

**UNA GEOGRAFIA
DELLE
POLITICHE
URBANE TRA
POSSESSO E
GOVERNO**

**Sfide e opportunità
nella transizione**

A cura di:

Camilla Perrone

Benedetta Masiani

Federico Tosi

WORKING PAPERS – Urban@it

Collana diretta da Valentina Orioli e Nicola Martinelli

Comitato scientifico

Angela Barbanente, Politecnico di Bari
Gilda Berruti, Università di Napoli Federico II
Lavinia Bifulco, Università degli Studi Milano-Bicocca
Anna Lisa Boni, EUROCITIES
Valentino Castellani, past president Urban@it
Fabiano Compagnucci, Gran Sasso Science Institute
Edoardo Croci, Università Bocconi Milano
Egidio Dansero, Università di Torino
Marzia De Donno, Università degli Studi di Ferrara
Valeria Fedeli, Politecnico di Milano
Francesca Gelli, Università Iuav di Venezia
Giovanna Iacovone, Università degli Studi della Basilicata
Patrizia Lombardi, Politecnico di Torino
Giampiero Lombardini, Università degli Studi di Genova
Annick Magnier, Università degli Studi di Firenze
Simone Ombuen, Università Roma TRE
Ernesto d'Albergo, Sapienza Università di Roma
Elvira Tarsitano, Università di Bari
Claudia Tubertini, Università di Bologna
Walter Vitali, co-coordinatore gruppo di lavoro Goal11 ASviS
Michele Zazzi, Università degli Studi di Parma

Staff editoriale

Letizia Chiapperino
Ambra Lombardi
Martina Massari

Politiche editoriali

Procedura di selezione tramite peer-review



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/> 2021

Questo numero

N°12, 2021

Titolo:

Una geografia delle politiche urbane
tra possesso e governo.

Sfide e opportunità nella transizione

A cura di:

Camilla Perrone, Benedetta Masiani,
Federico Tosi

ISBN 9788854970656 ISSN 2465 2059

DOI 10.6092/unibo/amsacta/6790

Dipartimento di Architettura
dell'Università di Bologna
Viale Risorgimento, 2 40136 Bologna

Urban@it - Centro nazionale
di studi per le politiche urbane
Via Saragozza, 8 40121 Bologna
www.urbanit.it

L'editore si dichiara disponibile ad
assolvere eventuali obblighi nei
confronti degli aventi diritto per
l'utilizzo delle immagini riportate nel
volume.

Progetto grafico:
Nicola Parise

UNA GEOGRAFIA DELLE POLITICHE URBANE TRA POSSESSO E GOVERNO

Sfide e opportunità nella transizione

a cura di

Camilla Perrone, Benedetta Masiani, Federico Tosi

Una nuova collana per Urban@it 6

Valentina Orioli, Nicola Martinelli

Premessa 8

Camilla Perrone, Benedetta Masiani, Federico Tosi

PARTE PRIMA

Le geografie del possesso delle reti, dei beni comuni, dei muri in sette grandi città italiane: Milano, Torino, Genova, Firenze, Roma, Napoli, Bari

Il caso di Milano

- I. Gli effetti Covid-19 sul mercato urbano milanese: l'ascesa dello sviluppatore specializzato 15
Alberto Bortolotti

Il caso di Torino

- I. L'innovazione sociale tra pratiche e politiche: il caso della portineria di comunità' di Porta Palazzo 24
Francesca Bragaglia
- II. Secondo welfare e gestione della crisi pandemica a Torino
Uno sguardo sulle conseguenze e gli impatti sulla comunità locale 32
Giulia Giovanetti
- III. Abitare a Torino la città universitaria. Vent'anni di strategie e politiche urbane 40
Erica Mangione
- IV. Mercato immobiliare e interventi infrastrutturali: intrecci e dinamiche sinergiche 47
Diego Vitello

Il caso di Genova

- I. Regolazione, proprietà, investimenti: la dimensione pubblica nei grandi progetti di trasformazione urbana nel caso genovese 54
Giampiero Lombardini
- II. Assetti proprietari urbani e prossimità ai servizi ecosistemici: la misura dei drivers ambientali del mercato urbano 65
Matteo Corsi, Barbara Cavalletti, Paolo Rosasco
- III. Possedere e trasformare: il ruolo della proprietà pubblica nelle grandi operazioni di trasformazione urbana a Genova 81
Giampiero Lombardini, Beatrice Moretti, Matilde Pitanti
- IV. Trasformare la città attraverso nuovi epicentri di sviluppo: il caso del Parco del Ponte tra nuove funzioni e risposta all'emergenza 97
Giampiero Lombardini, Beatrice Moretti, Matilde Pitanti

- V. Trasformare la città attraverso nuovi epicentri di sviluppo di carattere produttivo e terziario: il caso del Parco scientifico e tecnologico di Erzelli 112
Beatrice Moretti, Matilde Pitanti
- VI. Trasformare demolendo: strumenti di azione nello spazio pubblico della Genova contemporanea 123
Giampiero Lombardini, Beatrice Moretti, Matilde Pitanti

Il caso di Firenze

- I. La città di Firenze tra trasformazione digitale e nuove sfide da raccogliere 137
Ferdinando Tupone
- II. Covid e lavoro: opportunità e rischi del lavoro agile 147
Antonio Ciruolo, Federico Tosi
- III. Pratiche di una città 'in comune': il caso di Firenze 158
Maddalena Rossi, Benedetta Masiani
- IV. Pratiche di innovazione sociale per un nuovo modo di fare città: il caso dello Spazio Lumen a Firenze 169
Maddalena Rossi, Benedetta Masiani

Il caso di Roma

- I. Il caso della Roma Data Platform 177
Andrea Ariano
- II. La scienza di Roma. Passato, presente e futuro di una città 183
Fabrizio Rufo
- III. APROSDÓKITOS - La città inaspettata 189
Luca Giachi, Chiara Cavallaro
- IV. Il Valle e l'Angelo Mai tra vincoli formali e incapacità politica 198
Stefano Catucci
- V. La rigenerazione e la cura dei beni comuni a Roma 206
Fabio Giglioni

Il caso di Napoli

- I. Dispositivi giuridici per la città pubblica e l'uso comune dello spazio urbano. L'esperienza napoletana dei beni comuni 212
Nicola Capone

Il caso di Bari

- I. Per la transizione digitale non bastano i finanziamenti 224
Francesco Saponaro
- II. La legge dei grandi numeri del piano di Bari 230
Francesca Calace
- III. Possedere in comune a Bari: dalle esperienze pioniere al bosco delle associazioni 240
Patrizia Pirro, Carla Tedesco
- IV. Possedere in comune a Bari: pratiche che costruiscono politiche urbane 252
Patrizia Pirro, Carla Tedesco
- V. Agricoltura civica ed economia solidale del cibo nella transizione alimentare di Bari 258
Alessandro Bonifazi, Rinaldo Grittani, Giulia Motta Zanin

PARTE SECONDA

Geografie, concentrazioni e attori: l'influenza dell'economia delle piattaforme nel caso dell'Airbnb

I. Airbnb a Milano: geografie, concentrazione e attori <i>Guido Anselmi, Veronica Conte</i>	274
II. Airbnb a Firenze: geografie, concentrazione e attori <i>Flavia Giallorenzo</i>	284
III. Airbnb a Roma: geografie, concentrazioni e attori <i>Barbara Pizzo</i>	297
IV. Airbnb a Napoli: geografie, concentrazioni e attori <i>Alessandra Esposito</i>	306
V. Airbnb a Palermo: geografie, concentrazioni e attori <i>Federico Prestileo</i>	317

PARTA TERZA

Agende e politiche urbane per l'economia nei casi di Roma e Milano

I. Agende e politiche urbane per l'economia: smart city a Roma e Milano <i>Federica Rossi</i>	326
II. Agende e politiche urbane per l'economia: ecosistemi dell'innovazione a Roma e Milano <i>Tommaso Fasciani</i>	334
III. Agende e politiche urbane per l'economia: i grandi eventi a Roma e Milano <i>Ernesto d'Albergo, Giorgio Giovanelli</i>	343

PARTE QUARTA

Politiche di digitalizzazione e rigenerazione urbana

I. Politiche di digitalizzazione e spazi urbani: spunti per una 'ulteriore' razionalizzazione dei territori <i>Vinicio Brigante</i>	353
II. Il <i>crowdfunding</i> civico: un nuovo modo di 'possedere' la città? <i>Giordana Strazza</i>	361
III. La rinascita culturale delle città post covid-19 anche alla luce del modello offerto dalle città creative Unesco <i>Giovanna Mastrodonato</i>	369
IV. Le comunità di energia rinnovabile <i>Silvia Lazzari</i>	379
V. <i>Heritage</i> , turismo e comunità <i>Annarita Iacopino</i>	385
VI. La rigenerazione urbana tra diritto alla città e dimensioni della sostenibilità <i>Giuseppe Andrea Primerano</i>	391
VII. Il recupero urbano tra disciplina dell'investimento immobiliare e rischi di <i>greenwashing</i> <i>Daniela Caterino</i>	400
VIII. Il bilancio e l'esercizio 'sottoposto' al mandato elettivo nella governance del territorio <i>Dario Sammarro</i>	407
IX. Gli investimenti immobiliari ed il Pnrr, tra esigenze di sviluppo e sostenibilità del turismo in Puglia <i>Giuseppe Tanzarella</i>	415

UNA NUOVA COLLANA PER URBAN@IT

“Urban@it – centro nazionale di studi per le politiche urbane” è una associazione nata a Bologna nel dicembre 2014 con l’ambizione di qualificarsi come *think tank* a servizio delle città e di promuovere l’innovazione nelle politiche pubbliche.

Fra gli impegni principali che coinvolgono le 16 Università attualmente aderenti a Urban@it¹ c’è la redazione e la pubblicazione di un Rapporto annuale sulle città, che rappresenta l’occasione per una riflessione comune sulle tematiche emergenti e un contributo alla messa a punto di politiche e linee di azione efficaci per il governo urbano².

Già in occasione della formazione del Primo Rapporto, presentato a gennaio 2016, è emersa l’esigenza di lasciare traccia del grande lavoro di costruzione che ciascuna di queste pubblicazioni annuali richiede. Intitolato “Metropoli attraverso la crisi” e curato da Marco Cremaschi, il primo Rapporto era stato dedicato alla specifica questione della dimensione metropolitana, a pochi mesi di distanza dall’approvazione della Legge 56/2014 (Delrio). In quel caso il lavoro di raccolta e elaborazione delle informazioni necessarie alla sua costruzione era stato alimentato con un approccio aperto alla contaminazione di diverse fonti, e in particolare grazie alle conoscenze emerse in tre diversi programmi Prin, a un corso di formazione specifico sulla Legge Delrio, organizzato in collaborazione con la Scuola di Specializzazione in Studi sulla Pubblica Amministrazione (Spisa) di Bologna, e alla raccolta di casi di studio e riflessioni di soci e di colleghi del Centro Studi in forma di “background papers”. Si trattava di 39 contributi originali offerti da ricercatori provenienti dal mondo dell’Università o da altre istituzioni e centri di ricerca, ma anche da persone appartenenti all’amministrazione pubblica. Citati nella bibliografia che accompagna l’edizione a stampa del Rapporto, i background papers sono stati pubblicati come rivista online sul sito di Urban@it, in modo da poter essere liberamente consultati o scaricati. È nata così la rivista online “Working Papers”, che negli anni ha raccolto i contributi che sono stati una importante base di riflessione prodromica alla formazione di tutti i Rapporti, ma anche materiali aggiuntivi, prodotti nelle diverse iniziative sviluppate da Urban@it.

Questa modalità di costruzione del Rapporto, che negli anni successivi si è precisata nelle metodiche e nei tempi per una definizione condivisa del tema e dei curatori, per l’affidamento diffuso della scrittura dei background papers e per la raccolta finalizzata di questi lavori, ben rappresenta le finalità e lo spirito di Urban@it.

Si tratta infatti di una serie di contributi eterogenei tanto per affiliazione degli autori e provenienza geografica, quanto per l’approccio disciplinare:

1 Oltre agli Atenei fondatori, che sono l’Università di Bologna e il Politecnico di Milano, aderiscono ad Urban@it Università Milano Bicocca, Università Luigi Bocconi di Milano, Università Iuav di Venezia, Università di Firenze, Università La Sapienza di Roma, Università Roma Tre, Università Federico II di Napoli, Politecnico di Bari, Politecnico di Torino, Università della Basilicata, Università Aldo Moro di Bari, Gran Sasso Science Institute, Università degli studi di Genova e Università degli studi di Torino e la Società Italiana degli urbanisti (Siu).

2 Temi e autori dei Rapporti annuali, editi da Il Mulino, si possono vedere alla pagina dedicata del sito www.urbanit.it

la rappresentazione tangibile del significato di “lavorare in rete” e secondo principi di condivisione e trasparenza, in un ambito, quello delle politiche urbane, che attraversa necessariamente molte discipline e le tante scale del governo e della pianificazione territoriale.

Negli anni la rete di persone che alimenta il lavoro di Urban@it si è notevolmente estesa e i contributi ai Rapporti annuali, unitamente alle altre attività dell’associazione, sono cresciuti per numero, sistematicità e qualità. Nell’intento di valorizzare al meglio un patrimonio prezioso di conoscenza abbiamo progettato questa Collana che eredita il titolo “Working Papers – Urban@it” e l’ISSN delle nostre “storiche” pubblicazioni online³ organizzandole in una forma più strutturata.

Questo primo numero, che corrisponde al Vol. 12 da quando, nel 2015, abbiamo iniziato le pubblicazioni con cadenza semestrale, raccoglie i background papers che hanno alimentato la costruzione del Settimo Rapporto “Chi possiede le città? Proprietà, poteri, politiche”, a cura di Camilla Perrone, Annick Magnier e Massimo Morisi, che sarà presentato a Bologna il 28 gennaio 2022.

La ricchezza dei contributi, che esplorano i temi del possesso e del governo delle città nella transizione, in particolare a Milano, Torino, Genova, Firenze, Roma, Napoli e Bari ben rappresenta il caleidoscopio attraverso il quale Urban@it continua ad osservare l’Italia urbana, e al tempo stesso restituisce un lavoro significativo di ricerca, trasversale a sedi e settori disciplinari, nel quale appaiono protagonisti molti giovani.

Concludiamo questa breve presentazione con l’auspicio che questa collana possa affermarsi come uno strumento versatile e capace di accogliere i contributi di tutti i frequentatori di Urban@it e degli studi urbani, non senza avere ringraziato tutti i colleghi che compongono il Comitato Scientifico e lo Staff Editoriale, senza i quali questo importante progetto non sarebbe stato possibile.

Valentina Orioli e Nicola Martinelli

Bologna, 8 ottobre 2021

3 Si vedano i numeri precedenti alla pagina <https://www.urbanit.it/rivista-online/>

LE COMUNITÀ DI ENERGIA RINNOVABILE

Silvia Lazzari

Università degli Studi di Roma La Sapienza
Dipartimento di Scienze Giuridiche
silvia.lazzari@uniroma1.it

ABSTRACT

The renewable energy communities, launched by the Red II Directive, represent a revolution in the energy paradigm, bound to deeply impact on the urban environment, constituting also a bottom-up model of participation for citizens and small and medium-sized enterprises, together with local authorities, in the energy production from renewable sources. As such, the communities are suitable to determine a positive impact on the ongoing energy and digital transition as well as to address energy poverty and social inequalities. However, the legal framework currently in place excessively defers to the renewable energy communities' internal autonomy, only eventually providing for the participation of local authorities. On the contrary, in order to actually reach its full potential and become an effective tool of promotion and social inclusion in the urban environment, a strong participation of public authorities cannot be neglected. In this perspective, both the National Recovery and Resilience Plan and the enactment of the Red II Directive represent two pivotal moments to shift the renewable energy communities towards the goal of reaching a more complete social inclusion.

Renewable energy communities, city, energetic transition, social inclusion, Pnrr

Le comunità di energia rinnovabile, introdotte con la direttiva Red II, rappresentano una rivoluzione del paradigma energetico, destinata ad incidere profondamente sul contesto urbano. Rappresentano un modello di partecipazione dal basso di cittadini, piccole e medie imprese – affiancati dalle autorità locali – nel processo di produzione di energia elettrica da fonte rinnovabile. Questo strumento è idoneo a determinare un positivo impatto sulla transizione energetica e digitale e può contribuire alla riduzione della povertà energetica e delle disuguaglianze sociali. La disciplina ad oggi vigente, tuttavia, lascia molta autonomia interna alle comunità di energia rinnovabile e prevede la partecipazione delle autorità locali solamente in via eventuale. Tuttavia, affinché tale strumento possa effettivamente raggiungere il suo pieno potenziale e contribuire alla riduzione delle disuguaglianze urbane, occorre una decisa partecipazione dei pubblici poteri. In questa prospettiva, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e l'implementazione della Direttiva Red II rappresentano due occasioni importanti per spostare il baricentro delle comunità di energia rinnovabile verso una più compiuta inclusione sociale.

Renewable energy communities, città, transizione energetica, inclusione sociale, Pnrr

LE COMUNITÀ DI ENERGIA RINNOVABILE TRA TRANSIZIONE VERDE, DIGITALE E INCLUSIONE SOCIALE

Gli ambiziosi obiettivi al 2030 delineati nel Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (Pniec), l'obiettivo neutralità climatica al 2050 nella *road map* per il *Green deal* europeo e gli investimenti per il clima all'interno del pacchetto Next Generation Eu, impongono una attenta riflessione sugli strumenti per la transizione che incidono sui contesti urbani¹. Le aree urbane, infatti, rappresentano un *humus* particolarmente complesso, ma al contempo ricco, che necessita di un approccio integrato capace di promuovere simultaneamente transizione verde², transizione digitale ed inclusione sociale³.

Le comunità di energia rinnovabile si inseriscono in tale contesto e rappresentano uno strumento polivalente, capace di incidere sullo sviluppo della produzione di energia da fonti rinnovabili attraverso l'utilizzo di tecnologie avanzate, tra cui *smart grid* e sistemi di accumulo, e, parimenti, si rivelano idonee, almeno in via potenziale, a ridurre le disuguaglianze sociali, contribuendo alla lotta contro la povertà energetica.

Introdotta dalla Direttiva Red II⁴ e attuate in via transitoria nell'ordinamento interno mediante l'articolo 42-bis del decreto-legge 162 del 30 dicembre 2019⁵, le comunità di energia rinnovabile rappresentano una rivoluzione per il paradigma energetico: si tratta di soggetti giuridici autonomi, partecipati su base aperta e volontaria e controllati da azionisti o membri (*i.e.*, persone fisiche, pubbliche e medie imprese, nonché autorità locali) localizzati nelle vicinanze degli impianti di produzione di energia, che sono sviluppati dalle stesse comunità. Lo scopo delle comunità di energia rinnovabile è fornire benefici ambientali, economici e/o sociali agli azionisti, non perseguendo profitti finanziari⁶.

Se, dunque, il diritto dell'energia ha conosciuto differenti stagioni, succedutesi rapidamente negli anni, l'affermazione su larga scala delle comunità di energia rinnovabile costituirebbe un'importante novità, determinando una partecipazione dal basso nella produzione di energia da fonte rinnovabile.

1 Si veda Urban@it, 2021, *Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Bologna: Il Mulino.

2 Le città, come noto, vantano un'impronta ambientale senza eguali, responsabili per almeno tre quarti del consumo delle risorse e del 75% delle emissioni globali. L'obiettivo 11 dell'Agenda 2030 per uno sviluppo sostenibile si focalizza sul rendere le città, e gli insediamenti umani, non solo inclusivi, sicuri, duraturi, ma anche sostenibili. Investire nella riduzione dell'impronta energetica urbana non può che essere un primo tassello di una strategia più ampia di sostenibilità. In questo quadro, la digitalizzazione e lo sviluppo tecnologico, non possono che ricoprire un ruolo sinergico con la transizione energetica urbana. Si veda REN 21, 2019, *Renewables in Cities 2019 Global Status Report*. [online] Disponibile su: [https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/malaria-2019-il-rapporto-annuale-annuale-sull'inquinamento-atmosferico-nelle-citta-italiane/](https://asvis.it/goal11/home/438-4907/ren21-le-citta-rappresentano-il-75-delle-emissioni-globali-; nonch%C3%A9-Legambiente, 2019, <i>Mal'Aria di città 2019</i>. [online] Disponibile su: <a href=).

3 Si veda Urban@it, 2020, *Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie*, Bologna: il Mulino.

4 Direttiva 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili

5 Il decreto-legge 162/2019, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n.8., ha attuato in via transitoria (fino alla definitiva implementazione della Direttiva Red II) nell'ordinamento interno la disciplina della direttiva Red II, introducendo limiti di carattere tecnico (*i.e.*, produzione di energia da fonti rinnovabili solo mediante piccoli impianti, collegati in bassa tensione, dalla capacità non superiore a 200 kW e i cui punti di immissione, nonché i punti di prelievo dei singoli utenti, risultino localizzati sotto la medesima cabina di trasformazione media tensione/bassa tensione) e prevedendo un regime di incentivazione implementato con il d.m. 16 settembre 2020.

6 Art. 2, numero (16) della Direttiva Red II.

Possono, infatti, diventare azionisti delle comunità di energia rinnovabile e dunque gestire gli impianti e dividerne l'energia, i singoli cittadini, le pubbliche e medie imprese e le autorità locali che si trovano in un raggio di prossimità.

Se, tuttavia, il contributo delle comunità di energia rinnovabile al perseguimento degli obiettivi della transizione verde è chiaro, affinché la partecipazione dal basso espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, possa apportare un contributo utile alla riduzione delle disuguaglianze sociali che caratterizzano i contesti urbani, è necessario che detta partecipazione sia aperta a tutti in modo sostanziale e non meramente formale. Sul punto, il considerando 97 della Direttiva Red II, ha evidenziato la necessità di un ampio coinvolgimento dei consumatori più vulnerabili, al fine di garantire una partecipazione aperta a tutti i potenziali membri della comunità sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori.

Alla luce di quanto sopra, emerge come la struttura delle comunità di energia rinnovabile, ad oggi, lasci ampio spazio all'autonomia organizzativa privata, con la sola cautela di garantire una partecipazione aperta, senza meglio definire quali linee di azione implementare per assicurarla, determinando così per l'istituto un esito incerto. È chiaro, infatti, che la costituzione di comunità di energia rinnovabile necessita di un tessuto sociale capace di supportare l'investimento iniziale negli *asset* tecnologici, nonché di una struttura organizzativa complessa che inevitabilmente comporta un dispendio di risorse. Elementi che potrebbero rivelarsi difficilmente sostenibili per quartieri, comunità e periferie in condizioni di fragilità. In altri termini, l'ombra che si proietta sulle comunità di energia rinnovabile è quella dell'inasprimento di una disuguaglianza urbana, con il rischio di esasperare condizioni di equilibrio già precarie⁷.

IL RUOLO DEI POTERI PUBBLICI

Nella prospettiva sopra rappresentata, si delinea un significativo spazio di azione per i pubblici poteri ed in particolar modo per gli enti territoriali, chiamati a garantire la struttura aperta delle comunità di energia rinnovabile. Tuttavia, la partecipazione degli enti locali, al momento, è un elemento meramente eventuale nella costituzione di comunità di energia rinnovabile, ben potendo configurarsi una comunità di energia rinnovabile partecipata esclusivamente da privati.

Ad una lettura più attenta, le ragioni dell'intervento pubblico nelle comunità di energia rinnovabile sembrano sciogliere nodi differenti, che caratterizzano sia la transizione verde e digitale, che la garanzia di una maggiore inclusione sociale.

Dal punto di vista della transizione verde e digitale, se l'attività di programmazione ha affiancato l'attività di regolazione del mercato energetico, parimenti la struttura concorrenziale dello stesso è stata implicitamente ridimensionata dai ripetuti interventi statali nello sviluppo di energia prodotta da fonti rinnovabili. Le modalità con le quali è possibile intervenire su domanda e offerta, così come sullo stimolo all'utilizzo di tecnologie più performanti, sono numerose e conducono ad esiti differenti⁸. I Paesi con maggiori e costanti investimenti pubblici nel settore (e.g., Cina e Germania), hanno raggiunto ampi obiettivi di energia prodotta da fonti rinnovabili. Questo perché l'intervento dello Stato nei momenti di transizione sembra essere un elemento imprescindibile per quel salto qualitativo dato dall'innovazione⁹.

⁷ Si veda Secchi, B., 2013, *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Bari: Laterza.

⁸ Cafagno, M., 2017., Strumenti di mercato a tutela dell'ambiente. In: G. Rossi (a cura di), ed. 2017. *Diritto dell'ambiente*. Torino: Giappichelli Editore.

⁹ Mazzuccato, M., 2020, *Lo Stato innovatore*, Bari: Laterza.

Certamente, in Italia, gli incentivi diretti alla produzione hanno rappresentato uno strumento indispensabile per l'avvio del settore dell'energia rinnovabile, rendendo possibili investimenti privati altrimenti inefficienti. Tuttavia, anche a causa di una scarsa lungimiranza nella programmazione, gli strumenti di incentivazione diretta hanno determinato effetti distorsivi dati dalla mancata proporzionalità tra incentivo e investimento privato nel lungo periodo. Inoltre, il costo di tali incentivi non è supportato dalla fiscalità generale, ma grava direttamente sugli oneri generali di sistema, presenti in tutte le bollette dei consumatori. Proprio quest'ultimo elemento impone una più attenta riflessione sulla fede nello strumento dell'incentivo alla produzione¹⁰ non accompagnato da una accurata programmazione, capace di distinguere e premiare gli investimenti che producono esternalità positive sul contesto sociale. Dopotutto, la lotta ai cambiamenti climatici potrebbe mal conciliarsi con la lotta alla povertà energetica e alla riduzione delle disuguaglianze sociali.

CONCLUSIONI

Nei contesti urbani, il paradigma di una crisi socio-ambientale richiede di essere fronteggiato attraverso un approccio complesso, che passi dal pieno coinvolgimento delle comunità di riferimento. Il principio del progressivo coinvolgimento della comunità nelle scelte di carattere ambientale, tra cui rientrano le scelte energetiche, trova riconoscimento già nel secondo pilastro della Convenzione di Aarhus¹¹. Le comunità di energia rinnovabile propongono un modello di partecipazione idoneo ad integrare la componente civile e sociale all'interno della diretta dinamica di produzione di energia da fonte rinnovabile.

Se da un lato, dunque, le comunità di energia rinnovabile sono espressione del principio di sussidiarietà orizzontale, contribuendo ad una gestione partecipata e dal basso della filiera energetica, gli ulteriori benefici che incidono sull'inclusione sociale rimangono ad oggi eventuali e rimessi da un lato all'effettiva partecipazione degli enti territoriali nelle comunità di energia rinnovabile, dall'altro all'ampia discrezionalità regolamentare di cui godono detti soggetti giuridici. Inoltre, la crisi sanitaria Covid-19 ha alimentato le preesistenti difficoltà nell'accesso all'energia. Ad oggi, un approccio sistematico, capace di raffigurare gli obiettivi di transizione energetica e di sostenibilità delle città come integrati con gli obiettivi di inclusione sociale e di partecipazione attiva (anche) degli enti territoriali, a sostegno di tutti i

¹⁰ Ad oggi è vigente il regime di incentivazione ex dm 4 luglio 2019, ciononostante, le procedure competitive che si sono svolte hanno lasciato non allocato gran parte del contingente di potenza messo a disposizione. Se quindi certamente gli incentivi economici, almeno in una prima fase, hanno determinato la rincorsa allo sviluppo di energia prodotta da fonti rinnovabili, ad oggi questo sembra non essere più sufficiente per orientare il mercato. Una delle principali cause legate alla mancata partecipazione alle procedure competitive per l'accesso agli incentivi, risiede nella complessità burocratiche e nelle ritrosie regionali nei procedimenti di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti, elemento indispensabile per partecipare alle procedure. Occorre affiancare, dunque, ad un sistema di incentivazione economico, un sistema di incentivazione "amministrativo", che punti sulla forte semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti autorizzativi degli impianti. Da ultimo il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 ha introdotto importanti interventi nel settore, in funzione dell'attuazione degli investimenti previsti nella seconda missione del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza.

¹¹ La Convenzione di Aarhus ha trovato attuazione a livello europeo con la direttiva 2003/35/CE e nell'ordinamento interno attraverso le disposizioni che regolano la partecipazione del pubblico alle valutazioni di impatto ambientale e alle valutazioni ambientali strategiche, di cui al Codice ambiente. Tuttavia, se la partecipazione alla valutazione di impatto ambientale e alla valutazione ambientale strategica rivestono senza dubbio un'importanza fondamentale nel processo di approvazione di piani, programmi e progetti, tali strumenti sembrano sempre più mostrare difficoltà nel rispondere alle esigenze effettive di partecipazione

contesti territoriali fragili, sembra quanto mai urgente¹².

In questa prospettiva, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza «Italia Domani»¹³ dedica 2 miliardi e 200 milioni¹⁴ alla promozione di comunità energetiche e auto-consumo collettivo, con *focus* su quelle aree caratterizzate da un maggiore impatto socio-territoriale. L'investimento ha individuato pubbliche amministrazioni, famiglie e microimprese in comuni con meno di 5.000 abitanti e mira all'installazione di circa 2.000 MW di nuova capacità, contribuendo così simultaneamente sia alla riduzione delle emissioni gas serra, che alla promozione dell'economia dei piccoli comuni, spesso a rischio di spopolamento.

Da ultimo, il recepimento della Direttiva Red II, demandato al Governo con la legge di delegazione europea 22 aprile 2021, n. 53, sembra essere l'occasione per fare finalmente chiarezza su alcuni punti ancora aperti e spostare definitivamente il baricentro delle comunità di energia rinnovabile verso una più compiuta inclusione sociale.

12 Perché questo sia possibile, tuttavia, occorre accogliere un orizzonte valoriale nel quale l'energia elettrica sia intesa come bene primario essenziale per il pieno raggiungimento della pari dignità sociale e promuovere il passaggio da un diritto dell'energia ad un diritto all'energia. Tale approccio sistematico, che vorrebbe condurre ad una *clean energy for all europeans*, oggi, in Italia, sembra ancora lontano da un punto di approdo. È sufficiente qui richiamare a titolo esemplificativo la giurisprudenza della Cassazione penale in materia di furto di energia elettrica, che nel 2020 ancora troppo nettamente afferma che «l'energia elettrica non rientra tra quei beni necessari per dare risposta a bisogni primari che, ove rimasti insoddisfatti, potrebbero esporre a pericolo la vita o l'incolumità dell'agente». Si veda da ultimo Cassazione penale sez. V, 19/10/2020, (ud. 19/10/2020, dep. 19/11/2020), n.32517, ma in senso conforme anche Cassazione penale, 31 agosto 2017, n. 39884.

13 Il piano, inviato alla Commissione europea a fine aprile 2021, si inserisce nel programma Next Generation EU e prevede investimenti per 191,5 miliardi di euro, con 59,47 miliardi dedicati alla missione Rivoluzione verde e transizione ecologica.

14 L'investimento è previsto all'interno della seconda missione «Energia Rinnovabile, Idrogeno, Rete e Mobilità Sostenibile».

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ammanati, L., 2018.
La transizione energetica, Torino: G. Giappichelli Editore.
- Bevilacqua, C., 2020.
Le comunità energetiche tra governance e sviluppo locale. *Amministrazione in cammino*, 13 maggio.
- Clò, A., 2017.
Energia e clima. L'altra faccia della medaglia. Bologna: il Mulino.
- Clò, A., 2018a.
Transizione energetica e impatti sociali. *Rivista Energia*, 28 dicembre.
- Clò, A., 2018b.
Energy for all?. *Rivista Energia*, 5 luglio.
- Faiella, I., Lavecchia, L., 2014.
Questioni di Economia e Finanza. La povertà energetica in Italia. *Occasional Papers (Banca d'Italia)*, n. 240/2014.
- Fracchia, F., 2010.
Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Fracchia, F., Pantalone, P., 2015.
Smart city: condividere per innovare (e con il rischio di escludere?). *Federalismi.it*.
- Legambiente, 2019.
Mal'Aria di città 2019. [online] Disponibile su: <https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/malaria-2019-il-rapporto-annuale-annuale-sull'inquinamento-atmosferico-nelle-citta-italiane/>.
- Masera, M., 2020.
Why Europe Should Care about Energy Poverty in its Green Transition. *IAI Commentaries*, n. 96/2020.
- Mastropietro, P., Rodilla, P., Battle, C., 2020.
Emergency Measures to Protect Energy Consumers During the Covid-19 Pandemic: Global Review and Critical Analysis. *Florence School of Regulation*, Issue 2020/23.
- Mazzuccato, M., 2020.
Lo Stato innovatore. Bari: Laterza.
- Moliterni, A., 2020.
La sfida ambientale e il ruolo dei pubblici poteri in campo economico. *Rivista Quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 2/2020.
- Ranci, P., 2011.
Economia dell'energia. Bologna: il Mulino.
- Ren, 21, 2019.
Renewables in Cities 2019 Global Status Report. [online] Disponibile su: <<https://asvis.it/goal11/home/438-4907/ren21-le-citta-rappresentano-il-75-delle-emissioni-globali->>.
- Rifkin, J., 2019.
Un Green New Deal Globale. Milano: Mondadori.
- Rossi, G., 2021.
Diritto dell'ambiente. Torino: Giappichelli Editore.
- Secchi, B., 2013.
La città dei ricchi e la città dei poveri. Bari: Laterza.
- Supino, S., Voltaggio, B., 2019.
La povertà energetica. Bologna: il Mulino.
- Urban@it, 2020.
Quinto Rapporto sulle città. Politiche urbane per le periferie. Bologna: il Mulino.
- Urban@it, 2021.
Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile. Bologna: Il Mulino.
- Welton, S., Eisen J., 2017.
Clean Energy Justice: Charting an Emerging Agenda, in *Harv. Law Review*, p. 43.