

Corso di competenze trasversali  
Sustainable development and climate Awareness:  
Training EU citizens and companies - S.A.R.A.  
a.a. 2025/2026



# CITTADINANZA E ENERGY POLICY NELL'UE: UN'IPOTESI DI "GIUSTIZIA ENERGETICA"?

Stefano Busillo

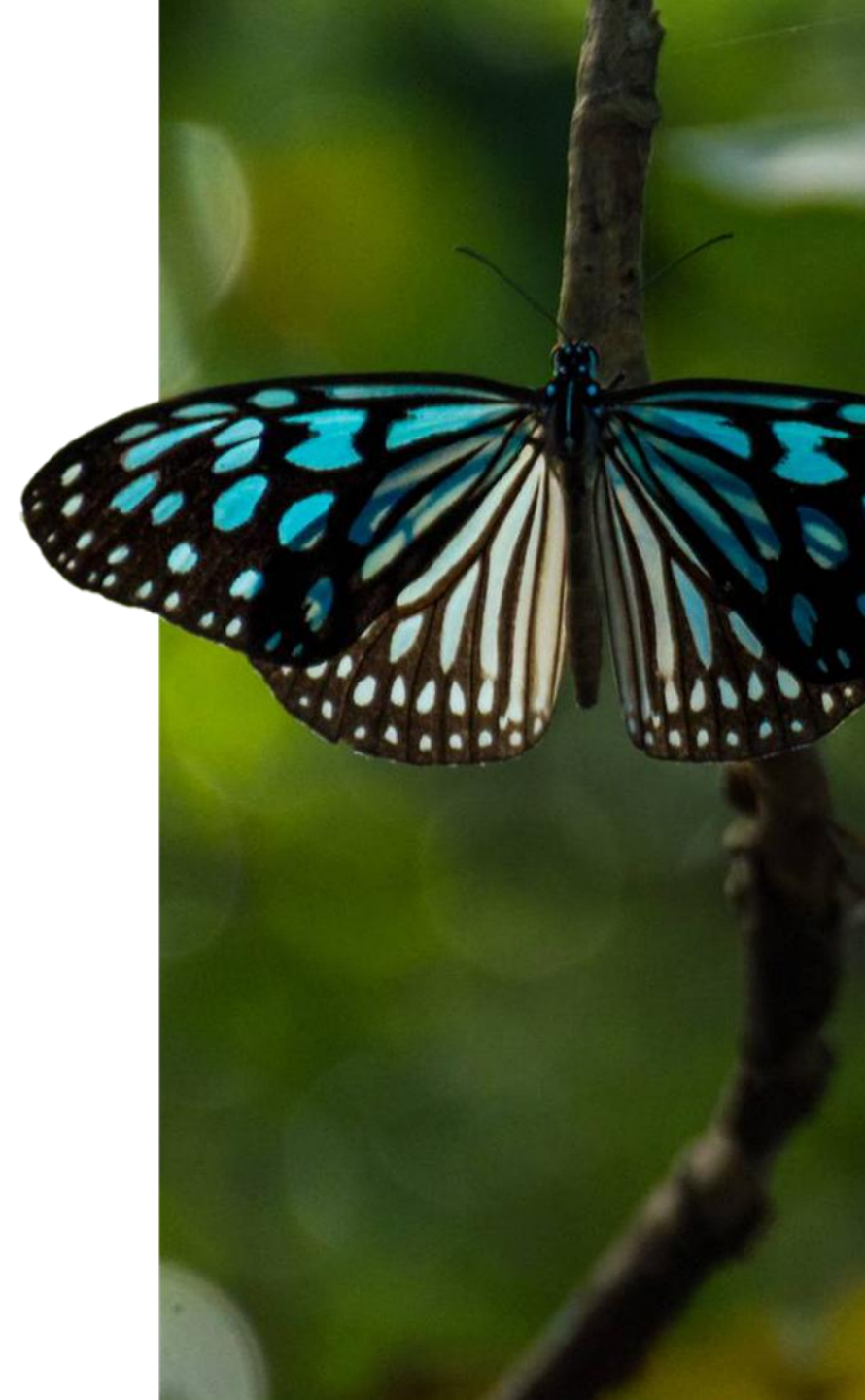
Università degli Studi di Salerno

Membro del PECUCS HUB

27 maggio 2026



Funded by  
the European Union



# Art. 194 TFUE

- L'art. 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) è la **base giuridica** di riferimento per la politica energetica UE → **non vi sono collegamenti immediati con la cittadinanza europea** (art. 9 TUE; art. 20 TFUE).
- Non vi sono riferimenti palesi, ovvero letterali, **nemmeno al principio/valore della democrazia**, che permette al cittadino europeo di vedersi rappresentato o partecipare, in qualche modo, al processo decisionale per le leggi dell'Unione.
- Eppure, è un **articolo democratico e *pro* cittadino** a suo modo.

## Democrazia e cittadinanza rinvenibili in:

- natura degli obiettivi della politica energetica;
- **procedura legislativa ordinaria** (codecisione) *ex* art. 294 TFUE (tranne che nel caso di cui all'art. 122 TFUE);
- ruolo dei **parlamenti nazionali**;
- **governance** a favore dei governi degli Stati membri temperata “**dal basso**” dagli artt. 10 e 11 del regolamento (UE) 2018/1999;
- **azionabilità** dell'art. 11, par. 4, TUE (v. regolamento (UE) 2019/788);
- **solidarietà** non solo a beneficio dei governi, ma anche dei cittadini.

# Cittadinanza energetica europea

- Presa visione della base giuridica di riferimento nel diritto primario, **qual è il rapporto tra la politica energetica e i cittadini a livello di diritto derivato?**
- Infatti, il ruolo che i cittadini potrebbero svolgere nell'attuazione della politica energetica UE è gradualmente emerso come un punto focale, in particolare, per le politiche che richiedono cambiamenti sistemici in norme, istituzioni e tecnologia, nonché allineamento di valori, interessi e risorse da parte di gruppi diversi di persone.
- L'emersione di tale ruolo è senz'altro avvenuta nel noto *Green Deal*.



Funded by  
the European Union



Corso di competenze trasversali  
Sustainable development and climate Awareness:  
Training EU citizens and companies - S.A.R.A.  
a.a. 2025/2026

- Il *Green Deal* va oltre l'idea che il cittadino energetico sia un mero consumatore e non anche un attore del mercato unico o un fautore della sostenibilità ambientale (neoliberismo economico).
- Tale evoluzione è positiva siccome **supera il paradosso** secondo cui al cittadino veniva addossata la **responsabilità** ultima della transizione energetica, senza però che questo fosse dotato di capacità di agire tal senso.

- Inoltre, la **cittadinanza energetica europea non legata alla cittadinanza politica** in senso stretto, bensì anche solo alla residenza sul territorio dell'Unione.
- Cittadinanza non solo come *membership* statica dentro un territorio, ma **cittadinanza funzionale/dinamica come condivisione degli stessi diritti tra più soggetti** → cittadino energetico UE non sulla base di un diritto di nascita, bensì sulla sua volontà e/o capacità di “partecipare” (al mercato, al processo decisionale, alla politica ambientale, ecc.)
- Dunque, i benefici economici, sociali e ambientali estesi a chiunque senza discriminazione.

- In sintesi, vengono in considerazione, sulla base del *Green Deal*, anche così come aggiornato **quattro differenti profili di cittadini energetici** UE che a vario titolo **possono incidere** sul processo di formazione della politica energetica UE del futuro:
  1. **Cittadini orientati al consumo:** consumatori attivi e partecipanti alle iniziative energetiche collettive;
  2. **Cittadini vulnerabili all'energia:** coloro che faticano con l'accessibilità all'energia (possibile sotto-categoria di cui sopra);
  3. **Cittadini orientati alla produzione:** *prosumers* e investitori in progetti energetici;
  4. **Cittadini partecipanti socio-politici:** cittadini impegnati in azioni legali o *advocacy* politica.

# Giustizia (e democrazia) energetica

- La c.d. “giustizia energetica” è un **concetto di recente elaborazione** → esso, infatti, è emerso negli ultimi anni nelle **scienze sociali**, come uno strumento con valore analitico-interpretativo o valutativo-normativo, e applicabile a questioni come le politiche pubbliche, la diffusione delle tecnologie/sistemi produttivi, il consumo e l’accesso al mercato dell’energia, ecc.

- **Obiettivo:** la giustizia energetica mira a perseguire un sistema energetico globale in cui costi e benefici siano equamente distribuiti per rendere le decisioni energetiche il risultato di un più ampio processo democratico → **analizzare e giudicare le attuali politiche energetiche attraverso il prisma dato da una serie di principi.**
- **I principi della giustizia energetica sono:**
  - giustizia di riconoscimento;
  - giustizia procedurale;
  - giustizia cosmopolita;
  - giustizia riparativa;
  - giustizia distributiva.

# Le CER quali istituto 'giusto' e democratico?

- La «comunità di energia rinnovabile» è definita dall'art. 2, n. 16), della direttiva 2018/2001, come aggiornata dalla direttiva (UE) 2023/2413, quale **soggetto giuridico**:
  - «a) che, conformemente al diritto nazionale applicabile, si basa sulla partecipazione aperta e volontaria, è autonomo ed è effettivamente controllato da azionisti o membri che sono situati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili che appartengono e sono sviluppati dal soggetto giuridico in questione;
  - b) i cui azionisti o membri sono persone fisiche, PMI o autorità locali, comprese le amministrazioni comunali;
  - c) il cui obiettivo principale è fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi azionisti o membri o alle aree locali in cui opera, piuttosto che profitti finanziari».

**Altra disposizione rilevante è l'art. 22 della medesima direttiva.**

- Con riguardo le CER, rileva dunque che la partecipazione «dovrebbe essere **aperta a tutti i potenziali membri locali sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori**» (considerando 71 direttiva (UE) 2018/2001) → **finché decidono di accettare nuovi membri**, le CER non dovrebbero poter sviluppare **criteri arbitrari** o escludere chiunque sia disposto ad assumersi le responsabilità di partecipazione → **istituto intrinsecamente democratico.**
- Possono essere viste, inoltre, come una forma di **sussidiarietà orizzontale e di solidarietà** → **anche se**, attualmente, **solo alcuni gruppi sociali** hanno i mezzi (ad esempio, capitale economico, tempo e *know-how*) per partecipare alle comunità energetiche e trarre beneficio dalla transizione verso l'energia pulita

- **Eppure**, tutto quanto chiarito finora può essere **negato dalla realtà fattuale**: una prima osservazione è che **l'attenzione verso la giustizia distributiva e riparativa** possa portare a **trascurare** il fatto che, tutto sommato, **le CER sono necessarie anche in sede di giustizia procedurale e di riconoscimento** (dove abbiamo detto esservi dei problemi).
- **Ad es.**, laddove un **bonus nazionale per le CER** fornito ai sensi dell'art. 22 della **direttiva**, mancasse di **campagne di informazione** appropriate, azioni di **sensibilizzazione della comunità**, messa in atto di processi di supporto per accompagnare e supportare la costruzione del programma energetico comunitario e strumenti di finanziamento per il **costo iniziale del progetto che deve essere sostenuto prima che la CER** diventi autosufficiente e produca profitti, è **improbabile** che tutte le comunità vulnerabili saranno in grado di accedere ai benefici.

- **Altro problema fattuale** è la non prevalenza della finalità di lucro *ex art. 2, par. 11, lett. c)*, della direttiva RED II.
- Infatti, alcuni interventi, come le *microgrids*, **devono essere compiuti da soggetti specializzati**, tenuti dallo statuto a massimizzare i profitti e titolari di doveri solo nei confronti dei suoi azionisti. In questo caso, una potenziale **CER inclusiva di una comunità vulnerabile potrebbe essere estromessa dalla qualificazione ai sensi della direttiva.**

- Inoltre, l'art. 22 chiarisce che i membri della CER mantengono «al contempo i loro diritti o doveri in qualità di clienti finali». Tuttavia, i consumatori attivi **necessitano delle stesse tutele dei consumatori che rimangono passivi?** Ad esempio, possono i membri di una comunità energetica invocare la tutela dei consumatori del fornitore di ultima istanza, concepita per proteggere i piccoli clienti vulnerabili prima del riconoscimento dell'energia comunitaria?
- **La risposta è da rinvenire nei singoli ordinamenti dalla definizione di povertà energetica** (giustizia di riconoscimento) che ogni Stato membro adotta e dall'approccio alla giustizia energetica lo Stato intende perseguire → dunque **frammentazione delle tutele e differenziazione della figura del cittadino energetico UE a seconda dello Stato membro in cui risieda.**