, 2000, 38 sàs.

160 FRANCESCO, *Lett. enc.* Laudato si' *«Sulla cura della casa comune»*, 24 maggio 2015, in *vatican.va*, §128.

161 FRANCESCO, *Discorso del Santo Padre Francesco ai partecipanti all'assemblea della fondazione* "Centesimus Annus pro Pontifice", 8 ottobre 2022, in *vatican.va*.

162 Cfr. *supra*, nt. 33.

163 Più in generale sulle problematiche del rapporto fra strategie ecologiche e aspetti sociali, cfr. i rilievi sollevati da G. RAZZANO, *L'ambiente in Costituzione. Accanto ad altri beni*, in L. CASSETTI, F. FABRIZZI, A. MORRONE *et al.* (cur.), *Studi in memoria di Beniamino Caravita*, I, *Ambiente e transizione ecologica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, 639.

In tal senso, il rilievo sull'inefficacia delle misure di mero conferimento (o di quelle, per così dire, "emergenziali" di correzione dell'economia) può essere considerato ai fini di un superamento della dinamica assistenziale non solo tramite le politiche di transizione, ma anche per mezzo di quelle del lavoro, fondamento della Repubblica (art. 1 Cost.) e indice di un profilo «insuperabilmente umano»[164], finalizzato alla piena espressione della persona e fonte di «progresso materiale o spirituale della società» (art. 4 Cost.) anche nella lotta alla povertà[165].

Solo per cenni e ai fini che qui rilevano, l'inadeguatezza delle misure assistenziali può essere osservata anche in merito ai diversi interventi che negli anni più recenti hanno caratterizzato il sostegno al reddito (il reddito di inclusione[166], il reddito di cittadinanza[167] e l'assegno di inclusione[168]). Questi strumenti sono indice del tentativo di legare, in diversi modi e gradi, le misure economiche al reinserimento dei beneficiari dal contesto sociale, relazionale e comunitario a cui appartengono. Nello stesso tempo si è anche messo in luce il rischio di un'instaurazione di un rapporto a senso unico fra Stato e collettività, dall'alto verso il basso: questo si rivela sia foriero di una sostanziale deresponsabilizzazione del cittadino, sia, soprattutto, sterile nel favorire una maggiore coesione sociale, quindi non perfettamente in linea con quanto emerge dalla Costituzione[169].

Nella consapevolezza che non è questa la sede per un approfondimento di un tema così ampio (e che esulerebbe di gran lunga dall'oggetto della presente riflessione) ci si può limitare a concludere come una visione più strutturale anche sul piano delle politiche in questo campo possa offrire al problema del bisogno energetico un ausilio determinante. A tal fine si ritiene però fondamentale tenere conto, ancora una volta, del dato reale e in particolare dei caratteri dell'epoca corrente, contrassegnata da sempre più accentuati individualismo e isolamento. Quest'ultimo concetto, specificamente, rimanda alle condizioni di difficoltà che la persona può attraversare nella sua carenza domestica di energia. La riconquista del lavoro, in tal senso, non potrebbe passare solo attraverso le maglie della burocrazia, in una prospettiva ancora dall'alto verso il basso, ma richiede il coinvolgimento di tutti i componenti della «Repubblica» di cui all'art. 3, comma 2, Cost. (cittadini, istituzioni, imprese, terzo settore, ecc…)[170]. Anche sull'energia, dunque, la questione della coesione sociale si presenta in tutta la sua urgenza ai fini di un recupero di «una tensione comune

---

164 M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 3/2010, 634.

165 R. MICCICHÉ, *Il reddito di cittadinanza e la democrazia fondata sul lavoro. Analisi giuridica dei sussidi di disoccupazione tra Costituzione economica e trappola della povertà*, in *Nuove Autonomie*, 3/2022, 1007-1008.

166 D.lgs. 15 settembre 2017, n. 147.

167 D.l. 28 gennaio 2019, n. 4.

168 D.l. 4 maggio 2023, n. 48.

169 Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali: dall'idealismo mazziniano al personalismo costituzionale*, in *Federalismi.it*, 4/2021, 318-319. Circa le ripercussioni sulla fiducia nelle istituzioni rappresentative cfr. A.M. NICO, *Riflessioni in tema di giustizia, economia e certezza del diritto*, in *Federalismi.it*, 13/2018, 7.

170 Si pensi, in riferimento al terzo settore, al ruolo sostanzialmente politico – nel senso di svolgimento di attività d'interesse generale nel territorio – giocato dai relativi enti, su cui L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, cit., spec. 343 ss., il quale evidenzia le relative implicazioni sul piano della forma di Stato.

e condivisa verso i valori di fondo propri della comunità, da rimettere alle responsabilità dell'intero corpo sociale e di ciascuno» alla luce del principio di solidarietà[171].

Abstract [It]: Negli ultimi anni si registra un'attenzione crescente da parte delle istituzioni verso i bisogni energetici in ambiente domestico, relativi all'accessibilità a servizi quali il raffrescamento, il riscaldamento, l'igiene, il cibo, il lavoro, l'istruzione e altri aspetti essenziali della vita quotidiana. Tali esigenze assumono rilievo anche in termini di accesso a un servizio di qualità, efficiente e sostenibile. Si pensi alla nozione di «povertà energetica», elaborata inizialmente in altri campi del sapere e successivamente accolta nella normativa europea all'interno delle politiche di transizione. Sul piano delle categorie costituzionali, tuttavia, anche alla luce dell'approccio della Carta al contrasto alla povertà, tale fenomeno non sembra legittimare il riconoscimento di un autonomo diritto all'energia. L'energia costituisce piuttosto una precondizione per l'effettivo godimento di diritti e libertà già riconosciuti e tutelati. La sua carenza si configura quale ostacolo di ordine economico e sociale, limitativo della libertà e dell'uguaglianza, rientrando nel parametro di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione.

Title: The Social Protection of Energy Needs within the Constitutional Framework for Combating Poverty

Abstract [En]: In recent years, institutions have paid increasing attention to domestic energy needs, particularly regarding access to essential services linked to cooling, heating, hygiene, food, work, education, and other fundamental aspects of daily life. These needs are gaining consideration also in terms of access to a high-quality, efficient, and sustainable services. Consider the notion of «energy poverty», which was initially developed in other fields of knowledge and later incorporated into European regulation within the broader framework of transition policies. However, from the perspective of constitutional categories and in light of the Constitution's general approach to poverty, this phenomenon does not appear to justify the recognition of an autonomous right to energy. Rather, energy should be understood as a precondition that enables the effective enjoyment of already recognized and protected rights and freedoms. Its deprivation constitutes an economic and social obstacle that limits both freedom and equality, thus falling within the scope of Article 3, paragraph 2, of the Constitution.

Parole chiave: diritto all'energia; povertà energetica; nuovi diritti; transizione energetica; livelli essenziali; eguaglianza.

Keywords: right to energy, energy poverty, new rights; energy transition; essential levels; equality.

---

171 V. TONDI DELLA MURA, *La frontiera aperta da Giorgio Lombardi nella sistematica dei doveri costituzionali*, cit., 319; su questi aspetti cfr. anche ID., *Della sussidiarietà orizzontale (occasionalmente) ritrovata: dalle linee guida dell'ANAC al Codice del terzo settore*, in questa *Rivista*, 1/2018, 6 ss. Sull'accezione relazionale di taluni bisogni cfr. E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, cit., 317.